



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º645/XII/1ª – CACDLG /2012

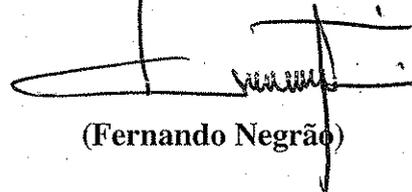
Data: 18-04-2012

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 203/XII/1.ª (PS).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 203/XII/1.ª (PS) - " *Primeira alteração à Lei nº 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro*", 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)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	428593
Estado/Seção n.º	645
Data	18/4/2012

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 203/XII-1.ª (PS)

Primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1 – Apresentação.

I.1.1. Deputados do Grupo Parlamentar do PS apresentaram o presente Projeto de Lei (PJI) visando alterar a **Lei n.º 17/2003, de 4 de junho** (iniciativa legislativa de cidadãos).

I.1.2. A alteração proposta incide unicamente sobre o **artigo 2.º** da referida Lei n.º 17/2003, e consiste em eliminar a restrição a que estão sujeitos os portugueses residentes no estrangeiro, os quais só podem subscrever iniciativas legislativas de cidadãos desde que estas tenham por objeto matérias que lhes diga especificamente respeito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I.1.3. A exposição de motivos do PJI argumenta que o direito de iniciativa legislativa constitui uma dimensão relevante dos direitos de cidadania, não devendo o seu exercício ser restringido em função do lugar de residência.

I.1.4. Outrossim alega que entre objetivos da política nacional deve estar o de promover uma cada vez maior ligação de todos os portugueses ao seu País, qualquer que seja o lugar em que se encontrem ou residam, e tudo fazer para combater o alheamento e o afastamento das comunidades portuguesas da vida nacional e reforçar o sentimento de pertença dos portugueses a Portugal.

I.1.5. É ainda invocada a **Constituição da República (CRP)** no sentido em que esta, ao estabelecer, no seu **artigo 167.º**, o direito dos cidadãos de exercerem a iniciativa legislativa perante o Parlamento, não impôs qualquer ónus ou restrição a esse direito, nomeadamente em função do local de residência dos seus titulares.

Acrescenta ainda que o **artigo 14º** da CRP atribui ao Estado, quanto aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, a obrigação especial de proteger o exercício dos seus direitos.

I.1.6. Em face destes e outros argumentos conclui-se que a iniciativa legislativa popular deve poder ser exercida em toda a sua amplitude, legalmente estabelecida, pelos cidadãos portugueses, independentemente de residirem ou não no território nacional e que os direitos e deveres dos cidadãos portugueses que residam no estrangeiro devem ser, em regra, iguais aos direitos e deveres dos cidadãos residentes no País, salvo as **exceções expressas** na CRP as quais são tão só as que respeitam à capacidade eleitoral ativa, e apenas quanto à eleição do Presidente da República (artigo 121º, nº 2) e ao referendo (artigo 115º, nº 12).

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**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 exigíveis 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 de 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 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 2012) 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, contem-se nos limites previstos no **nº 1 e no nº 2 do artigo 120.º**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do Regimento da A.R. e respeita os requisitos da lei formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro).

I.3.3. O presente PJI depois de registado, admitido, numerado, anunciado e publicado no DAR II Série-A, n.º 151/XII/1, de 29 de março de 2012, 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 **n.º 2 do artigo 129º do Regimento**, esta 1ª Comissão (CACDLG).

I.3.4. O PJI em apreciação está devidamente articulado, mostra-se bem designado face ao seu objeto e suficientemente motivado, de acordo com as exigências regimentais, designadamente as do **artigo 124º**, e demais legislação aplicável.

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, n.º 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, n.º 3** do Regimento da Assembleia da República.

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

Enquanto nos PJI 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 estéreis 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 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 PJI 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 PJJ, aportando contributos com mérito para a sua apreciação e enquadramento.

1.4.2 – Não foram aduzidas opiniões políticas por quaisquer outros deputados ou grupos parlamentares, nos termos do **nº 4 do artigo 137º** do Regimento.

1.4.2 – A 2ª Comissão Parlamentar (Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas), em Parecer de 10 de Abril de 2012, de que foi relator o Deputado, Carlos Alberto Gonçalves, e aprovado por unanimidade, conclui que o PJJ está em condições de ser agendado e apreciado em Plenário.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

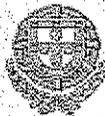
II.1 - O Deputado Relator já manifestou fundamentadamente opinião sobre esta matéria.

Quer, em geral, sobre o instituto da iniciativa legislativa dos cidadãos.

Quer, em especial, sobre a eliminação da discriminação a que têm estado sujeitos os portugueses residentes no estrangeiro.

