



GRAÇA PENHA GONÇALVES

## Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa

---

*Análise Social*, LIV (3.º), 2019 (n.º 232), pp. 532-560

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.05>

ISSN ONLINE 2182-2999

---

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa Portugal — [analise.social@ics.ul.pt](mailto:analise.social@ics.ul.pt)



---

*Análise Social*, 232, LIV (3.º), 2019, 532-560

---

**Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa.** O presente estudo consiste numa análise conceptual e comparativa incidente nos direitos de petição legislativa e iniciativa legislativa de cidadãos perante a Assembleia da República, com o intuito de discernir a especificidade do seu escopo funcional no sistema político português e, em especial, na tomada de decisão legislativa. Compreende uma tríplice abordagem analítica: de natureza política, que evidencia a sua relevância para o conceito de democracia; de natureza jurídica, que incide no exame do seu regime constitucional e legal; e de natureza empírica, que afere o seu exercício em legislaturas parlamentares favoráveis à correspondente exponenciação. PALAVRAS-CHAVE: democratização; participação; sistema bottom-up; sistema bidirecional.

**The rights of legislative petition and legislative initiative of citizens as democracy increasing instruments.** This study addresses a conceptual and comparative analysis of legislative petition and legislative initiative of citizens before the Portuguese Parliament, in order to distinguish the specificity of its functional scope in the political system and, especially, in the decision making legislative power. It includes a triple analytical approach: of a political nature, which highlights its relevance to the concept of democracy; of a legal nature, which examines its constitutional and legal regime; and of empirical nature, which assesses its exercise in parliamentary legislatures favorable to their exponentiation. KEYWORDS: democratization; participation; bottom-up system; bi-directional system.

---

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.05>

---

## Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de reforço da democracia representativa

O conceito de democracia – latamente tributário das concepções do bem e do mal, e da correspondente prática na ética e na política – é objeto de reflexão e especulação transversal a toda a história do pensamento político-filosófico. Radica no exercício da soberania ou da relação entre governantes e governados, que evolutivamente alicerça os constructos imanentes às formas autocrática, oligárquica e democrática de governo.

É nas Assembleias atenienses do século v a. C. que se forja, na *praxis* política, o conceito de democracia, embora com uma aplicação restritiva.<sup>1</sup> A “boa sociedade” (Maltez, 1993, p. 143) procede do conceito de sociedade virtuosa, postulada por Sócrates, Aristóteles, Santo Agostinho, São Tomás de Aquino e, de um modo genérico, pelos principais pensadores do estoicismo, constituindo o sustentáculo do hodierno modelo de sociedade democrática defendida, entre muitos outros, por Bodin, Locke, Voltaire, Montesquieu, Rousseau, e Kant e, na atualidade, acarinhada pela ideia de razoabilidade sustentada por, entre outros, Arendt e Rawls. Em contraposição, os modelos de sociedade totalitária ou intolerante são propostos, entre outros cultores clássicos da ciência política, por Platão, Maquiavel, Hobbes, Bacon, Espinosa, Nietzsche, Hegel, Comte e Marx.

Locke (2005, p. 105) considera que a vida, a integridade física, a liberdade, a segurança e a paz constituem direitos politicamente inalienáveis. Em coerência, legitima a sublevação popular, ante a violação pelo Magistrado desses direitos inalienáveis, o que corresponde ao reconhecimento, inédito na

1 Uma vez que admite apenas cidadãos livres, do género masculino, maiores de 18 anos e necessariamente filhos de pai e mãe atenienses, deste modo excluindo a maioria da população, constituída por escravos, mulheres e estrangeiros (Blackwell, 2003), (Aristóteles, 1984, caps. 2 a 4).

história do pensamento político, de que a legitimidade da função real emana do povo. E, neste quadro, entende a monarquia limitada como modelar para o regime constitucional, já que obriga organicamente à partilha do poder legislativo com o Parlamento, à partilha do poder judicial com os tribunais e, funcionalmente, à distinção entre competências legislativas e executivas. Temos em que se ancora a *Glorious Revolution*, protagonizada pelo rei William, “o Restaurador”, que depõe Jaime II e impõe a racionalização da monarquia, um século antes da Revolução Francesa.

O culto da razão humana está na gênese do iluminismo. Correlativamente questiona-se a instituição régia. De modo mais tímido por via do despotismo iluminado – o monopólio régio da força e o seu uso ao serviço da razão, para benefício do povo; de um modo mais vigoroso e pragmático, por via do liberalismo constitucional – que devolve ao povo o poder soberano.

É nesta última corrente do pensamento político-filosófico que se inscreve a teoria da separação de poderes consubstanciada na obra o *Espírito das Leis* (Montesquieu, 1750), que procura um justo equilíbrio entre a autoridade do poder e a liberdade do cidadão. Para que ninguém possa abusar da autoridade “é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder”. Donde decorre que a titularidade do poder político passa a corresponder ao povo e também a necessidade de separação entre poder legislativo, poder executivo e poder judicial, para evitar a tentação de abuso ou de usurpação. O seu racionalismo projeta-se ainda na noção de lei que a todos obriga, alicerçando para a posteridade os princípios da legalidade e da igualdade perante a lei.

Neste quadro, e por força da razão, que se impõe como *príus* normativo, o povo é titular direto da soberania, do seu princípio reitor – a liberdade – e da sua garantia – a defesa e a segurança, e deve promovê-los por delegação a órgãos legislativos, executivos e judiciais que constitui e fiscaliza.

Na senda de Montesquieu e contra Hobbes, Rosseau (1989, p. 23)<sup>2</sup> alicerça a soberania na preexistência de um pacto social, isto é,

... uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum as pessoas e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, contudo, senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes.

2 Em rutura total com a conceção do estado natural e do absolutismo de Hobbes, considera que “ceder à força é um ato de necessidade, não de vontade; é, quanto muito, um ato de prudência. Em que sentido é que poderá constituir um dever? (...) “... Há-de haver sempre uma grande diferença entre submeter uma multidão e dirigir uma sociedade” (p. 22). E remata com a conhecida máxima: “dir-se-á que o déspota assegura aos seus súbditos a tranquilidade civil (...) Também se vive seguro no cárcere: isso chegará para sentir-se bem nele?” (Rosseau, 1989, p. 18).

O contrato social e a correspondente liberdade civil, bem como a institucionalização dos seus princípios axiais de separação e interdependência de poderes e do império da lei, constituem o legado do normativismo dos estudos políticos para a afirmação do Estado Liberal de Direito.

Apoiada nas teorizações de Locke, Montesquieu e Rousseau, a dinâmica da Revolução Francesa baseia-se no emblemático tríptico liberdade, igualdade, fraternidade, consagrando para a História a garantia dos direitos fundamentais do cidadão e a instauração do Estado Liberal de Direito que, não obstante, representou o triunfo dos interesses de uma classe em ascensão: a burguesia.

É, pois, no contratualismo clássico e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que se ancora o ato fundacional do Estado contemporâneo – a Constituição Política – por via do qual se procede à delimitação entre esfera pública e esfera privada, se determina a atribuição de liberdades e direitos de cidadania e, por conseguinte, se consolida paulatinamente um conceito compreensivo de democracia representativa, que emerge numa tríplice vertente: como ideal político, como princípio de legitimação e como sistema político (Sartori, 1987, Cap. 4).

Como assinala Meirinho Martins (2008, pp. 78-79),

O caminho para a democracia representativa é trilhado, entre outros, pelo progresso das ideias democráticas, pelo crescente alargamento dos sufrágios (de censitário para universal); pela emergência e consolidação dos partidos; pela pressão das clivagens ideológicas políticas e económicas; pelo alargamento dos direitos políticos sociais e económicos; pela multiplicação de instrumentos de ação política; pelo surgimento de novos intermediários na relação dos cidadãos com o sistema político, conformando ... um sistema de governo indireto que institucionaliza o processo de decisão em estruturas representativas de base eletiva através de legitimação periódica por parte da comunidade política.

