



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 819/1ª –CACDLG (Pós RAR) /2008

Data: 15-10-2008

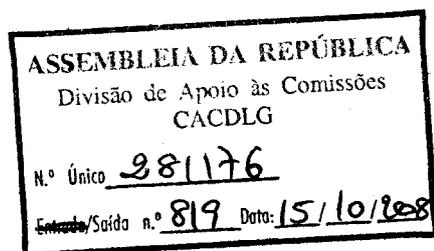
ASSUNTO: Parecer do Projecto de Lei n.º 569/X/3ª (PCP).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projecto de Lei n.º 569/X/3ª (PCP)** – “*Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos)*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 15 de Outubro de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 569/X - Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa Legislativa de Cidadãos)

PARTE I – Considerandos

a) Nota introdutória

Um grupo de deputados do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 18 de Julho de 2008, o Projecto de Lei n.º 569/X/3.^a, que altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, relativa ao regime que regula a iniciativa legislativa de cidadãos.

Esta proposta foi efectuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.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 do Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 21 de Julho de 2008, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.

b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa legislativa visa alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, que regula a iniciativa legislativa de cidadãos, no sentido de diminuir de 35 000 para 5 000 o número de cidadãos eleitores necessários para exercer o direito de iniciativa legislativa.

O grupo parlamentar proponente entende que a exigência de 35 000 assinaturas de cidadãos eleitores para apresentar uma iniciativa legislativa é desproporcionada e torna quase inviável qualquer iniciativa, chamando a atenção para alguns exemplos comparativos, designadamente, a exigência de 7 500 assinaturas para a constituição de um partido político ou a apresentação de uma candidatura à Presidência da República.

Alega o grupo parlamentar proponente que não preconiza, tal como é referido na exposição de motivos do projecto, um grau de exigência que banalize a apresentação de iniciativas legislativas populares, entendendo que a exigência de 5 000 assinaturas parece adequada, tanto mais que a *“única obrigação que decorreria para o Parlamento seria a apreciação da iniciativa, já que a sua aprovação ou rejeição seria unicamente da competência da Assembleia da República enquanto órgão de soberania”*.

c) Enquadramento constitucional, legal e antecedentes

A iniciativa legislativa dos cidadãos ou iniciativa popular foi introduzida na Constituição em 1997. De acordo com o n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa “*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 de lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembleias Legislativas.*”

A iniciativa legislativa popular é um instrumento de efectivação da participação política dos cidadãos, contribuindo para uma maior proximidade entre os eleitores e a actividade dos seus órgãos democráticos representativos.

Com a criação deste instituto que se distingue de outros como o direito de petição e a iniciativa popular de referendo, os cidadãos passaram a poder exercer um poder político que directamente inicia o processo legislativo.

A Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, composta por quinze artigos, densifica o regime do instituto da iniciativa legislativa de cidadãos no tocante à titularidade, objecto, limites, garantias, requisitos exigidos, tramitação, caducidade e renovação.

São titulares do direito de iniciativa legislativa os cidadãos regularmente inscritos no recenseamento eleitoral em território nacional e também os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e regularmente recenseados, sempre que a iniciativa tenha por objecto matéria que lhes diga especificamente respeito.

A iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objecto 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 excepção da alínea i);
- e) As amnistias e perdões genéricos;
- f) As que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro.

O impulso legislativo popular requer, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, um mínimo de 35 000 cidadãos eleitores.

Analisando o requisito do número mínimo de cidadãos eleitores para apresentar uma iniciativa legislativa no direito comparado, verificamos que aquele é muito díspar. Por exemplo, em **Espanha** a Constituição exige 500.000 assinaturas reconhecidas, em **Itália** a iniciativa de leis carece de pelo menos 50 000 eleitores e no **Brasil** estabelece-se que os respectivos projectos devem ser subscritos por, pelo menos, 1% do eleitorado nacional de cinco ou mais Estados, em número não inferior a 0,3% dos eleitores de cada um deles. Nos países da Europa de leste o retrato não é muito diferente: na **Polónia** a titularidade recai sobre um mínimo de 100 000 cidadãos com direito a voto nas eleições para a Câmara dos Representantes, na **Lituânia** exige-se 50.000 cidadãos.

