

Exmo Senhor
Presidente da
Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

Data: 24 de julho de 2020

N. Refª : PARC-000222-2020

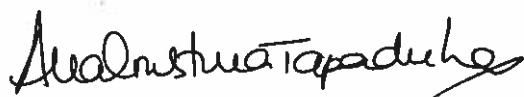
Assunto: Projeto de Lei 466/XIV - Reforça os direitos de participação no âmbito das iniciativas legislativas dos cidadãos, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

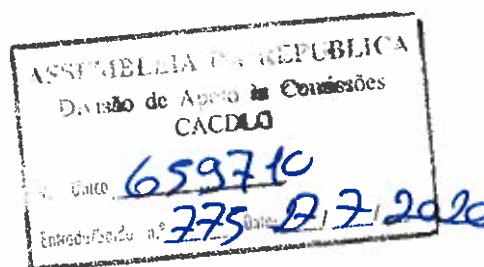
1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral



(Ana Cristina Tapadinhas)



I. Enquadramento

No seguimento da apresentação do Projecto de Lei n.º 466/XIV/1ª desenvolvido pelo Grupo Parlamentar do PAN, o presente parecer visa pronunciar-se sobre as medidas que nele se pretende virem a ser implementadas, com vista a um reforço de protecção e defesa dos direitos e legítimos interesses dos consumidores.

II. Na Generalidade

O presente parecer tem por objeto analisar o Projecto de Lei n.º 466/XIV/1ª que visa reforçar os direitos de participação no âmbito das iniciativas legislativas dos cidadãos, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 17/2013, de 4 de Junho.

Deste modo, o projeto de lei em análise visa introduzir alterações ao texto da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho, pela Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto e pela Lei n.º 52/2017, de 13 de julho, que concretiza a “iniciativa legislativa de cidadãos”. Mais concretamente pretende introduzir alterações aos artigos 3.º e 6.º daquele diploma.

Antes de mais e na generalidade parece-nos de louvar a iniciativa de propor medidas desta envergadura, principalmente numa altura de grande instabilidade social, económica e também tendencialmente política, exigindo-se, naturalmente, uma participação mais ativa e envolvida dos cidadãos, pelo que qualquer medida que vise reforçar o direito de participação dos mesmos, mostrar-se-á, sem duvida, necessária a alavancar procedimentos mais inclusivos, transparentes e geradores de confiança.

A este respeito importa relembrar o mais recente estudo elaborado pela OCDE *“Innovative Citizen Participation and New Democratic Institution: Catching the*

*Deliberative Wave 2020*¹ que determina como sendo três os factores a serem tidos em consideração como barreiras à participação dos cidadãos na vida política de um estado: a parca comunicação sobre o processo de participação, o reduzido compromisso do cidadão e ainda a fraca expectativa no retorno da sua participação.

A título de exemplo, poderemos referir que o direito de participação do consumidor consiste, nomeadamente, na audição e consulta prévias, em prazo razoável, das associações de consumidores no tocante às medidas que afetem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos consumidores. Ora, muitas organizações são frequentemente chamadas para ser ouvida em contextos e matérias relacionadas com este objetivo em específico, mas identificam, principalmente a nível local, uma dificuldade em aceder a determinadas iniciativas legislativas que se encontram em curso, pela reduzida divulgação e comunicação que é realizada e que escapa aos olhos do cidadão comum e também aos das associações que os representam.

Ora, perante os referidos dados bem como os já alavancados na presente proposta apresentada, parece-nos que a participação ativa dos cidadão na vida política em geral bem como na apresentação de propostas de iniciativas legislativas em particular, terá como base um envolvimento dos cidadãos nas matérias que são legisladas, sendo que esse envolvimento e integração terão de passar necessariamente por conhecer a organização, as ferramentas exigidas bem como a garantia do retorno no respetivo contributo.

Para esse efeito e atendendo à forte experiência empírica da DECO relacionada com a formação dos consumidores, parece-nos claro que para ser possível obter essa participação ativa é necessário dotar os cidadãos dos conhecimentos necessários ao

¹ Cfr. <http://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>.

efeito, adquirido, por exemplo, através da introdução nos planos de ensino de disciplinas obrigatórias de ciência política desde a mais tenra idade – naturalmente adaptada ao nível de ensino em causa – até aos mais adultos com o nível de densidade e aprofundamento das matérias necessariamente diferente e adaptado ao grau escolar.

Do mesmo modo, entendemos que a aposta numa comunicação simplificada, *trendy*, *friendly* e acessível ao público – com uma linguagem adaptada aos tempos atuais – conduziria a um maior envolvimento de todos os cidadãos no cenário político tanto a nível nacional como, inclusivamente, a nível local.

A este respeito seria, de facto, interessante aproveitar o ensejo de uma maior e melhor divulgação de tais procedimentos, mediante a criação de um mecanismo que permitisse que os eleitores e cidadãos obtivessem uma informação plena sobre a atividade parlamentar, mensalmente.