Tal consta:

- a) Do Parecer sobre o PJJ 85/XII-1ª;
- b) Da intervenção produzida no debate em plenário no dia 5 de janeiro de 2012;
- c) Do Parecer sobre o PJJ 186/XII-1ª.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. 2 - Quanto à titularidade do direito de iniciativa legislativa **uma outra e nova questão** pode ainda e deve ser levantada.

II. 2.1 - 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.2.2 - 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.2.3 - 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.2.4 - 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.2.5 - 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.2.6 - Pois bem, entre os direitos políticos estará sem dúvida o direito de iniciativa legislativa, que é um direito político por sua natureza.

II.2.7 - O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido perante a Assembleia da República, como resulta da inserção sistemática do artigo 167.º e, ao seu abrigo, a lei nº 17/2003 concretiza.

II.2.8 - 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.2.9 - Portanto parece poder afirmar-se que há um comando constitucional geral que reserva aos cidadãos portugueses o poder legislativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II.2.10 - 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.2.11 – 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.2.12 – 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.2.13 - 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.2.14 - 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.2.15 - 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.2.16 - É certo também, como 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 - actualizada, 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.2.17 – 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 Grupo Parlamentar do PS apresentaram o Projeto de Lei n.º 203/XII-1ª, o qual visa alterar a lei vigente sobre **Iniciativa Legislativa de Cidadãos**.

III.2 – Este PJI, caso venha a entrar em vigor, constituirá a primeira alteração à **Lei n.º 17/2003, de 4 de junho** que rege a iniciativa legislativa de cidadãos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III.3 – 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.4 - O Projeto de Lei cumpre os requisitos constitucionais e formais necessários.

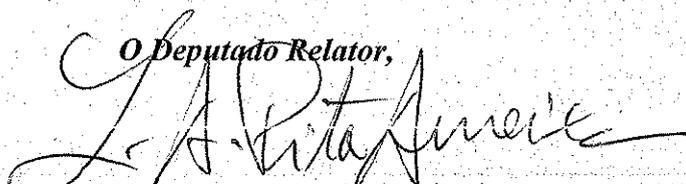
III.5 - Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente **Projeto de Lei nº 203/XII-1ª** está em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, nomeadamente para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

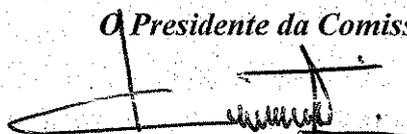
Seguem em anexo ao presente relatório a **Nota Técnica** elaborada pelos serviços da Assembleia da República nos termos do artigo 131.º do Regimento e o parecer da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas sobre esta iniciativa.

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

O Deputado Relator,


(Luís Pita Ameixa)

O Presidente da Comissão,


(Fernando Negrão)

Texto escrito conforme o Acordo Ortográfico - convertido pelo Lince.

Projeto de Lei n.º 203/XII/1.ª (PS)

Primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro.

Data de admissão: 27 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), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Dalila Maulide (DILP).

Data: 10 de abril de 2012

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

O 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 – consubstancia, de acordo com os proponentes da iniciativa legislativa *sub judice*, “uma distinção entre os cidadãos portugueses em função do seu lugar de residência”.

Recordando que a capacidade eleitoral ativa dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro apenas é restringida pela Constituição da República Portuguesa no que respeita à eleição do Presidente da República e à participação em referendo, os Deputados subscritores do Projeto de Lei consideram que “*um dos objectivos da política nacional deve ser (...) o de combater o alheamento e o afastamento das comunidades portuguesas da vida nacional.*” Desta forma, propõem-se alterar o artigo 2.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, no seguinte sentido:

«Artigo 2.º

(...)

São titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos regularmente inscritos no recenseamento eleitoral.»

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 por dez deputados do grupo parlamentar do Partido Socialista (PS), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1 do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º). 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].

São observados 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

¹ A norma em causa adapta à lei referida o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 37.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Aprova a Lei Orgânica do Regime do Referendo.)

(n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no respeito ao disposto no artigo 120.º

A iniciativa deu entrada em 22/03/2012, foi admitida em 27/03/2012 e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª). O anúncio foi feito na sessão plenária de 28/03/2012. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 129.º do Regimento, foi indicada como competente a 1.ª Comissão.

A sua discussão na generalidade foi agendada para a sessão plenária de 18/04/2012 (Súmula n.º 26 da Conferência de Líderes, de 27/03/2012).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas. Na presente iniciativa e caso venha a 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 respeita o n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, uma vez que procede à primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, e indica o número de ordem da alteração introduzida.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

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.