Este espectro de conquista democrática torna possível no Ocidente, a partir de meados do século xx, demarcar o conceito de “cultura política” (Almond e Verba, 1980) – no quadro da “ordem tradicional” integrante da classificação tripartida de ordens sociais proposta por Weber (1982, pp. 187-289) –, o qual confere uma base identitária ao Estado-Nação, já que expressa o

... conjunto de normas, padrões, símbolos, valores e crenças que acompanham e identificam cada indivíduo, mas também cada Estado ou sistema político, suportados infraestruturalmente e formalmente pela sua máquina política e perceptível através de realizações comuns, quotidianas dos seus cidadãos... e em que o patriotismo, a lealdade da comunidade, os valores religiosos e o simples hábito e tradição obviamente entram na explicação de estrutura política e da legitimidade [Almond e Verba, 1980, p. 30].

Deste modo, ganha corpo o nexos entre sociedade civil e elites políticas que progressivamente se alimenta com a criação de instrumentos jurídicos e suportes sociais de estímulo à recíproca aproximação, viabilizando o arquétipo da “sociedade poliárquica” que ostenta, segundo Robert Dahl – o seu teorizador –, uma ampla participação social e uma vasta gama de candidatos a cargos públicos de base eletiva e se materializa na intensificação da dinâmica do sistema de partidos.

Contudo, o próprio autor reconhece (Dahl, 1989, p. 349) que

à medida que a escala social aumenta, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por uma proporção cada vez menor de todas as outras. Na verdade, cada cidadão é um estranho para um número cada vez maior de outros cidadãos. Os laços sociais e o conhecimento pessoal entre os cidadãos cedem à distância social e ao anonimato.

Neste quadro, a euforia da democracia representativa dominada pelo sistema de partidos conhece, desde o termo do século xx até à atualidade, um progressivo declínio que se desenha como propulsor da desordem.

De facto, a colonização partidária das estruturas públicas de decisão, “a desresponsabilização política dos representantes face aos representados”<sup>3</sup> (Otero, 1997, pp. 631-634), a frequência das ocorrências de corrupção das elites e o clientelismo político constituem fatores que, no seu conjunto, geram a descreditação do sistema político-partidário que se expressa em taxas *record* de absentismo eleitoral.

Por consequência, contribuem também para o afastamento progressivo entre as massas e as elites e, inerentemente, entre a sociedade civil e os aparelhos de poder. Esta asserção é amplamente corroborada pelo quadro 1, que plasma o índice de confiança dos cidadãos europeus nos Parlamentos, nas elites e nos partidos políticos e pelo quadro 2, que ilustra a taxa de absentismo nas eleições legislativas em Portugal.

Destes dados resulta evidente que o índice de absentismo eleitoral – que em Portugal aumenta de 8,5% para 44,1%, em mais de 40 anos de experiência democrática – acompanha a tendência europeia de crise de confiança política, associada ao advento do pós-materialismo nas democracias ocidentais (Haerpfer et al., 2009) e de alheamento da sociedade civil face à classe política, ao sistema de partidos e ao Parlamento que, na maioria dos sistemas políticos europeus, detêm centralidade na esfera do poder institucional.

3 Extremando a relevância dos partidos políticos, e referindo-se à experiência portuguesa, Otero (1997, pp. 631-634) considera ainda que existe uma verdadeira monopolização do sistema político pelo sistema de partidos, cunhando o fenómeno como “quase ditadura constitucional”.

## QUADRO 1

## Confiança dos cidadãos europeus nos parlamentos, atores políticos e partidos políticos

Estados	Parlamento	Políticos	Partidos Políticos
Noruega	5,8	4,6	4,7
Suécia	5,8	4,6	4,7
Finlândia	5,9	4,8	4,9
Dinamarca	6,2	5,4	5,5
Islândia	5,0	4,4	4,1
Reino Unido	4,3	3,6	3,6
Irlanda	4,1	3,5	3,4
Holanda	5,2	5,0	5,1
Bélgica	4,8	4,2	4,1
Áustria	4,9	3,3	3,3
Alemanha	4,5	3,4	3,4
Suíça	5,8	4,9	4,8
Luxemburgo	5,7	5,0	5,0
França	4,3	3,4	3,3
Rep. Checa	3,3	2,7	2,7
Polónia	3,0	2,3	2,2
Eslováquia	3,6	3,1	3,1
Hungria	3,8	2,9	2,8
Eslovénia	3,8	2,9	2,9
Estónia	4,1	3,4	3,3
Bulgária	2,1	1,8	1,8
Croácia	2,6	1,8	2,0
Lituânia	2,7	2,6	2,5
Espanha	4,6	3,1	3,0
Portugal	3,4	2,2	2,1
Itália	4,2	3,0	2,8
Grécia	3,7	2,7	2,4
Chipre	4,8	3,7	3,6
Ucrânia	2,5	2,2	2,3
Rússia	3,6	3,0	3,0
<i>Total</i>	<i>4,3</i>	<i>3,5</i>	<i>3,4</i>

Fonte: Brites (2015)

QUADRO 2  
Taxa de abstenção nas eleições legislativas em Portugal

Anos	Total	Residentes em Portugal	Residentes no estrangeiro
+ 1975	8,5	8,3	36,8
+ 1980	15,2	14,6	39,5
1985	25,7	24,6	70,0
1987	28,5	27,4	73,5
1991	32,6	31,8	67,4
1995	33,8	32,9	76,2
1999	39,0	38,2	76,5
2002	38,4	37,7	75,6
2005	35,6	35,0	75,3
2009	40,3	39,5	84,7
2011	41,9	41,1	83,1
2015	44,1	43,0	88,3

Fontes: SGMAI, PORDATA (2015).

Este galopante enfraquecimento do paradigma representativo da democracia torna premente o reforço de legitimação das elites e respetivas decisões políticas, impondo a necessidade de democratização da democracia, através da institucionalização de processos de discussão, orientados pelos princípios do pluralismo, da inclusão, da igualdade participativa, da autodeterminação, por forma a conferir um reordenamento na lógica de poder político tradicional no sentido *bottom-up*.

Contudo, e mau grado Fukuyama considerar o termo da antinomia ideológica Este-Oeste – ou Esquerda-Direita – como responsável pela anestesia ideológica do homem contemporâneo, declarando não vislumbrar alternativa ideológica à euforia capitalista triunfante<sup>4</sup>, em nosso entender, absentismo não significa necessariamente desmobilização política, já que a polarização dos regimes democráticos tanto faz emergir partidos de causas, atenta a progressiva

4 «If ideological struggles made us live risky, purposeful lives that called for “daring, courage, imagination, and idealism,” the “de-ideological” age of post-history will be marked by economic calculation, the endless solving of technical problems, environmental concerns, and the satisfaction of sophisticated consumer demands (...). It will be “just the perpetual caretaking of the museum of human history” (Fukuyama, 1992, pp. 284-286).



perda de influência dos partidos de massas, como a existência de candidaturas independentes a cargos públicos eletivos, a que se alia a mobilização popular em torno de questões socialmente fraturantes.

Ilustrativamente, registaram-se nas duas últimas décadas, em Portugal, movimentos expressivos de opinião e manifestação públicas em torno de questões tão diversas como as veiculadas pelo movimento de solidariedade em prol da independência de Timor-Leste (em 1999), pela participação nos referendos nacionais sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (em 2007) e sobre a introdução das regiões administrativas (em 2008), pelo movimento estudantil “geração à rasca”, contra o aumento de propinas escolares e o desemprego dos jovens (em 2011), ou ainda, pelos protestos populares relativos à intervenção da Troika e consequente imposição de medidas de austeridade, no âmbito do programa de resgate financeiro acordado entre Portugal e a União Europeia, o FMI e o Banco Central Europeu (em 2012).

E neste quadro, a participação política entendida “como instrumento de realização plena do cidadão na comunidade social e política” (Meirinho Martins, 2004, p. 41) afigura-se crítica para a mitigação do enfraquecimento do modelo democrático-representativo que caracteriza o sistema político português.<sup>5</sup>

É, pois, com o desiderato de democratização da democracia, ou seja de combate ao alheamento da sociedade civil face à política, seus atores e aparelhos de poder, que se impõe a implementação de instrumentos de democracia participativa, ou de “good democracy” (Morlino, 2004, pp. 12-22) que – recuperando o conceito clássico de “boa sociedade” – se expressa num “broadly legitimated regime that completely satisfies its citizens (quality in terms of result)”.