Acresce-se que desde o início da vigência da Lei n.º 17/2003, deu entrada na Assembleia da República uma iniciativa legislativa de cidadãos (Projecto de Lei n.º 183/X/1).

Reiterando a distinção entre o instituto ora em causa e os institutos do direito de petição e a iniciativa popular de referendo, refira-se que as petições são apreciadas em Plenário sempre que sejam subscritas por mais de 4 000 cidadãos (de acordo com a Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto) e que o referendo pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores em número não inferior a 75 000 (de acordo com a Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, alterada pela Lei n.º 4/2005, de 8 de Setembro).

A Lei n.º 17/2003 resultou da aprovação dos Projectos de Lei 9/IX (BE), 51/IX (PS), 68/IX (PCP) e 145/IX (PSD-CDS).¹ Sublinhe-se, no entanto, que o processo conducente à consagração deste direito se iniciou bastante antes, tendo sido apresentados e discutidos projectos desta natureza ao longo da VII² e VIII³ legislatura, sem que o processo legislativo tivesse sido concluído.

Já na 1.^a sessão legislativa da presente legislatura foram apresentados dois projectos com o mesmo objecto do que agora se encontra em análise: os Projectos de Lei 24/X (PCP) e 33/X (BE), os quais foram rejeitados em votação final global.

¹ Vd Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais subscrito pelo Senhor Deputado António Filipe in DAR II S A nº38 de 5.11.2002. Discussão conjunta na generalidade in DAR I S nº 50 de 18.10.2002.

² Através dos projectos de lei 422/VII (PCP), 455/VII (PSD) e 456/VII(PS) a matéria da iniciativa legislativa popular já havia sido chamada à colação, tendo os mesmos sido aprovados na generalidade na reunião plenária de 12 de Fevereiro de 1998.² Com o término da legislatura e sem que se tivesse fixado um texto final em sede de especialidade, operou-se a sua caducidade.

³ Na VIII Legislatura renovaram-se as iniciativas, tendo sido apresentados os Projectos de Lei nº 75/ VIII (PSD), 95/VIII (PCP) 192/VIII (PS) e 193/VIII (BE). Todos os projectos foram aprovados na generalidade por unanimidade. A dissolução da Assembleia da República no início de 2002 conduziu à caducidade dos projectos de lei.

Do Projecto de Lei 24/X (PCP)

Os proponentes desta iniciativa consideravam como adequado o número mínimo de cinco mil cidadãos eleitores para apresentar uma iniciativa legislativa à Assembleia da República, número aliás que têm vindo a defender em todas as iniciativas apresentadas sobre esta matéria.

Do Projecto de Lei nº 33/X (BE)

Por seu turno, o projecto de Lei do BE incidia igualmente sobre os requisitos constantes no n.º 1 do artigo 6.º da lei vigente, propondo os seus autores que o número mínimo exigível para a apresentação de projectos de lei à Assembleia da República fosse diminuído consideravelmente e se cifrasse nas 4000 assinaturas.

Este projecto previa, ainda, uma alteração ao actual artigo 8.º, relativo à admissão das iniciativas, propondo-se o aditamento de um novo nº4 consagrando a possibilidade dos serviços jurídicos da Assembleia da República poderem sujeitar à consideração da comissão representativa de cidadãos subscritores, modificações formais para melhoria do texto.

d) Da necessidade de serem promovidas audições/pedidos de parecer

Não havendo audições obrigatórias a realizar e tendo em conta que se trata, sobretudo, de uma opção política, não se afigura, neste caso, necessário ouvir qualquer entidade.