Já na XI Legislatura tinha sido apresentado um projeto 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 [Projeto de Lei n.º 164/XI/1ª](#) (PCP), o qual caducou com o final da legislatura. Sobre o mesmo assunto, 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 o 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](#)), tendo posteriormente vindo a apresentar o [projeto de lei n.º 186/XII](#) sobre o assunto em apreço.

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 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 o seguinte país da União Europeia: Espanha.

ESPANHA

Em Espanha, a [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular](#), no [artigo 3.º](#), 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.

Outros países

A legislação estrangeira é apresentada ainda para o Brasil.

BRASIL

A [Lei n.º 9.709, de 18 de Novembro de 1998](#), veio consagrar a iniciativa legislativa popular. Efetivamente, o artigo 13.º prevê o direito de apresentação de um projeto 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 projeto 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**

Efetuada pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se a existência da seguinte iniciativa pendente, cuja matéria é conexas:

[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.](#)

A discussão desta iniciativa está agendada para a reunião plenária do próximo dia 18 de abril, em conjunto com a do projeto de lei em apreço.

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 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. Avaliação 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 aos 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 428045
Entrada/Saída n.º 47 Data: 12/4/2012

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

Of. n.º 47 - 09/COM/2012

12-04-2012

Assunto: Envio de Parecer sobre o Projeto de Lei nº 203/XII/1ª “Primeira alteração à Lei nº 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro”, Deputado Relator Carlos Alberto Gonçalves (PSD)

Junto se envia a V. Exa. para os devidos efeitos, o Parecer sobre o Projeto de Lei nº 203/XII/1ª “Primeira alteração à Lei nº 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro”, do Deputado Relator Carlos Alberto Gonçalves (PSD), 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
CNECP
N.º Único 428045
Entrada/Saída n.º 435 Data: 12/04/12



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 203/XII

Primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista, teve a iniciativa de apresentar, na Assembleia da República, em 22 de Março de 2012, o **Projecto de Lei n.º 203/XII/1.ª**, primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro.

Esta apresentação foi efectuada ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Por despacho de Sua Excelência, a Presidente da Assembleia da República, de 27 de Março de 2012, a iniciativa vertente baixou, para emissão do respectivo parecer, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e à Comissão dos Negócios



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, tendo esta última sido designada a Comissão competente.

1. b) Antecedentes

O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, objecto do presente projecto de lei, foi formalmente consagrado na 4.ª revisão constitucional, no n.º 1 do artigo 167.º, 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.

O regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos foi aprovado através da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho. Nos termos do seu artigo 6.º “os projectos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35000 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 objecto matéria que lhes diga especificamente respeito.

Na XI Legislatura foi apresentado, pelo PCP, um projecto de alteração à Lei n.º 17/2003, que tinha por objecto a redução do número de subscritores exigido para o exercício do direito de iniciativa legislativa popular. O Projecto de lei n.º 164/XI/1.ª do PCP veio a caducar com o final dessa legislatura.

Na legislatura em curso os grupos parlamentares do PCP, BE e PEV, apresentaram projectos de lei que iam, mais uma vez no sentido de reduzir o número de subscritores exigido para o exercício do direito da iniciativa legislativa e de facilitar a apresentação das mesmas, nomeadamente através da Internet, mas foram todos rejeitados na generalidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Durante o debate na generalidade destas iniciativas, o PSD levantou a questão agora aqui em apreço do direito de iniciativa legislativa dos portugueses residentes no estrangeiro, alertando exactamente para o facto de a Lei ter um preceito que se traduz numa restrição legal para todos esses portugueses.

Nesse sentido, os deputados do PSD tiveram a oportunidade, no 1 de Março, de apresentar o Projeto de Lei Nº 186/XII/1ª (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.

2. c) A iniciativa

Segundo os próprios proponentes, a iniciativa que que é apreciada neste Parecer tem por objectivo eliminar a discriminação que está consagrada na actual lei que regula o direito de iniciativa legislativa de cidadãos no que diz respeito aos portugueses que residem no estrangeiro e que apenas podem, de acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, exercer esse direito nos casos em que a iniciativa legislativa tenha por objecto matéria que lhes diga especificamente respeito, ao contrário do que acontece com os cidadãos recenseados no território nacional.

Defende o Grupo Parlamentar do Partido Socialista que se está a estabelecer, com a actual legislação, uma “distiçãõ entre os cidadãos portugueses em função do seu lugar de residênciã” e que se “reveste de um elevado significado a eliminãõ desta discriminaçãõ” tendo em conta as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo.

Na sua exposiçãõ de motivos os subscritores do Projecto de Lei que se analisa consideram que a prõpria Constituiçãõ da Repùblica Portuguesa (CRP), nãõ estabelece qualquer restriçãõ



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ao direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, pois, segundo eles, no seu artigo 167.º não existe qualquer limitação a esse direito.