Pelo exposto, consideramos que as experiências de mobilização popular são reveladoras de maturidade política e podem impelir a “metamorfose do governo representativo” (Manin, 1997, pp. 193-296), tanto por via do incremento da “responsiveness” (Diamond e Morlino, 2005, p. xxix) –, *i. e.*, da capacidade dos aparelhos de poder responderem com eficácia às expectativas, interesses, necessidades e solicitações dos cidadãos –, como por via da densificação da cultura política participativa, onde “os cidadãos interferem na condução pública da comunidade e têm o sentimento de participar na condução política dos seus interesses” (Santo, 2011, p. 75).

5 Neste sentido, Leston-Bandeira (2000, p. 203) afirma: “O sistema parlamentar português caracteriza-se por uma relação muito fraca entre deputados e eleitores. Contudo, o tema da aproximação dos cidadãos tem dominado a agenda política (em particular desde inícios dos anos 90)”.

A aludida interferência opera-se pela dinamização dos instrumentos de democracia participativa, tais como o referendo, a ação popular e o direito de queixa que, respetivamente, respeitam ao controlo político, jurisdicional e administrativo gracioso das decisões públicas e, por último, pela petição legislativa e pela iniciativa legislativa de cidadãos, cujo regime constitucional, função política e perceção de exercício seguidamente analisamos.

## OS DIREITOS DE PETIÇÃO LEGISLATIVA E DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE CIDADÃOS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

### GÉNESE E DEVIR

Herdeiro da tradição anglo-saxónica da limitação do poder real, ao tempo da *Glorious Revolution*, o direito de petição encontra paradigmática expressão histórica no *Bill of Rights* de 1689. Trata-se do primeiro ato normativo na história universal que, entre outras prerrogativas outorgadas aos cidadãos, garante a participação popular nas escolhas dos seus representantes políticos e, por conseguinte, constitui um dos pilares fundamentais do sistema constitucional do Reino Unido.

Analogamente à experiência constitucional do Reino Unido, os antecedentes históricos do direito de petição no constitucionalismo português reportam-se à “súplica de Constituição dirigida a Junot, em 1808, por um grupo de cidadãos” (Canotilho, 1991, p. 279). Posteriormente, Abreu Campos apresenta uma petição contendo o primeiro projeto constitucional que, de acordo com Damião Peres (1977, p. 22), foi rejeitado pela Junta dos Três Estados. Contudo, o direito de petição só logra obter consagração constitucional, como direito político, no parágrafo 28.º do artigo 145.º da Carta Constitucional de 1826 – pese embora ter sido contemplado como instrumento de garantia de direitos na predecessora Constituição de 1822 –, encontrando-se sucessivamente plasmado no artigo 15.º da Constituição de 1838, no n.º 30 do artigo 3.º da Constituição de 1911 e no n.º 18 do artigo 8.º da Constituição de 1933.

Atualmente, o direito de petição integra o corpo normativo no n.º 1 do artigo 52.º da CRP (Constituição da República Portuguesa) que é regulado pela Lei do Exercício do Direito de Petição, Lei n.º 43/90 de 10 de agosto (LEDP), com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 6/93 de 1 de março, Lei n.º 15/2003 de 4 de junho, Lei n.º 45/2007 de 24 de agosto e Lei n.º 51/2017 de 13 de julho e respetiva Declaração de Retificação n.º 23/2017 de 5 de setembro.

A iniciativa legislativa de cidadãos contrasta com a longevidade do direito de petição, uma vez que só é introduzida no ordenamento jurídico português por via da revisão constitucional de 1997, constando do artigo 167.º, n.º 1, da

CRP, cuja regulamentação é fixada pela Lei da Iniciativa Legislativa de Cidadãos, Lei n.º 17/2003 de 4 de junho (LILC), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2012 de 24 de julho e da recente Lei Orgânica n.º 1/2016 de 26 de agosto.

#### REGIME CONSTITUCIONAL E LEGAL

A condensação, num único estudo, da análise comparativa a empreender, não encontra paralelo na literatura científica revista. De facto, no que especificamente concerne o direito de petição no ordenamento jurídico português, identificam-se dois estudos de natureza conceptual e quatro estudos de natureza empírica. O primeiro, de Luís Rodrigues (1997), procede à análise do regime jurídico, constitucional e legal do direito de petição perante a Assembleia da República. O segundo, de Luísa Duarte (2008), desenvolve uma análise histórica e jurídica sobre o direito de petição nas suas modalidades garantísticas. Os estudos de natureza empírica compreendem o de Tiago Tibúrcio (2010), que versa sobre as diferentes modalidades do direito de petição perante o Parlamento europeu e português, no período compreendido entre a VI e as três primeiras sessões da X legislatura parlamentar; o de Sónia Sebastião, que constitui uma análise sobre o impacto da era digital tanto na petição, como no orçamento participativo (2012); o de Teresa Fernandes (2013), que se ocupa do procedimento interno do direito de petição no seio da Assembleia da República; o último, da autoria de Heloísa Apolónia (2017), que se especializa sobre o exercício do direito de petição em matéria de ambiente, no lapso temporal entre a I e a XII legislaturas da Assembleia da República.

A partir da noção compreensiva facultada por Haerpfer et al. (2009, p. 387), é possível operacionalizar o conceito de participação política no restrito âmbito do objeto de estudo, fazendo-o corresponder a ações promovidas por cidadãos – envolvidos individual ou coletivamente, direta ou indiretamente, de forma autónoma ou mobilizada – e dirigidas aos aparelhos do poder político, com o objetivo de influenciar a formação, a modificação ou a revogação da decisão política.

O artigo 9.º da CRP atribui ao Estado português a tarefa fundamental de defender a democracia e assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais. Nesta moldura teleológica, o direito de petição e a iniciativa legislativa de cidadãos constituem direitos de participação política que integram o espectro de direitos fundamentais com consagração constitucional.

A referida qualificação como direitos fundamentais, tanto decorre formalmente da respetiva inscrição sistemática no normativo constitucional como, materialmente, procede da sua especial relevância social, no âmbito dos direitos políticos como, aliás, assinalam Marcello Caetano (2015), Gomes

Canotilho (2002) e Jorge Miranda (1988). Esta recondução constitucional da sua natureza jurídica a direitos fundamentais, traduz-se na adstrição dos aparelhos de poder à sua escrupulosa observação, impedindo, no plano jurídico: (1) a respetiva revogação, que só pode ocorrer por via do procedimento agravado de revisão constitucional; (2) a sua restrição, salvo nos contextos de declaração dos estados constitucionais de exceção, *i. e.*, estado de guerra, estado de sítio ou estado de emergência.

Acresce que, no ordenamento constitucional português, o direito de petição apresenta uma natureza jurídica dual, surgindo funcionalmente agregado quer à garantia de outros direitos, quer à intervenção cidadã na atividade legislativa e fiscalizadora da Assembleia da República.

Efetivamente, a CRP estabelece as seguintes modalidades do direito de petição: (1) a petição, que corresponde à apresentação de um pedido ou de uma proposta, a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública, no sentido de que tome, adote ou proponha determinadas medidas; (2) a representação, que consiste numa exposição destinada a manifestar opinião contrária da perfilhada por qualquer entidade, ou a chamar a atenção de uma autoridade pública relativamente a certa situação ou ato, com vista à sua revisão ou à ponderação dos seus efeitos; (3) a reclamação, que conforma a impugnação de um ato perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou, ou perante o seu superior hierárquico; (4) a queixa, que substancia a denúncia de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como do funcionamento anómalo de qualquer serviço, com vista à adoção de medidas contra os responsáveis.

A análise comparativa entre os regimes constitucionais atuais do direito de petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos é construída a partir de cinco critérios que se consideram aptos a discernir os respetivos momentos de identidade e dissemelhança, quais sejam: a delimitação positiva e negativa dos conceitos em causa, a correspondente titularidade, objeto, modalidades, procedimento e efeitos.