De facto, estamos certos do investimento realizado no que diz respeito às páginas *web* institucionais criadas tanto para o Parlamento como em cada Município, no entanto, e ainda assim, consideramos que a consulta às mesmas exigirá do cidadão um comportamento ativo que, ele próprio, por via das taxas de abstenção verificadas nos últimos anos em termos de exercício do direito de voto, revela não querer ter. É preciso levar a informação ao cidadão, aproximá-lo da atividade desempenhada por quem o representa, dando-lhe retorno do exercício do seu direito de voto. A este respeito seria igualmente interessante aproveitar o ensejo da necessidade de promover a iniciativa participativa do cidadão e propor-se a criação de uma *newsletter* enviada mensalmente ao cidadão onde o mesmo tivesse oportunidade de consultar a atividade parlamentar desenvolvida pelos deputados eleitos pela sua área territorial, por exemplo, do direito à informação que que lhe é legalmente conferido.

Do mesmo modo, entendemos que seria interessante, a par da oferta de participação do cidadão no *site* do parlamento, que fosse criado um espaço de discussão aberta do processo de criação legislativa, uma espécie de *speak corner* digital, através do qual o cidadão pudesse dar o seu contributo na análise da construção legislativa em causa.

Na verdade, muitas são as associações representativas dos cidadãos que, frequentemente, participam na criação legislativa sem que, para o efeito, aquele tenha pleno conhecimento desse contributo, pelo que seria importante otimizar essa informação e facilitar a sua apreensão e envolvimento dos mesmos num só local, onde aqueles pudessem ativamente participar.

No que diz respeito à proposta de alteração em específico e sem prejuízo dos comentários na especialidade que adiante se apresentarão, consideramos de extrema importância a consagração de princípios que delimitem a legitimidade dos cidadãos para investirem ativamente na apresentação de iniciativas legislativas.

5

Tal como preconizado no referido estudo realizado pela OCDE nos processos deliberativos representativos, deverão estar presentes os princípios da finalidade, responsabilização, transparência, inclusão, representatividade, informação e deliberação em grupo.

Ora, atendendo a que os referidos processos têm por base uma participação ativa dos cidadãos, parece-nos fazer sentido que a lei que consagra o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República se legitime e até seja reforçada pelos princípios que lhe estão subjacente os quais, a nosso ver, deveriam ser positivados de forma a conceder uma maior confiança ao cidadão, pelo que sugerimos a introdução dos mesmos na presente proposta.

III. Na especialidade

Art. 3.º, d) – Objeto

A iniciativa legislativa de cidadãos pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo a da alínea j) do art. 164.º da Constituição.

A iniciativa legislativa de cidadãos passa a poder ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, em particular as matérias até agora excecionadas constantes do Artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), com exceção da sua alínea da alínea j), por considerarem os autores que está em causa uma matéria reservada à iniciativa das regiões autónomas. Assim, de acordo com a proposta apresentada passam a poder ser também objeto da iniciativa legislativa dos cidadãos as seguintes matérias:

Eleições dos titulares dos órgãos de soberania; regimes dos referendos; organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional; organização da defesa nacional, definição dos deveres delas decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas; Regimes do estado de sítio e do estado de emergência; Aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa; Definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos; Associações e partidos políticos; Bases do sistema de ensino (já estava); eleições dos titulares dos órgãos do poder local ou outras realizadas por sufrágio directo e universal, bem como dos restantes órgãos constitucionais; estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio directo e universal; criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas; restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço

efetivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança; regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com exceção da Comissão; regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado; regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais; regime dos símbolos nacionais; regime de finanças das regiões autónomas; regime das forças de segurança; regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República.

Ora, com o devido respeito e salvo melhor opinião, consideramos que algumas das matérias que se pretende agora permitir ser objeto de iniciativa legislativa dos cidadãos, pela sua dignidade e importância, quer quanto à identidade de um povo como nação, quer quanto ao funcionamento do aparelho do estado, devem ser reservadas a um órgão de soberania que represente, sim, os eleitores, mas que não se confunda com esses mesmos eleitores, sob pena de ser colocada em causa uma das razões de existência desse próprio órgão de soberania.

7

No entanto e sem prejuízo do anteriormente referido, subscrevemos a necessidade de alargamento das matérias sobre as quais os cidadãos poderão eventualmente participar, contudo reforçamos que seria interessante incluir no diploma em análise matérias com as quais os mesmos lidam diariamente, não olvidando o papel de agente operacional do Estado que cada um deles desenvolve a quem cabe uma importante missão de analisar a aplicação de regras que lhes são diretamente aplicáveis.