Ao mesmo tempo defendem ainda que a CRP atribui ao Estado uma obrigação especial de proteger o exercício dos direitos dos portugueses residentes no estrangeiro, considerando-se dentro destes, também os direitos políticos. Acrescentam que o Estado está obrigado a facilitar e não a dificultar o exercício da cidadania destes portugueses.

Tal como também é referido na iniciativa dos deputados do PS, a CRP apenas estabelece limites quanto à capacidade eleitoral activa e, dentro desta, apenas no que diz respeito à eleição do Presidente da República (art. 122.º n.º 2) e ao referendo (artigo 115.º n.º 12) para os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro tendo em conta a “intensidade dos laços de ligação à comunidade nacional” ou em “razão de matérias directamente respeitantes à desterritorialização”.

Reforçam os proponentes que “para o PS os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro fazem parte do espectro social, económico e cultural da vida nacional, não devendo, por isso, estar sujeitos, salvo nas situações previstas na CRP, a restrições ou ónus que diminuam a sua condição de iguais relativamente aos seus concidadãos residentes no território nacional”. Assim advogam que o direito de iniciativa legislativa deve poder ser exercido em toda a sua amplitude pelos cidadãos portugueses, quer residam ou não em território nacional.

Destaca ainda a iniciativa do PS que “o objectivo geral e comum de promover o aumento da participação política e combater a abstenção, designadamente eleitoral, passa por reforçar o sentimento de pertença concreta dos portugueses não residentes no território nacional e a demonstração real de que o País está interessado nas suas ideias, na sua participação e não apenas no seu voto ou nas suas divisas”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A matéria que é abordada por este projecto de lei já tinha sido suscitada pelos deputados do Grupo Parlamentar do PSD, em particular por aqueles que são eleitos pelos círculos da emigração, nomeadamente aquando do debate das iniciativas apresentadas pelo PCP, BE E PEV, sobre esta questão e depois na apresentação de uma declaração de voto na votação das mesmas, em Janeiro deste ano.

Parece-me importante e necessário o encontro de consensos em matérias relativas aos direitos cívicos e políticos das comunidades portuguesas tendo nessa declaração apelado para isso mesmo. Esse consenso parece estar agora a surgir com o PS, sobre esta matéria, com a apresentação do presente Projecto de Lei em tudo semelhante à iniciativa apresentada pelo PSD.

Os portugueses residentes no estrangeiro merecem de facto que a lei seja alterada para que possam estar em pé de igualdade com todos os seus compatriotas que vivem em Portugal. Há muito tempo que defendo esta igualdade de direitos a todos os níveis e, naturalmente, também no plano da participação política.

Acredito que sobre esta questão da iniciativa legislativa dos cidadãos, caso os projectos de lei que irão estar em discussão venham a ser aprovados estaremos, a dar mais um passo no sentido da aproximação de todos os portugueses independentemente de onde residam e do esbatimento das diferenças que ainda perduram entre os nossos emigrantes e os portugueses que residem em território nacional.



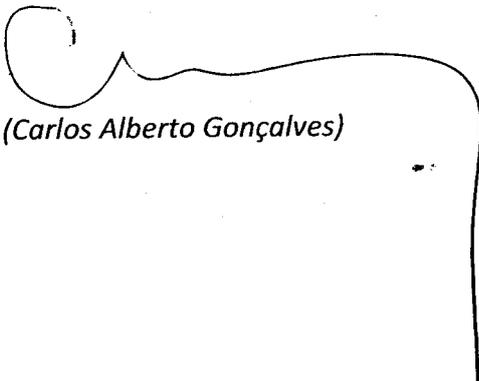
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

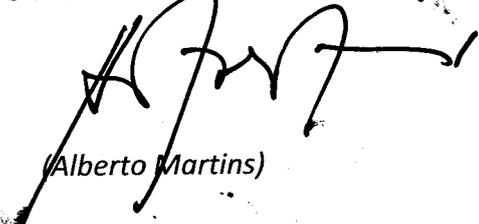
1. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista, teve a iniciativa de apresentar, na Assembleia da República, em 22 de Março de 2012, o **Projecto de Lei n.º 203/XII/1.ª**, primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, eliminando a discriminação relativa aos portugueses residentes no estrangeiro;
2. O regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos foi aprovado através da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho. Nos termos do seu artigo 6.º “os projectos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35000 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 objecto matéria que lhes diga especificamente respeito;
3. A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de **Parecer** que o projecto supracitado está em condições de ser discutido e votado pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 10 de Março de 2012

O Deputado Relator


(Carlos Alberto Gonçalves)

O Presidente da Comissão


(Alberto Martins)