



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 340/XIII/1.ª – CACDLG/2019

Data: 24-04-2019

NU: 630731

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª (Ninsc).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª (Ninsc) - "Alarga os direitos de cidadania no âmbito das Iniciativas Legislativas dos Cidadãos (Procede à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PEV, na reunião de 24 de abril de 2019 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 1146/XIII/4.ª (Ninsc) – ALARGA OS DIREITOS DE CIDADANIA NO ÂMBITO DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DOS CIDADÃOS (PROCEDE À QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 17/2003, DE 4 DE JUNHO)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 2 de março de 2019, o **Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª** – “*Alarga os direitos de cidadania no âmbito das iniciativas legislativas dos cidadãos (Procede à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)*”.

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

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 6 de março de 2019, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa pretende alterar a alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa legislativa de cidadãos)¹, no sentido de permitir que os cidadãos possam apresentar iniciativas legislativas em relação a matérias incluídas na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, com exceção da matéria prevista na alínea j) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ou seja, das eleições dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, por esta ser “*matéria reservada à iniciativa das regiões autónomas*”²³ – cfr. artigo 2.º e exposição de motivos.

O Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira considera que “*A actual redacção do art. 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, constitui um severo obstáculo à concretização do princípio de participação na vida pública e afigura-se como um elemento de afastamento entre os cidadãos e a Assembleia da República que os representa, contribuindo para alimentar o desencanto pelos partidos e o sentimento de falta de capacidade de resposta das instituições aos problemas dos cidadãos*” – cfr. exposição de motivos.

Salienta o proponente que “*alargar o objecto do direito de iniciativa legislativa cidadã às matérias do art. 164.º em nada afecta a reserva de competência da Assembleia da República quanto à elaboração, discussão e votação das normas, sua entrada em vigor, interpretação, modificação, suspensão ou revogação - o primado da competência legislativa da Assembleia da República permanece intocável com a presente proposta*” – cfr. exposição de motivos.

¹Alterada pelas Lei n.º 26/2012, de 24 de julho, Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto, e Lei n.º 52/2017, de 13 de julho.

²É-o, de facto, nos termos do artigo 226.º, n.º 1, da CRP.

³ Importa, no entanto, lembrar que as matérias reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, onde se inclui a reserva de iniciativa em relação às leis eleitorais regionais, já se encontram atualmente excecionadas na alínea c) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, não podendo, por isso, ser objeto de iniciativa legislativa de cidadãos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, “a presente proposta visa ampliar o objecto do referido instrumento de democracia participativa, alargando o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos às matérias consagradas no art.º 164.º da CRP, com excepção da alínea j), considerando ser matéria reservada à iniciativa das regiões autónomas” – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, o Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira altera a redação da alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que atualmente exceciona da iniciativa legislativa de cidadãos as matérias “do artigo 164.º da Constituição, com excepção da alínea i)”, passando apenas a excecionar as matérias “da alínea j) do artigo 164.º da Constituição” – cfr. artigo 2.º.

É proposta a entrada em vigor desta alteração “no dia seguinte ao da sua publicação” – cfr. artigo 3.º.

I c) Antecedentes

A redação em vigor da alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos) corresponde à redação originária desta lei, que teve na sua origem os Projetos de Leis n.ºs 9/IX/1 (BE), 51/IX/1 (PS), 68/IX/1 (PCP) e 145/IX/1 (PSD e CDS-PP), cujo texto final apresentado pela 1.ª Comissão foi aprovado em votação final global por unanimidade, em 24 de abril de 2003.

De referir que, na especialidade, o artigo 3.º desta lei foi aprovado por unanimidade, na ausência do BE e do PEV – cfr. DAR II Série A n.º 87 IX/1.ª 26-04-2003, p. 3557-3559.

Por ter interesse, recorde-se as propostas iniciais dos diversos grupos parlamentares em relação a esta matéria específica:

⁴ Refere-se às “Bases do sistema de ensino”.