## CONCEITOS

### DELIMITAÇÃO NEGATIVA

Interessa a este estudo equacionar estes dois direitos de participação política enquanto instrumentos de reforço do regime democrático vigente em Portugal, ou seja, analisar o direito de petição e a iniciativa legislativa de cidadãos enquanto manifestações de um direito autónomo de participação no poder legislativo da Assembleia da República, com origem na iniciativa política dos cidadãos, *ratio* que constitui o denominador comum para a respetiva análise comparativa.

Com este desiderato, o presente estudo circunscreve-se à análise da iniciativa legislativa de cidadãos e da modalidade de petição incidente no processo de tomada de decisão legislativa, que designamos por direito de petição legislativa.

Deste modo, fica prejudicado o exame da configuração constitucional do direito de petição, quer como direito de queixa, quer como recurso administrativo, uma vez que estas modalidades detêm uma natureza jurídica garantística, funcionalizando-se para a tutela de interesses particulares (Miranda, 2008) (Rodrigues, 1997). Exclui-se ainda do objeto de estudo a modalidade do direito de petição que corresponde ao direito de representação dirigido a órgãos distintos da Assembleia da República, ou ainda que manifestem uma opinião contrária à perfilhada por este órgão de soberania, não visem a criação, modificação ou revogação de ato legislativo.

Simetricamente, não se considera relevante, para o propósito deste estudo, aferir a distinção entre o direito de petição legislativa e a iniciativa legislativa de cidadãos, por um lado, e o direito de sufrágio – nas modalidades eleitoral e referendária – por outro, já que estes últimos conformam um objetivo mais amplo de legitimação política, cuja ocorrência se opera por decisão prévia dos órgãos do poder político, nos termos da Constituição e da lei, e se materializam numa função de controlo dos titulares de cargos políticos e da atividade política (Rodrigues, 1994). Por identidade de razão, no que especificamente concerne à ativação da função de fiscalização, fica ainda prejudicada a análise do direito de petição na sua modalidade de pedido de inquérito parlamentar.

Em contraponto, o direito de petição legislativa e a iniciativa legislativa de cidadãos possuem efetivas afinidades teleológicas *inter se* e com a ação popular e, por isso, se torna curial traçar as respetivas linhas de fronteira conceptual.

Com o direito de petição, a ação popular partilha da mesma natureza dupla de direito de participação política, por um lado, e de mecanismo de garantia de direitos, por outro (Canotilho e Moreira, 2007). Contudo, o direito de ação popular conforma um instrumento de acesso aos tribunais exercitável para defesa de interesses individuais e coletivos e ainda de interesses conexos à preservação de bens do Estado e demais entes territoriais (CRP als. a) e b), do n.º 3, do artigo 53.º).

Neste quadro, ao contrário do direito de petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos, presume a preexistência de um conflito entre o autor da ação popular e o Estado.

São também distintos os destinatários do exercício destes direitos, porquanto a petição legislativa e a iniciativa legislativa de cidadãos devem ser apresentadas ao Parlamento, que constitui o seu destinatário único, sendo o direito de ação popular exclusivamente exercido junto do tribunal escolhido pelo autor.

Acresce que a ação popular inicia necessariamente um processo judicial que culmina numa decisão a favor ou contra o interesse do autor, ao passo que a petição legislativa e também a iniciativa legislativa de cidadãos poderão dar lugar a uma solução diferenciada da proposta gizada pelos signatários ou, ainda, no caso da petição legislativa, a uma não decisão do órgão interpelado.

Por último, o espectro subjetivo de aplicação do direito de ação popular é mais lato do que o da iniciativa legislativa de cidadãos, uma vez que a sua titularidade é pela Constituição atribuída não só aos cidadãos nacionais, como a estrangeiros e apátridas.

Razões pelas quais a ação popular se inscreve funcionalmente na atividade de controlo jurisdicional de aplicação, em concreto, de decisões públicas, que conformem ou não atos legislativos, ao passo que, como referimos, a função da petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos respeita à formação, modificação ou revogação da decisão política na esfera da atividade legislativa do Estado.

#### DELIMITAÇÃO POSITIVA

No essencial, o direito de petição legislativa, tal como a iniciativa legislativa de cidadãos, visam aprofundar o grau de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão política imanente ao ato legislativo. Não obstante, nem a CRP, nem as correspondentes leis regulamentadoras procedem ao respetivo recorte conceptual, pelo que reconduzimos os conceitos destes dois instrumentos jurídicos às seguintes aceções:

- (1) Direito de petição legislativa – possibilidade constitucionalmente conferida a cidadãos, individual ou coletivamente considerados, de apresentarem sugestões à Assembleia da República, no âmbito do processo de tomada de decisão política conducente à criação, modificação ou revogação parcial ou total de ato legislativo.
- (2) Direito de iniciativa legislativa de cidadãos – possibilidade constitucionalmente conferida a grupos de cidadãos de apresentarem à Assembleia da República projetos de lei, constitutivos, modificativos ou ab-rogativos.

Ambos os direitos são exercitáveis perante o Parlamento, órgão que assume a centralidade do sistema político português. Paralelamente, na aceção restritiva desenhada do direito de petição, também ambos se inscrevem na função legislativa do Estado português.

## TITULARIDADE

A extensão da titularidade do exercício do direito de petição a estrangeiros e apátridas é objeto de acesa discussão doutrinária.

De um lado, baseando-se no vínculo de cidadania e na especial inserção na comunidade política, Jorge Miranda (1988) defende a restrição do exercício do direito de petição aos cidadãos nacionais – como tal definidos pela Lei da Nacionalidade –, advogando que a intervenção dos estrangeiros e apátridas no espaço político português se deve realizar apenas ao nível do poder local. De outro, Gomes Canotilho (1991) sustenta a universalidade do exercício de direitos políticos, considerando que se não deve relegar os estrangeiros e apátridas para o domínio do “impolítico”.

Tanto o artigo 4.º da CRP, alterado pela revisão constitucional de 2007, como o artigo 4.º da LEDP, põem parcialmente cobro à referida querela, já que alargam o espectro subjetivo de aplicação do direito de petição com base no princípio da reciprocidade, fazendo-o corresponder “... aos cidadãos portugueses em geral, sem prejuízo de igual capacidade jurídica para cidadãos de outros Estados, que a reconheçam, aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade...”, bem como, “... aos estrangeiros e apátridas que residam em Portugal”.

Antiteticamente, a LILC não procede a idêntica extensão da titularidade da iniciativa legislativa. Pelo contrário, veda tacitamente o seu exercício a cidadãos estrangeiros e apátridas. Ora, à luz da evolução inclusiva do princípio democrático em Portugal, que reflete a identidade e cultura política (Dahl, 1971) da sociedade civil portuguesa, da inserção de Portugal na União Europeia e dos princípios orientadores da CPLP<sup>6</sup>, consideramos que se revela anacrónica a querela em alusão, bem como materialmente inconstitucional – por analogia com o direito de petição – a restrição da titularidade da iniciativa legislativa de cidadãos, porquanto não se antolha nenhuma razão para impedir os estrangeiros e apátridas, residentes no território nacional, de suscitar a decisão legislativa da Assembleia da República em matérias transversais como o ambiente ou as assimetrias sociais, ou mesmo, para tutela de interesses específicos, como a extradição ou a aquisição da nacionalidade portuguesa.

Não obstante, e enquanto não for declarada inconstitucional, subsiste a restrição da iniciativa legislativa a “grupos de cidadãos eleitores” – que, nos termos da lei eleitoral vigente, correspondem a cidadãos portugueses maiores de 18 anos –, excluindo-se ainda, e *a contrario sensu*, o seu exercício individual.

6 Cfr. Artigo 5.º, alínea d) dos Estatutos da CPLP, revistos em 2 de novembro de 2007.



Em contraposição, a titularidade singular do exercício do direito de petição é expressamente estabelecida pela CRP.

De igual modo, a CRP admite a titularidade de exercício destes dois direitos políticos por grupos de cidadãos, possibilidade que, em nosso entender inclui tanto grupos com formação *ad-hoc*, como grupos com formação institucional.