Do mesmo modo consideramos que seria interessante incluir uma norma que definisse expressamente as matérias sobre as quais os cidadãos poderão apresentar iniciativas legislativas, evitando o esforço, para muitos, hercúleo de interpretar o disposto no art. 3.º da Lei 17/2013, através de técnicas legislativas que lhes são desconhecidas e/ou pouco compreendidas, como seja a remissão implícita. A título de exemplo, o art. 3.º, n.º 1, a alínea b) do mencionado diploma consagra que “a iniciativa legislativa de

cidadão pode ter por objeto todas as matérias incluídas na competência legislativa da Assembleia da República, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo”. Ora, neste caso, para além de frequentemente desconhecer esta possibilidade, o cidadão deverá procurar saber informação das matérias sobre as quais poderá pronunciar-se, sendo que no caso da reserva do Governo, as mesmas não se encontram elencadas na CRP de forma taxativa mas consagradas de forma esparsa na Lei Fundamental para além da necessidade de interpretação *a contrario* do disposto no art. 164.º e 165.º da CRP (matérias de reserva relativa e absoluta da AR) *ex vi* 198.º CRP².

Art. 6.º, n.º 1 - Requisitos

O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 15000 cidadão eleitores.

Quanto à alteração que se pretende introduzir neste art 6.º, nomeadamente a diminuição de 20.000 para 15.000 do número de subscritores dos projetos de diploma apresentados à AR através do exercício do direito de iniciativa legislativa de cidadãos, merece a nossa total concordância.

² A fim de melhor exemplificar a complexidade do assunto atente-se ao comentário sobre este assunto in Direito Constitucional e a Teoria da Constituição, J.J. Gomes Canotilho, pág. 742: *“Independentemente da caracterização material do governo e da existência de “actos de governo” directamente executivos da Constituição, é questionável que se possa falar de uma “reserva de Governo” contraposta à “reserva de lei”. O que existe sim é um complexo de actos funcionalmente políticos cuja competência é atribuída directamente pela constituição ao Governo (cfr. art. 105.º, consagrador de uma reserva política do Governo em relação às propostas do Orçamento e de alteração do Orçamento). Nesta medida, as “reservas de actos de governo” garantidas pela Constituição constituem limites à “reserva de lei”.*

IV. Conclusões

Em face do exposto, e sem prejuízo de anteriormente referido, bem como de esclarecimentos adicionais que se mostrem necessários, a DECO sublinha a necessidade de:

1. Ponderar a introdução no plano de ensino obrigatório a disciplina de ciência política, com vista a dotar os cidadãos dos conhecimentos necessários a suscitar o interesse de participação ativa na vida política do País, desde a mais tenra idade – naturalmente adaptada ao nível de ensino em causa – até aos mais adultos com um nível de densidade e adaptado ao grau escolar em causa.
2. Apostar numa comunicação simplificada, *trendy*, *friendly* e acessível ao público com vista a suscitar o interesse dos cidadãos e envolvê-los no cenário político tanto a nível nacional como, inclusivamente, a nível local.
3. Aproveitar o ensejo de promover a iniciativa participativa do cidadão e propor-se, por exemplo, a criação de uma *newsletter* enviada mensalmente ao cidadão onde o mesmo tivesse oportunidade de consultar a atividade parlamentar desenvolvida pelos deputados eleitos pela sua área territorial, ao abrigo do direito à informação que lhes é legalmente conferido.
4. Ser criado um espaço de discussão aberta do processo de criação legislativa, uma espécie de *speak corner* digital, através do qual o cidadão pudesse dar o seu contributo sobre as matérias submetida à respetiva construção legislativa.
5. Positivização dos princípios que subjazem ao direito de iniciativa legislativa, de forma a conceder uma maior confiança ao cidadão, pelo que sugerimos a introdução dos mesmos na presente proposta.
6. Reponderar as matérias a serem abrangidas por este direito de participação por via da iniciativa legislativa atendendo às funções inerentes aos órgãos de soberania em causa, na medida, em que consideramos ser importantes salvaguardar as matérias que são alvo de iniciativa e apreciação legislativa por parte de órgãos que

legitimamente já representam os cidadãos, sob pena de ser colocada em causa uma das razões de existência desse próprio órgão de soberania.

7. Alargamento das matérias sobre as quais os cidadãos poderão eventualmente participar, contudo reforçamos que seria interessante incluir matérias com as quais os mesmos lidam diariamente, não olvidando o papel de agente operacional do Estado que cada um deles desenvolve a quem cabe uma importante missão de analisar as regras que lhes são diretamente aplicáveis.
8. Consagração de uma norma que elenque, de forma expressa as matérias sobre as quais os cidadãos poderão apresentar iniciativas legislativas, evitando o esforço, para muitos, hercúleo de interpretar o disposto no art. 3.º da Lei 17/2003, de 4 de Junho através de técnicas legislativas que lhes são desconhecidas e/ou pouco compreendidas, como seja a remissão implícita (Art. 198.º, art. 164.º e 165.º da CRP).