⁵ Refere-se às “Eleições dos deputados das Assembleias Legislativas das regiões autónomas”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- O Projeto de Lei n.º 9/IX/1.ª (BE) propunha: “*A iniciativa legislativa a que se refere o artigo anterior pode ter como objecto qualquer matéria que se encontre no âmbito da competência legislativa da Assembleia da República, exceptuando as reservas constitucionalmente previstas*” – cfr. artigo 6.º desse Projeto de Lei;
- O Projeto de Lei n.º 51/IX/1.ª (PS) propunha: “*Podem ser objecto de iniciativa legislativa popular as matérias previstas na alínea i) do artigo 164.º e no artigo 165.º da Constituição da República, com excepção das que tenham conteúdo orçamental, tributário ou financeiro*” – cfr. n.º 1 do artigo 6.º deste Projeto de Lei;
- O Projeto de Lei n.º 68/IX/1.ª (PCP) propunha: “*Podem ser objecto de iniciativa legislativa popular todas as matérias sobre as quais a Assembleia da República possa legislar, com excepção das matérias em que o direito de iniciativa seja constitucionalmente reservado a determinadas entidades*” – cfr. artigo 7.º desse Projeto de Lei;
- O Projeto de Lei n.º 145/IX/1.ª (PSD e CDS-PP) propunha: “*As iniciativas de lei podem ter por objecto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, nos termos dos artigos 161.º, 164.º e 165.º da Constituição, com excepção daquelas cujo direito de iniciativa se encontra constitucionalmente reservado aos Deputados, ao Governo e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*” – cfr. artigo 3.º desse Projeto de Lei.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª (Ninsc), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª – “*Alarga os direitos de cidadania no âmbito das iniciativas legislativas dos cidadãos (Procede à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)*”.
2. Esta iniciativa pretende alterar a alínea d) do artigo 3.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa legislativa de cidadãos), no sentido de permitir que os cidadãos possam apresentar iniciativas legislativas em relação a matérias incluídas na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, com exceção da matéria prevista na alínea j) do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 1146/XIII/4.ª (Ninsc) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 24 de abril de 2019

A Deputada Relatora


(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão


(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Projeto de Lei n.º 1146/XIII (4.ª) - Alarga os direitos de cidadania no âmbito das Iniciativas Legislativas dos Cidadãos (Procede à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho)

Data de admissão: 6 de março de 2019

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

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Silva (BIB), Leonor Calvão Borges (DILP), António Almeida Santos (DAPLEN), Catarina R. Lopes e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 15 de março de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O presente Projeto de Lei, da iniciativa do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira, preconiza a alteração da alínea *d*) do artigo 3.º da [Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho](#), que regula a iniciativa legislativa de cidadãos, com o objetivo de a tornar “*mais ampla e aprofundar o seu potencial enquanto instrumento de promoção do debate e da participação dos cidadãos, bem como reforçar o envolvimento e a participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas*”.

O preceito em causa determina atualmente que a iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo as do artigo 164.º da [Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#), com exceção da alínea *i*).

Com efeito, nenhuma das matérias que integram a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, com exceção das bases do sistema de ensino, pode ser objeto de uma iniciativa legislativa de cidadãos, situação que o proponente visa reverter, eliminando este limite material à iniciativa dos cidadãos, com exceção da matéria relativa às eleições dos deputados às Assembleias legislativas das regiões autónomas, da iniciativa exclusiva destas, por imposição constitucional.

Nesse sentido, em três artigos (sendo o primeiro definidor do respetivo objeto e o terceiro diferindo o início de vigência da alteração para o dia subsequente ao da sua publicação¹) o subscritor da iniciativa propõe que a alínea *d*) do artigo 3.º do regime jurídico da iniciativa legislativa de cidadãos passe a limitar materialmente esta iniciativa apenas no que concerne às eleições dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas.

¹ A este propósito, assinala-se que, por excesso relativamente ao teor da norma, a epígrafe do artigo 3.º contempla a produção de efeitos, para além da entrada em vigor.