Contudo, reserva apenas para o direito de petição o seu exercício “em nome coletivo”, ou seja, procedente de entes dotados de personalidade jurídica coletiva (tais como as empresas, associações, fundações, sindicatos, partidos políticos, universidades, entre outras organizações públicas ou privadas) que se encontram legalmente vinculadas, quanto à capacidade jurídica, ao princípio da especialidade. Tal significa que a respetiva atuação se deve circunscrever aos seus objetivos e fins estatutários.

Contra esta posição, adotada por Luísa Duarte (2008) e seguida por Tiago Tibúrcio (2010), consideramos que essa limitação da capacidade jurídica apenas respeita ao domínio do direito civil e administrativo na tutela de interesses específicos compreendidos no espectro estatutário da respetiva atuação funcional.

Seria, aliás, bizarro consentir o exercício do direito de petição aos deputados, enquanto cidadãos, e vedar a simétrica titularidade aos partidos políticos, aos sindicatos e, em geral, a outras associações de defesa do interesse público.

Por identidade de razão, não se descortina a lógica de cercear a titularidade das petições “em nome coletivo” confinando o seu exercício aos fins estatutários do ente coletivo dos seus proponentes, ao mesmo tempo que se atribui a plena titularidade deste direito aos membros dos seus órgãos sociais e aos seus colaboradores, enquanto cidadãos.

Acresce que a referida amputação da titularidade a entes coletivos, em razão da especialidade dos fins, dificilmente se compagina com a latitude da incidência material com que o ordenamento jurídico português quis dotar o exercício do direito de petição.

Em tais argumentos se sustenta que a restrição da titularidade da petição legislativa “em nome coletivo” ao princípio da especialidade e a inibição da iniciativa legislativa de cidadãos “em nome coletivo” importam um evitável prejuízo à densificação do Estado demo-social de Direito, tanto mais porque se afiguram pouco consentâneas com a *praxis* de responsabilidade social de entes coletivos empresariais e não empresariais, pese embora o conceito de responsabilidade social comungar da mesma *ratio* teleológica que está na origem da consagração constitucional destes dois instrumentos de democracia participativa.



Consideramos, assim, que tal entendimento obsta claramente à expansão da tutela do interesse coletivo e dos “interesses difusos”<sup>7</sup>, inerente ao conceito de democracia participativa que, com pressuposta evidência, pugna por instrumentos que detenham a virtualidade de enriquecer a decisão política subjacente ao procedimento de feitura de lei, como aliás decorre da amplitude de matérias sobre as quais, nos termos da Constituição e da lei, os direitos em análise podem incidir.

Em síntese, do ponto de vista da titularidade, tanto a petição legislativa como a iniciativa legislativa de cidadãos configuram-se como instrumentos idóneos para a integração dos *inputs* do poder político material detido pela sociedade civil portuguesa, na defesa do interesse coletivo e na tutela de interesses difusos veiculados, quer de modo orgânico – por atores institucionais –, quer de modo não orgânico – por movimentos sociais *ad-hoc* e, no caso do direito de petição, também para tutela de interesses particulares, através de iniciativa individual. Deste modo, o ato legislativo final acaba por refletir a consciência e a responsabilidade social de entes públicos e privados, que radica em perceções ancoradas na sua experiência quotidiana e no seu *know-how* especializado.

Razão pela qual se considera razoável, *de iure constituendo*, a harmonização da titularidade destes instrumentos de canalização de interesses da sociedade civil no processo legislativo.

#### OBJETO

Em comum, a petição legislativa e a iniciativa legislativa de cidadãos visam a intervenção cidadã na função legislativa estatal, podendo ser qualificadas como constitutivas ou ab-rogativas, consoante promovam a introdução de um novo regime jurídico (direito a constituir) ou almejem a modificação ou revogação parcial ou total do direito constituído sobre determinada matéria.

No que ao exercício do direito de petição legislativa respeita, a veiculação de interesses de cidadania é amplamente legitimada pela CRP e pela LDEP que, ao omitirem a definição do respetivo espectro objetivo de aplicação, abrem a possibilidade da sua incidência sobre qualquer matéria da competência legislativa - absoluta ou relativa – da Assembleia da República.

Em contraste, no seu artigo 3.º, a LILC excepciona do objeto da iniciativa legislativa de cidadãos: as matérias relativas a alterações à Constituição; as matérias reservadas pela Constituição ao Governo e às Assembleias Legislativas

7 Para Guido Alpa (1976) e Renato Federici (1984), conformam interesses difusos, os interesses transversais comunitários tais como, por exemplo, a saúde pública, o ambiente, o património cultural e a qualidade de vida.

Regionais dos Açores e da Madeira; as amnistias e perdões genéricos; as que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro e, sobretudo, todas as matérias relativas à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República previstas no artigo 164.º da CRP, com exceção das que respeitem às bases do ensino.

Não obstante, é ampla a esfera de incidência material da iniciativa legislativa de cidadãos, porquanto compreende a totalidade das matérias suscetíveis de serem objeto de delegação pela Assembleia da República ao Governo.

Deste modo, e em razão da matéria, conclui-se que tanto o direito de petição legislativa, como a iniciativa legislativa de cidadãos, configuram instrumentos aptos a veicular uma ampla multiplicidade de interesses da sociedade civil portuguesa, que os órgãos de soberania estão constitucionalmente adstritos a ponderar e, nesta medida, conferem à sociedade civil um efetivo poder de influência no exercício da função legislativa pela Assembleia da República.

#### TRAMITAÇÃO

São distintos os excursos procedimentais do direito de petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos, regulamentados na LEDP e na LILC que, de modo sintético, se revertem nos diagramas correspondentes às Figuras 1 e 2, nos quais os acrónimos AR, PAR, DAR e CPE designam, respetivamente, Assembleia da República, Presidente da Assembleia da República, Diário da Assembleia da República e Comissão Parlamentar Especializada. As linhas tracejadas das figuras correspondem a fases eventuais da correspondente tramitação.

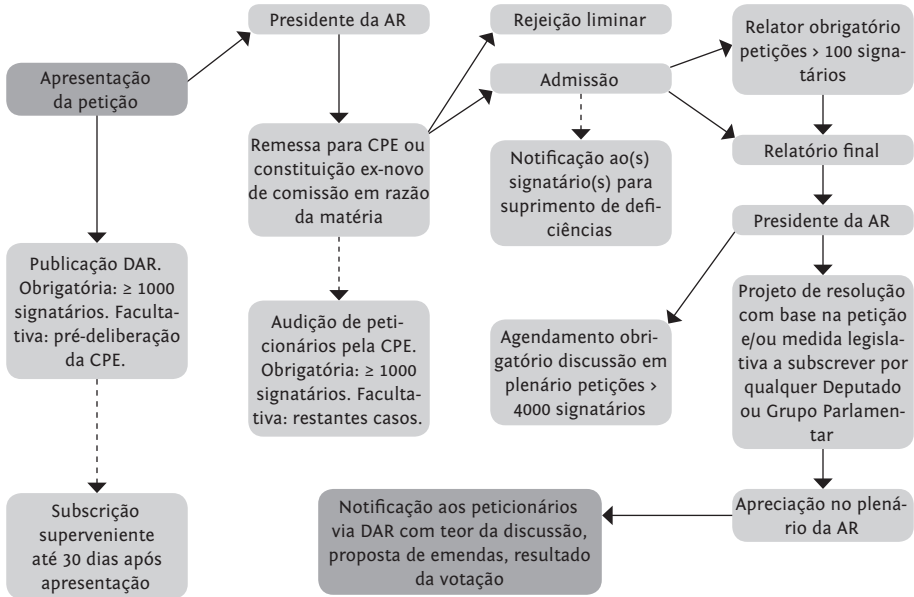
A mera observação das figuras 1 e 2 lança luz sobre a maior exigência ao nível procedimental da iniciativa legislativa de cidadãos, em confronto com o direito de petição legislativa, já que esta requer sempre a intervenção do plenário da Assembleia, ao passo que o agendamento para apreciação do plenário só é legalmente exigido para petições legislativas com mais de 4000 assinaturas ou, em exercício de poder discricionário, quando o presidente da Assembleia da República, sob prévia recomendação da Comissão Parlamentar que as aprecia, as entenda submeter a aprovação do plenário.