PARTE II - Opinião do relator

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projecto de Lei n.º 569/X, a qual é, de resto, de elaboração facultativa nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - Conclusões

1. Um grupo de deputados do PCP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 18 de Julho de 2008, o Projecto de Lei n.º 569/X/3.^a, que altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, relativa ao regime que regula a iniciativa legislativa de cidadãos.
2. Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 21 de Julho de 2008, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.
3. A presente iniciativa legislativa visa alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, relativa ao regime que regula a iniciativa legislativa de cidadãos, no sentido de diminuir de 35 000 para 5 000 o número de cidadãos eleitores necessários para exercer o direito de iniciativa legislativa.
4. O grupo parlamentar proponente entende que a exigência de 35 000 assinaturas de cidadãos eleitores para apresentar uma iniciativa legislativa é desproporcionada e torna quase inviável qualquer iniciativa,

chamando a atenção para alguns exemplos comparativos como é a exigência de 7 500 assinaturas para a constituição de um partido político ou a apresentação de uma candidatura à Presidência da República.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 569/X/3.^a, apresentado pelo grupo parlamentar do PCP, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

PARTE IV - Anexos

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços, nos termos do artigo 131.º do Regimento.

Palácio de S. Bento, 15 de Outubro de 2008

A Deputada Relatora



(Esmeralda Salero Ramires)

O Presidente da Comissão



(Osvaldo de Castro)

NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: **Projecto de Lei n.º 569/X/3ª (PCP)** – Altera a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa dos cidadãos)

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: **21 de Julho de 2008**

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª)**

I. Análise sucinta dos factos e situações:

Com a iniciativa em causa, pretende o Grupo Parlamentar proponente alterar o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, diploma que regula a iniciativa legislativa dos cidadãos.

O preceito em causa fixa actualmente em 35 000 o número de assinaturas necessárias para que um grupo de cidadãos eleitores possa apresentar à Assembleia da República uma iniciativa legislativa, requisito que, de acordo com os proponentes, *“é absurdamente desproporcionado e torna quase inviável qualquer iniciativa”*. Para mais, salientam, quando estas assinaturas têm de ser acompanhadas pelo número do bilhete de identidade e de cidadão eleitor de cada subscritor.

Assim sendo, lembrando o número mínimo de assinaturas indispensável para que uma petição seja discutida pelo Plenário da Assembleia da República (4000), para constituir um partido político (7500) ou para apresentar uma candidatura à Presidência da República (7500), os Deputados do Grupo Parlamentar do PCP vêm propor que a apresentação de uma iniciativa legislativa passe a depender da apresentação de 5000 assinaturas, assim procurando garantir que este *“passe a ser um direito concretizável”*, do qual apenas decorre uma obrigação para a Assembleia da República: a de apreciar a iniciativa.

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

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A iniciativa é apresentada por onze Deputados do grupo parlamentar do Partido Comunista Português, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento, respeitando ainda o n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob forma de artigo único, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma justificação ou exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Deu entrada em 18/07/2008 e foi admitida em 21/07/2008, pelo Presidente da Assembleia da República que a mandou baixar na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª). Foi anunciada em 24/07/2008.

b) Verificação do cumprimento da lei formulário:

Os actos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objecto, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, abreviadamente designada por lei formulário: *“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”*.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa de cidadãos) não sofreu até à data quaisquer modificações

Assim, a presente iniciativa que pretende alterar a Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, em caso de aprovação, nos termos do referido dispositivo da lei formulário, deve ter um título de que conste expressamente o seguinte:

“Primeira alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho (Iniciativa legislativa de cidadãos)”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar quaisquer outras questões em face da lei formulário¹.

III. Enquadramento legal nacional e antecedentes:

IV. Iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias:

As pesquisas realizadas sobre a base do processo legislativo e actividade parlamentar (PLC) não revelaram em matéria idêntica quaisquer iniciativas ou petições pendentes.

V. Audições obrigatórias e/ou facultativas:

Não havendo audições obrigatórias a realizar e tendo em conta que se trata, sobretudo, de uma opção política, não se afigura, neste caso, necessário ouvir qualquer entidade.

VI. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa:

¹ Chama-se no entanto a atenção, que em caso de aprovação, para efeitos de redacção final, o artigo único proposto deveria ter uma epígrafe.



Os contributos que, eventualmente, vierem a ser recolhidos poderão ser objecto de síntese a integrar, *a posteriori*, na nota técnica.

Assembleia da República, de Julho de 2008

Os técnicos,

Ana Paula Bernardo (DAPLEN)

(DAC)

(DILP)

(BIB)