Na exposição de motivos, o proponente enuncia os fundamentos da providência legislativa apresentada:

- O princípio constitucional da participação na vida pública, designadamente através de meios de «democracia direta» na designação da Doutrina constitucional;
- O facto de os progressos verificados na evolução da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho não terem eliminado a *“abordagem muito restritiva do exercício do direito em apreço”* *“especificamente no que ao objecto diz respeito”*, por vedar *“aos cidadãos a possibilidade de submeter à Assembleia da República propostas legislativas sobre todas as matérias do artigo 164º da CRP (Reserva absoluta de competência legislativa) (...), excluindo da iniciativa cidadã matérias de formação da vontade democrática, o que em democracia não pode ser subtraído aos cidadãos.”*;
- O facto de a proposta legislativa em nada afetar o primado da competência legislativa da Assembleia da República e a reserva de competência da Assembleia da República na sua produção legislativa, respeitando *“integralmente o sentido e alcance da reserva absoluta”*;
- o facto de o atual limite material constituir *“um severo obstáculo à concretização do princípio de participação na vida pública”* e relevar ser um *“elemento de afastamento entre os cidadãos e a Assembleia da República que os representa”*;
- o facto de a iniciativa legislativa de cidadãos ser um *“instrumento de democracia participativa, também (...) consagrado no Tratado da União Europeia (TUE), com o nome de Iniciativa de Cidadania Europeia”, “como um contributo vital para consolidar as bases democráticas da União e para aproximar a Europa dos seus cidadãos”*.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O princípio da participação na vida pública está consagrado nos artigos 10.º, 46.º, 48.º, 49.º, 50.º, 51.º e 52.º da CRP.

O n.º 1.º do [artigo 48.º](#) determina que “Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.

Como é referido na exposição de motivos, uma das formas de concretização do direito cívico de participação é precisamente o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos, formalmente consagrado na 4.ª revisão constitucional ([Lei Constitucional nº 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.”

Em aplicação desta norma constitucional, o regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos foi aprovado através da [Lei nº 17/2003, de 4 de Junho](#), com a modificação introduzida ao artigo 2.º pela [Lei n.º 26/2012, de 24 de julho](#).

Nos termos do artigo 6.º da lei, os projetos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35.000 cidadãos eleitores residentes no território nacional, admitindo-se, nos termos do artigo 2.º, “*cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer no estrangeiro.*”

Posteriormente, a [Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto](#), reduziu o número mínimo de assinaturas necessárias para os casos de iniciativa referendária por cidadãos eleitores para 20.000 cidadãos eleitores, nos termos do seu artigo 6.º, permitindo ainda a sua submissão através de plataforma eletrónica disponibilizada pela Assembleia da República, que garanta a validação das assinaturas dos cidadãos a partir do certificado disponível no cartão de cidadão.

A [Lei n.º 52/2017, de 13 de julho](#), que procedeu à terceira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, e republica o diploma, reforça a possibilidade de submissão eletrónica.

A atual redação do regime jurídico da iniciativa legislativa dos cidadãos determina, nos termos do seu artigo 3.º, que o seu objeto são “todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo:

- a) As alterações à Constituição;
- b) As reservadas pela Constituição ao Governo;
- c) As reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira;
- d) As do artigo 164.º da Constituição, com exceção da alínea i);
- e) As amnistias e perdões genéricos;
- f) As que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro”.

Está assim vedada a possibilidade de submeter à Assembleia da República propostas legislativas sobre as matérias do [artigo 164.º](#) da CRP, de reserva absoluta de competência legislativa, com exceção da alínea i), isto é, das relativas às bases do sistema de ensino.

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.ºs 9/87, de 26 de Março, 61/98, de 27 de Agosto e 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 1.500 cidadãos eleitores recenseados no território da Região.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não estar pendente nenhuma outra iniciativa legislativa ou petição sobre a matéria em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da atual Legislatura, como antecedentes parlamentares do presente Projeto de Lei, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas e petição:

- Projeto de Lei n.º 527/XIII/2.ª (PSD, PS, BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN) - [Terceira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho \(Iniciativa Legislativa de Cidadãos\)](#) – aprovada por unanimidade em votação final global, deu origem à [Lei 52/2017](#) - *Terceira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa legislativa de cidadãos)* - V. Declaração de Retificação n.º 24/2017 - DR I S 171, de 2017-09-05;
- Projeto de Deliberação n.º 7/XIII/1.ª (CDS-PP) - [Propõe a criação de um grupo de trabalho para estudo e implementação de um mecanismo de entrega eletrónica das iniciativas legislativas de cidadãos](#) - Redistribuição ao Grupo de Trabalho para o Parlamento Digital em 19-07-2019;
- Projeto de Lei n.º 212/XIII/1.ª (PSD) - [2ª alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, reduzindo em 20% o número de assinaturas necessárias para a apresentação de Iniciativas Legislativas de Cidadãos](#) - aprovada por unanimidade em votação final global, deu origem à [Lei Orgânica 1/2016](#) *Procede à segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (Iniciativa legislativa de cidadãos), e à quinta alteração à Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Lei Orgânica do Regime do Referendo), reduzindo o número de assinaturas necessárias para desencadear iniciativas legislativas e referendárias por cidadãos eleitores*
- Projeto de Lei n.º 210/XIII/1.ª (PS) - [Aprova a 2.ª Alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, procedendo à revisão dos requisitos e procedimentos de entrega de iniciativas legislativas de cidadãos \(idem\)](#);
- Projeto de Lei n.º 208/XIII/1.ª (PEV) - [Segunda alteração à Lei nº 17/2003, de 4 de junho, para tornar acessível a Iniciativa Legislativa de Cidadãos \(idem\)](#);

- Projeto de Lei n.º 188/XIII/1.^a (CDS-PP) - [Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho \(Iniciativa Legislativa de Cidadãos\)](#)”, simplificando os procedimentos e requisitos nela previstos (idem);
- Projeto de Lei n.º 167/XIII/1.^a (BE) - [Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, que regula a Iniciativa Legislativa de Cidadãos \(segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho\)](#) (idem);
- Projeto de Lei n.º 136/XIII/1.^a (PCP) - [Segunda alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho \(Iniciativa Legislativa de Cidadãos\)](#) (idem).

- [Petição n.º 24/XIII/1.^a](#), subscrita por Ivo Miguel Barroso Pêgo, José Duarte de Almeida Ribeiro e Castro e outros (num total de 4181 subscritores) - *Solicitam a simplificação dos requisitos legais para a apresentação de iniciativas legislativas de cidadãos e de iniciativas populares de referendo e a consagração de prazos para a sua apreciação* (apreciação concluída em 6 de maio de 2016, com a respetiva apreciação em Plenário, em discussão conjunta com as iniciativas supra identificadas).

III. Apreciação dos requisitos formais

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

A iniciativa é apresentada pelo Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, nos termos dos artigos 167.º da CRP e 118.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#), que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da CRP e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Deu entrada a 2 de março de 2019, foi admitido e anunciado a 6 e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário ([Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário determina que “*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”. Consultado o [Diário da República Eletrónico](#), verifica-se que a [Lei n.º 17/2003, de 4 de junho](#), sofreu até à data três alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será a quarta, tal como refere o título, que em nossa opinião ainda pode ser melhorado conforme se sugere:

Alarga os direitos de cidadania no âmbito das iniciativas legislativas dos cidadãos, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de junho.

O artigo 1.º do projeto de lei não precisa de incluir o elenco dos diplomas que alteram a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, uma vez que este já consta do artigo 2.º.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º, o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: *“Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*. Porém, a epígrafe do referido artigo deve ser corrigida, pois não faz sentido que diga “produção de efeitos” quando a redação do artigo nada refere sobre isso.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei, devendo ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A iniciativa de cidadania europeia (ICE) é um instrumento de democracia participativa que permite aos cidadãos propor alterações legislativas concretas em qualquer domínio em que a Comissão Europeia tenha competência para apresentar uma proposta legislativa.

Uma iniciativa permite que cidadãos de Estados-Membros diferentes influenciem a elaboração das políticas da UE.

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

“Artigo 11.º

(...)

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

Também o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que o *Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as normas processuais e as condições para a apresentação de uma iniciativa de cidadania na aceção do artigo 11.º do Tratado da União Europeia, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que devem provir os cidadãos que a apresentam* (artigo 24.º).