A relevância do exercício deste direito é ainda assinalada pela sua eventual sujeição a discussão pública e/ou a consulta pública do texto legislativo proposto, mediante a complexidade técnica ou a importância que revestir o interesse público sobre que versa.

Por conseguinte, não é de estranhar que quanto maior for a qualidade da fundamentação<sup>8</sup> da iniciativa legislativa de cidadãos, da sua linguagem,

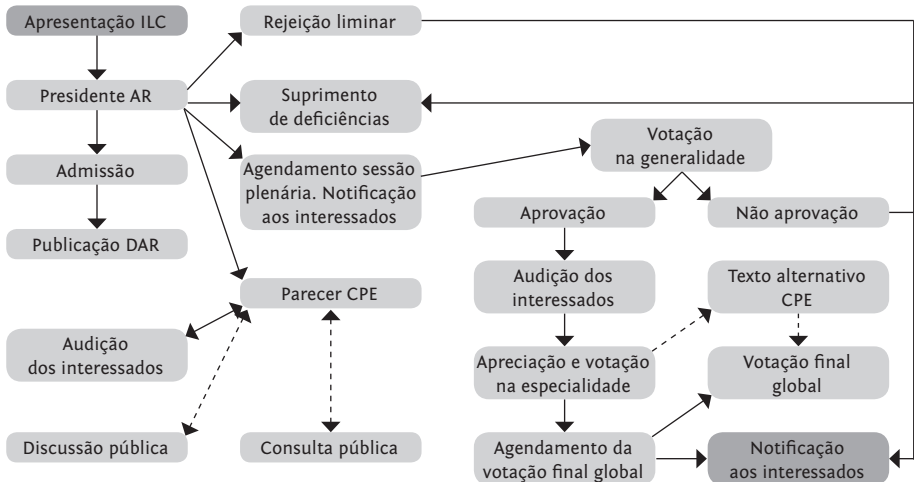
8 A este respeito importa referir que a LILC não só exige que os seus promotores descrevam sinteticamente o objeto principal da iniciativa, como requer que lhe seja agregada uma →

FIGURA 1  
Iter procedimental da petição



Fonte: Elaboração da autora a partir da Lei do Exercício do Direito de Petição.

FIGURA 2  
Iter procedimental da iniciativa legislativa de cidadãos



Fonte: Elaboração da autora a partir da Lei da Iniciativa Legislativa de cidadãos.

necessariamente técnico-jurídica, e da sua articulação sistemática, mais elevada é a probabilidade de ser convertida em ato legislativo.

Esta agravação do procedimento emerge, por último, dos requisitos formais para a sua admissão, que impõem a apresentação da iniciativa legislativa por, pelo menos, 20 000 cidadãos eleitores, os quais estão legalmente adstritos a constituírem uma comissão de representação para efeitos de exercício do conexo do direito de audiência procedimental que constitui um momento obrigatório do procedimento.

Pelo contrário, a petição legislativa não observa qualquer exigência de forma, salvo a sua formulação por escrito em suporte documental ou eletrónico, requisito que também deve ser observado pela iniciativa legislativa de cidadãos. De facto, uma vez apresentada, os serviços administrativos do Parlamento procedem ao registo de admissibilidade na plataforma eletrónica do Parlamento e, com base nesse registo, a Comissão Parlamentar delibera admitir, indeferir, ou convidar os peticionários a completá-la ou aperfeiçoá-la.

Tanto a apresentação da petição legislativa, como a da iniciativa legislativa de cidadãos podem gerar um juízo imediato de rejeição liminar nas situações de inobservância dos requisitos formais – número mínimo de assinaturas – e dos limites materiais – matérias vedadas – legalmente fixados.

#### EFICÁCIA

Apresentada a petição legislativa, a Comissão Parlamentar detém uma ampla margem de discricionariedade de apreciação quanto à sua oportunidade e relevância, cujo resultado, necessariamente fundamentado e comunicado aos peticionários, pode redundar no seu arquivamento, *i. e.*, numa não decisão pelo órgão interpelado, ou na sua prossecução com ou sem necessidade de aperfeiçoamento pelos peticionários.

Acresce que a petição legislativa com menos de 4 000 subscritores não é procedimentalmente exequível por si própria (cfr. art. 24.º, n.º4, LEDP), *i. e.*, para ser apreciada no Plenário da Assembleia da República tem obrigatoriamente de ser convalidada em projeto de resolução ou medida legislativa para subscrição por um ou mais grupos parlamentares ou deputados, o que consente, por si só, um segundo momento de exercício de poder discricionário, já que viabiliza tanto a adoção do texto integral da petição, como a sua modificação parcial ou total. Em contraste, o conteúdo da iniciativa legislativa de cidadãos é vinculado. Tal significa que, uma vez admitida, é insuscetível de

→ exposição de motivos de onde conste a sua descrição sumária, as respetivas motivações sociais, económicas, financeiras e políticas, os diplomas legislativos a alterar ou com ela conexos e, sobretudo, as principais consequências da sua aplicação e os seus fundamentos.

alterações pela Comissão Parlamentar que a analisa, limitando-se esta a rejeitá-la liminarmente ou a aprová-la em bloco e, eventualmente, a pronunciar-se sobre a necessidade da sua consulta ou discussão pública, sem prejuízo da posterior possibilidade, em sede de apreciação na especialidade, de apresentar um texto alternativo sobre a mesma matéria.

Do exposto, resulta expressiva a intensidade de vinculação da iniciativa legislativa de cidadãos que, na matéria sobre que versa, coloca o plenário da Assembleia da República numa situação dilemática de aprovação ou rejeição uma vez que se inibe alterações ao seu texto. Esta limitação de discricionariedade não preclude, contudo que a decisão formal final compita ao Plenário da Assembleia da República, tanto mais que se admite a sua apreciação conjunta com eventual medida legislativa, incidente sobre a mesma matéria, a subscrever pelos seus membros ou pelos grupos parlamentares.

Face à iniciativa legislativa de cidadãos, o direito de petição legislativa detém uma mais débil suscetibilidade de influência da decisão política imanente a ato legislativo, podendo enquadrar-se no conceito de “advocacy democracy”, apontado como uma potencial via de reforma das instituições democráticas<sup>9</sup> que, segundo Russell et al.: “involves expending citizen access through non-electoral channels” (2003, p. 18) e que Marina Sokolova reconduz a um instrumento de meio-termo entre a democracia representativa e a democracia direta, pois, como afirma:

more and more often citizens and citizen groups directly interact with government, participate in the process of policy, although formation or administration, the actual and final decisions remain in the hands of government elites [Sokolova, 2006, p. 110]

Neste quadro, a despeito de deter um potencial de influência substantiva no ato legislativo que eventualmente originar, considera-se que a petição legislativa se confina a um instrumento de impulso e de mera sinalização de interesses – particulares, coletivos, ou “em nome coletivo” – na tomada de decisão política no âmbito do processo legislativo.<sup>10</sup>

Diversamente, a iniciativa legislativa de cidadãos, já pelo número mínimo de subscritores, já pela insusceptibilidade de alteração do seu conteúdo pelos órgãos parlamentares, já ainda pela obrigatoriedade da sua apreciação pelo plenário da Assembleia da República, detém aptidão para operar um efetivo

9 No que respeita ao Parlamento português, consideramos o direito de petição como um dos fatores, entre outros, que Leston-Bandeira (2002, p. 213) identifica, de “amadurecimento” que a partir da década de 1990 conduzem a instituição a tornar-se “aberta ao mundo exterior”.