Na origem do processo conducente a essa regulamentação esteve o Livro Verde relativo a uma Iniciativa de Cidadania Europeia², tendo, em 1 de abril de 2011, entrado em vigor o Regulamento (UE) n.º 211/2011³ (em diante Regulamento ICE) – o qual já foi objeto de um Relatório sobre a respetiva aplicação⁴, datado de 31 de março de 2015, no âmbito de um mecanismo de acompanhamento com vista a uma eventual revisão⁵.

² Corresponde à [COM\(2009\)622](#), sobre a qual a Assembleia da República [não emitiu parecer](#), embora a Comissão de Assuntos Europeus tenha [informado as instituições europeias](#) do interesse em analisar a proposta de Regulamento da ICE a ser apresentada posteriormente.

³ Corresponde à [COM\(2010\)119](#), sobre a qual a Assembleia da República [emitiu parecer](#).

⁴ Corresponde à [COM\(2015\)145](#), a qual a Assembleia da República não escrutinou.

⁵ Previsto no artigo 22º do Regulamento:

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

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

O referido [Regulamento \(UE\) n.º 211/2011](#), sobre a iniciativa de cidadania, que estabeleceu as regras para a apresentação de uma iniciativa de cidadania e o quadro normativo aplicável à ICE, é complementado pelo [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 1179/2011](#), que estabelece as especificações técnicas dos sistemas de recolha por via eletrónica, nos termos do Regulamento (UE) n.º 211/2011.

Assim, para apresentar uma iniciativa, são necessários sete cidadãos da UE que vivam em sete Estados-Membros diferentes e que tenham a idade necessária para poderem votar. Assim que uma iniciativa reúne um milhão de assinaturas e atinge os números mínimos de subscritores em, pelo menos, sete países, a Comissão Europeia tem de decidir se toma ou não medidas. A Comissão analisará cuidadosamente a iniciativa e no prazo de três meses a contar da data de receção da iniciativa: os representantes da Comissão recebem os organizadores para que estes possam explicar detalhadamente as questões suscitadas pela iniciativa de cidadania; os organizadores têm a oportunidade de apresentar a sua iniciativa numa audição pública organizada no Parlamento Europeu; a Comissão adota uma resposta formal em que explica, se for caso disso, as medidas que tenciona tomar para dar seguimento à iniciativa de

“Artigo 22.º

Revisão

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

cidadania em causa e os motivos que a levam a tomar essas medidas ou a não tomar qualquer medida.

Essa resposta, que tem a forma de uma comunicação, é oficialmente adotada pelo colégio dos Comissários e publicada em todas as línguas oficiais da UE.

A Comissão não está obrigada a apresentar uma proposta legislativa na sequência de uma iniciativa. No entanto, se a Comissão decidir apresentar uma proposta legislativa, é desencadeado o processo legislativo normal: a proposta da Comissão é apresentada ao legislador (em geral, o Parlamento Europeu e o Conselho ou, em certos casos, só o Conselho) e só terá força de lei se este decidir adotá-la.

O Parlamento Europeu, por seu turno, também já elaborou um estudo sobre a aplicação da ICE⁶ com recomendações práticas para a sua revisão com vista a uma maior efetividade. A ICE tem sido, aliás, objeto contínuo de acompanhamento do Parlamento Europeu, cujos contributos visam torná-la um instrumento de democracia participativa mais acessível. De entre estas, e tendo em conta o objeto da iniciativa legislativa em análise, refira-se o contributo para uma redução do número mínimo de Estados-Membros de onde as declarações de apoio têm de proceder, de um terço, como originalmente proposto, para um quarto.

A identificação de diversos problemas no instrumento ICE levou a um processo de revisão, tendo a Comissão apresentado uma proposta para um novo regulamento em 2017⁷.

As iniciativas de cidadania apresentadas, bem-sucedidas, em aberto ou retiradas podem ser consultadas no registo oficial da Comissão Europeia, assim como o procedimento descrito.

⁶ «ICE - Primeiros ensinamentos da implementação» (*ECI - First lessons of implementation*)

⁷ Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República, tendo sido objeto de relatório por parte Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e de parecer por parte da Comissão de Assuntos Europeus.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha e Itália. É ainda apresentada para o Brasil.

ESPAÑA

Em Espanha, a [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular](#) (consolidada), com as alterações introduzidas pela [Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo](#), no seu [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.

O diploma refere, no seu artigo 2.º, as matérias excluídas das iniciativas legislativas dos cidadãos, nomeadamente:

- “1. Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas.
2. Las de naturaleza tributaria.
3. Las de carácter internacional.
4. Las referentes a la prerrogativa de gracia.
5. Las mencionadas en los [artículos 131](#) (planeamento da atividade económica geral) y [134.1 de la Constitución](#) (Orçamento geral do Estado).”

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

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

ITÁLIA

Na [Constituição](#) italiana está previsto o “*direito de iniciativa popular*”, nos termos do disposto no artigo 71.º que, no seu n.º 2, prevê expressamente que: “*o povo exerce a iniciativa legislativa mediante a proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos.*” – Projeto de lei de iniciativa popular.

Nem o [Regulamento da Câmara dos Deputados](#) – artigos 68.º e seguintes – nem a Constituição (artigo 74.º) 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 (projeto de lei regional de iniciativa popular).

A [Legge 25 maggio 1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo](#), nos seus artigos 48.º e 49.º, estabelece que o projeto, 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. O diploma não refere a matéria sobre a qual pode ser apresentada uma iniciativa legislativa de cidadãos.

Outros países:

BRASIL

A [Lei nº 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” (artigo 13.º, parágrafo 1), não indicando o diploma matérias excluídas do seu âmbito. A lei estabelece que “o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados⁸, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação” (artigo 13.º, parágrafo 2).

Quanto ao processo legislativo, a Câmara dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do seu [Regimento Interno](#). O artigo 252.º, ponto X, estabelece que “a Mesa designará deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este regimento ao autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.”

O artigo 252.º, ponto VIII, também prevê “que cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado”, não indicando matérias excluídas do seu âmbito.

A Lei nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998, 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.

V. Consultas e contributos

⁸ Artigo 252.º (que prevê a iniciativa popular da lei), ponto IX, do [Regimento Interno](#).

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

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

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género, indicando que *“Desde a sua instituição em 2013 (Lei 17/2003) houve sete ILC que terão envolvido cerca de 245.000 cidadãos. A verificação das assinaturas na AR é feita por amos-tragem e não há, do nosso conhecimento, dados estatísticos fiáveis sobre o número de assinaturas repartidos por género. Os recursos necessários para participar numa ILC são irrisórios (assinatura) pelo que consideramos que à partida, mesmo a desigualdade de recursos que existe e é desfavorável ao género feminino, não obsta ao usufruto deste direito”*.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Salvo melhor opinião, a presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem não discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

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

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

BURGUERA AMEAVE, Leyre - Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo = Parliamentary centrality and citizens initiative in the legislative process. **Revista de estudios políticos**. Madrid. ISSN 0048-7694. Nº 171 (enero-marzo 2016), p. 105-136. Cota: RE-15.

Resumo: A sociedade está constantemente a exigir uma maior participação em relação ao seu futuro político. Um bom exemplo disso mesmo é o aumento das iniciativas legislativas de cidadãos apresentadas tanto a nível nacional como regional em Espanha e também a nível europeu. Segundo a autora, isto acontece apesar da regulação destas iniciativas poder ser vista como desincentivadora das mesmas, tendo em conta a existência de uma certa desconfiança em relação à sua formulação jurídica, uma vez que põem em questão a coerência e compatibilidade entre a democracia representativa e a democracia direta. Daí que a mera possibilidade de promover ou reconfigurar este instituto acabe por expor a fragilidade do parlamento. Este artigo procura assim analisar a iniciativa legislativa dos cidadãos na sua relação com o atual estatuto do parlamento.

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

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

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

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

PORTUGAL. Assembleia da República. DILP - **Direito de Iniciativa dos Cidadãos** [Em linha] : **folha informativa**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2009. [Consult. 22 mar. 2019]. Disponível em

WWW:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=109455&img=8635&save=true>>.

Resumo: Esta folha informativa da Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar da Assembleia da República apresenta: os antecedentes da Lei n.º 17/2003; a aprovação e os termos da lei; a aplicação da lei e suas alterações e, finalmente, um breve resumo de direito comparado em dois países europeus - Es