10 No mesmo sentido Jorge Miranda (1988).

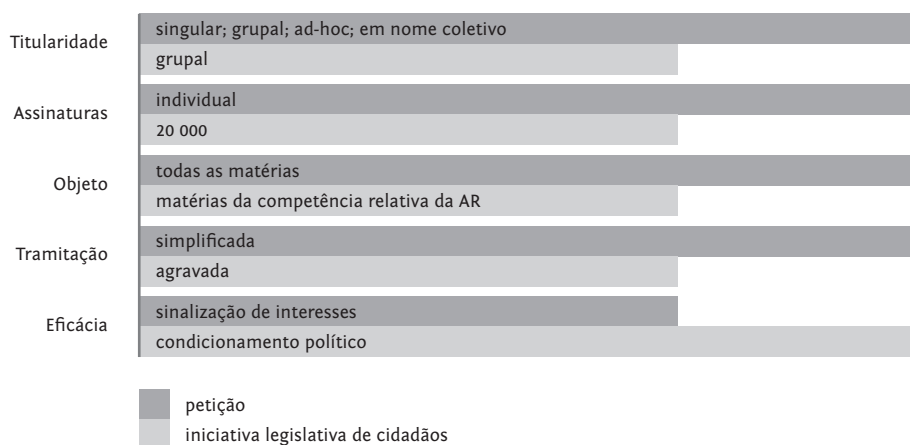
condicionamento da decisão política subjacente ao ato legislativo a aprovar, na matéria sobre que incide. Situa-se, deste modo, no limiar da partilha do poder legislativo da Assembleia da República com a sociedade civil e, por conseguinte, se considera que conforma um instrumento relevante de densificação da democracia representativa.

#### BALANÇO COMPARATIVO DE REGIMES

No confronto entre as características do regime constitucional e legal da petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos, conforme se ilustra na figura 3, constata-se que:

- (1) O direito de petição legislativa é mais amplo quanto à titularidade, menos exigente quanto à subscrição, mais vasto quanto ao objeto, menos complexo quanto à tramitação. Este quadro de características exponencia a possibilidade do seu exercício no sistema político;
- (2) Por seu turno, a iniciativa legislativa de cidadãos configura-se como mais circunscrita quanto à titularidade, mais exigente quanto à subscrição, mais limitada quanto ao objeto, mais complexa quanto à tramitação. Esta caracterização do regime constitucional e legal é indiciadora da sua potencial menor utilização pelos cidadãos portugueses.

FIGURA 3  
Balanço comparativo dos regimes jurídicos da petição legislativa e da iniciativa legislativa de cidadãos



Resulta ainda do correspondente regime legal que, no confronto com a petição legislativa, a iniciativa legislativa de cidadãos, na matéria sobre que versa, apresenta um potencial de vinculação mais expressivo do órgão parlamentar no procedimento de feitura de lei.

Como observaremos, a aferição quantitativa do exercício dos direitos de petição e da iniciativa legislativa nas X, XI e XII legislaturas parlamentares, permite corroborar as asserções teóricas em alusão.

### O EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE PETIÇÃO LEGISLATIVA E DE INICIATIVA LEGISLATIVA DE CIDADÃOS NAS X, XI E XII LEGISLATURAS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As X, XI e XII legislaturas parlamentares correspondem ao período de tempo compreendido entre 10 de março de 2005 e 14 de setembro de 2013.

A seleção do período de tempo em alusão, para aferir quantitativamente o exercício dos direitos de petição legislativa e da iniciativa de cidadãos perante a Assembleia da República, prende-se com o seguinte conjunto de circunstâncias propícias à sua exponenciação:

- (1) o contexto crítico de crise financeira nacional, cujos efeitos conduziram a uma grande mobilização política da sociedade civil;
- (2) a ocorrência de três eleições legislativas e correspondente modificação da expressão ideológica dos membros do Parlamento, bem como da raiz ideológico-partidária dos XVII e XVIII governos constitucionais (entre 2005 e 2011, liderados pelo Partido Socialista e chefiados por José Sócrates) e do XIX governo constitucional (entre 2011 e 2013, fruto de uma coligação partidária entre o Partido Social Democrático e o Centro Democrático Social, chefiado por Passos Coelho) com diferentes praxis de gestão de crise e, por essa razão, favoráveis à dinamização dos direitos em referência;
- (3) o desagravamento procedimental do regime jurídico do direito de petição e da iniciativa legislativa de cidadãos, facilitador do correspondente exercício;
- (4) a criação, no ciclo de tempo selecionado, de instrumentos de apoio ao seu exercício, nomeadamente, a plataforma eletrónica para receção de petições digitais no *site* do Parlamento, que contempla um modelo de formulário e um guião contendo o essencial da sua tramitação, bem como a criação, com idêntico propósito, do *site* <http://peticaopublica.com> por um conjunto alargado de órgãos de comunicação social.

O quadro 3 e a figura 4 respeitam ao número de petições e de iniciativas legislativas entradas na Assembleia da República no período em análise.

Se considerarmos as petições legislativas com menos de 4 000 subscritores, como procedimentalmente inexequíveis por si próprias – *i. e.*, para serem submetidas à apreciação do Plenário da Assembleia da República devem ser convalidadas em projeto de resolução, com ou sem modificações relativamente ao texto original, ou em medida legislativa proposta por grupo parlamentar ou deputado –, afigura-se tecnicamente complexo determinar, em concreto, a respetiva eficácia, ou seja, apurar quais, em concreto, deram origem a ato legislativo.

Acresce que no número de petições apresentadas (Figura 4) não distingue entre petições legislativas e petições de garantia de direitos, uma vez que não existe registo diferenciado destas duas modalidades, sem prejuízo da descrição sumária do correspondente conteúdo no *Diário da Assembleia da República*.

Por seu turno, o número de iniciativas legislativas de cidadãos apresentadas ao Parlamento no período em análise corresponde ao total de 3, sendo possível determinar a sua transformação em ato legislativo, conforme consta do Quadro 3.

O exame dos dados constantes da figura e do quadro precedentes permite extrair as seguintes conclusões:

- (1) Ressalta à evidência o maior número de petições apresentadas, em confronto com o número de iniciativas legislativas de cidadãos. Contudo, e apesar do contexto político ser favorável à sua progressiva dinamização, nenhuma das circunstâncias conjunturais elencadas, ao longo do período em análise, constituiu um fator de incremento do exercício dos direitos em alusão. De facto, nem mesmo a redução das exigências legais quanto ao número de assinaturas necessário à publicação obrigatória da petição no *Diário da Assembleia da República*, que facilita a respetiva subscrição superveniente, redundou num incremento do correspondente exercício pelos cidadãos. Por seu turno, entendemos que o contexto político nacional também não teve influência no exercício da iniciativa legislativa de cidadãos, uma vez que a única iniciativa que lhe é conexas no período em análise, lhe preexiste em largos anos.<sup>11</sup> Referimo-nos à questão da precariedade laboral;
- (2) Consideramos mais provável que a escassez de exercício destes direitos releve da ausência de informação generalizada sobre a respetiva

11 Em concreto, desde aprovação do Código do Trabalho de 2003, que a facilita.



## QUADRO 3

Número de iniciativas legislativas de cidadãos apresentadas na X, XI e XII legislaturas parlamentares

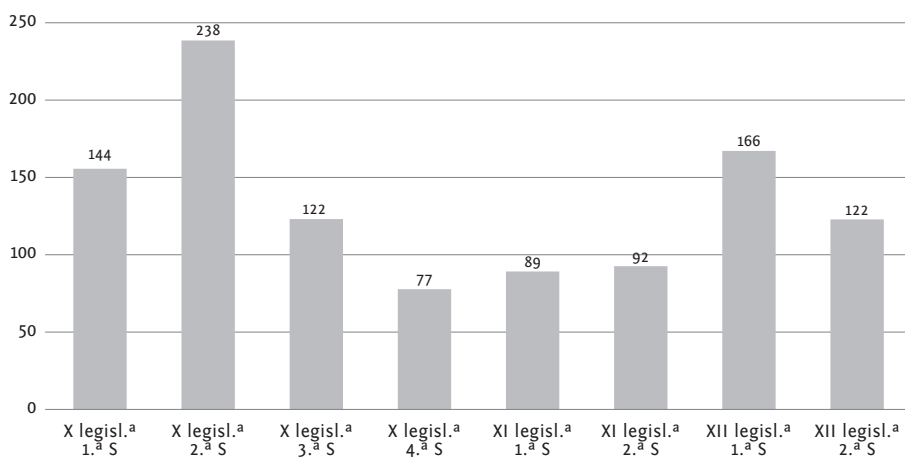
N.º de registo	Admissão	Designação	Sinopse de conteúdo	Modalidade	Eficácia
Projeto de Lei n.º 183/X/1.ª	19-12-2005	“Arquitetura, um direito dos cidadãos, um ato próprio dos arquitetos”	Alterações ao regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos de obra.	Ab-rogativa	Lei n.º 31/2009, de 3 de julho
Projeto de Lei n.º 142/XII/1.ª	24-07-2012	“Lei contra a precariedade”	Utilização indevida da prestação de serviços em contrato trabalho subordinado.	Constitutiva	Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto
Projeto de Lei n.º 368/XII/2.ª	10-04-2013	“Proteção dos direitos individuais e comuns à Água”	Qualificação dos direitos à água e ao saneamento como fundamentais e proposta de medidas para a respetiva garantia.	Constitutiva	em tramitação

Elaboração da autora a partir dos dados obtidos na plataforma eletrónica da Assembleia da República.

Fonte: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar>, consultado em 15-05-2017.

## FIGURA 4

Número de petições apresentadas na X, XI e XII legislaturas parlamentares



Elaboração da autora, a partir dos dados obtidos em <http://peticaopublica.com/pcreate.aspx>, em 15-05-2017 e na II.ª Série do *Diário da Assembleia da República*.

existência e, no caso da iniciativa de cidadãos, também da ausência de serviços de apoio técnico-jurídico à correspondente formulação pelos cidadãos;

- (3) O tempo de tramitação poderá igualmente constituir um fator de desmobilização do exercício destes direitos. No que respeita à iniciativa legislativa de cidadãos, e como resulta do quadro 3, no curso das x, xi e xii legislaturas, corresponde, em média, a 2 anos. De igual modo, e como assinala Tiago Tibúrcio, sem prejuízo da redução de tempo de tramitação das petições desde a vi legislatura, na ix legislatura, o tempo médio procedimental cifrou-se em 615 dias (Tibúrcio, 2010, pp. 119, quadro n.º 25), diminuindo progressivamente para um ano, em média, ao longo do período de tempo em análise.
- (4) Paralelamente, se nas três primeiras sessões legislativas da x legislatura parlamentar a Internet poderá ter constituído um veículo de incremento do número de petições que deram entrada na Assembleia da República (Tibúrcio, 2010, p. 135), a verdade é que essa tendência de crescimento não se reitera nas legislaturas posteriores.

Donde se conclui que não foram as circunstâncias político-normativas mais favoráveis ao seu exercício, nem a maior acessibilidade garantida pelas plataformas tecnológicas que, no período em análise, geraram um aumento significativo do exercício do direito de petição e da iniciativa legislativa de cidadãos.

Já no que respeita à subscrição, cremos poder afirmar que a rápida disseminação de conteúdos é favorecida pelos meios tecnológicos e alimentada por questões políticas fraturantes, e por consequência, transversais à sociedade civil, como paradigmaticamente ilustra a petição ab-rogativa do acordo ortográfico que, à data atual<sup>12</sup>, reúne 20 870 assinaturas.

## CONCLUSÃO

- (1) O sistema político português acolhe um conceito amplo de democracia participativa já que, a par de um vasto naipe de direitos de participação política que outorga aos cidadãos – típicos do modelo democrático-representativo, entre os quais figuram os designados direitos de liberdade, nomeadamente, os de expressão, reunião, manifestação e eleição política –, delega na própria sociedade civil mecanismos de

12 Cfr. <http://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=acordoortografico>, acesso em 22 de março de 2018.

autorregulação de interesses – de que o associativismo constitui um estandarte – e de veiculação de interesses individuais, grupais, coletivos e difusos na determinação das políticas públicas, cujos instrumentos principais – típicos da democracia participativa – correspondem ao direito de petição e à iniciativa legislativa de cidadãos perante a Assembleia da República;

- (2) A petição, na sua modalidade legislativa, e a iniciativa legislativa de cidadãos perante a Assembleia da República configuram instrumentos idóneos para a integração dos *inputs* do poder político material detido pela sociedade civil, quer de modo orgânico – tal como o veiculado pelos partidos políticos, pelos grupos de pressão, pelas Universidades, pelos *mass media*, por fundações e associações de interesses profissionais, culturais, ambientais e sociais e por atores do tecido económico e financeiro – quer de modo não orgânico –, por via de grupos e movimentos sociais *ad-hoc*, e ainda de ações individualizadas ou em nome coletivo, no que respeita à petição legislativa;
- (3) Este enriquecimento da decisão política subjacente ao ato legislativo opera-se de modo diferenciado nos dois instrumentos analisados. De facto, entre si, o direito de petição legislativa, pela sua menor exigência no que respeita a assinaturas, formulação e tramitação e pela sua maior amplitude material, detém um potencial de utilização mais generalizado, pese embora se dilua a sua relevância enquanto meio de canalização de interesses da sociedade civil, uma vez que as petições legislativas, salvo as subscritas por mais de 4.000 titulares, são necessariamente convoladas em atos de iniciativa legislativa parlamentar ou podem, inclusive, dar lugar a uma não decisão pelo órgão interpelado;
- (4) Mais exigente – do ponto de vista subjetivo, formal e procedimental e mais restrita no escopo material –, a iniciativa legislativa de cidadãos opera uma vinculação expressiva na decisão política imanente ao ato legislativo, ao interesse coletivo defendido pelos seus promotores, tanto mais que o Plenário da Assembleia da República tem obrigatoriamente de se pronunciar a favor ou contra a pretensão dos proponentes;
- (5) Tal não significa, porém, que os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos – tanto pelo modo como são regulados, como pela aferição do seu exercício no período de tempo selecionado –, conformem uma solução de efetivo *power sharing*, no âmbito do sistema político português, ou mesmo se configurem concorrenciais ao poder legislativo do parlamento e do governo, já que estes mantêm o primado da correspondente função;

- (6) Contudo, a abertura à participação dos cidadãos na função legislativa espelha, no que respeita à petição, um modelo *bottom/up* no processo de tomada de decisão político-legislativa e, no que concerne a iniciativa legislativa de cidadãos, um modelo bidirecional interativo, que proporciona a manutenção da função legislativa na esfera dos aparelhos de poder, ao mesmo tempo que permite a partilha da responsabilidade pelas escolhas políticas com a sociedade civil;
- (7) Por via do envolvimento ativo da sociedade civil na tomada de decisão política que operam, podem qualificar-se estes direitos como instrumentos propulsores e coadjuvantes da atividade legislativa, que cumprem o desiderato constitucional de dinamização da democracia representativa, contribuindo para a mitigação da perceção concentracionária ou estatocêntrica da produção de políticas públicas, já que detém potencial para alavancar a proximidade entre sociedade civil e aparelhos de poder através:
- da diminuição do desgaste das elites e do alheamento da sociedade civil face à direção política do Estado;
  - da adequação e criatividade das soluções políticas que respeitam ao interesse coletivo;

Considerando o exposto sobre petição legislativa e iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de democracia participativa, entendemos que o sistema constitucional outorga as ferramentas necessárias para a consolidação e densificação da cultura política democrático-representativa vigente na sociedade civil portuguesa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMOND, G. A., VERBA, S. E. (1980), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown.
- ALPA, G. (1976), “La tutela degli interessi difusi nel diritto comparato”. *Studi di diritto comparato*, 16, p. 676.
- APOLÓNIA, H. (2017), *O Exercício do Direito de Petição em Matéria de Ambiente: Petições Apresentadas à Assembleia da República da 1 à XII Legislatura*. Repositório da Universidade Aberta. Obtido de <http://hdl.handle.net/10400.2/6403>
- ARISTÓTELES (1984 [350 a. C.]), *The Athenian Constitution*, Londres, Penguin Classics.
- BLACKWELL, C. W. (2003), “Athenian Democracy: a brief overview”. Disponível em [http://www.stoa.org/projects/demos/article\\_democracy\\_overview?page=all](http://www.stoa.org/projects/demos/article_democracy_overview?page=all), [acesso em 03-06-2017].
- BRITES, R. (2015), “Interesse pela política e confiança nas instituições políticas: Portugal em comparação europeia”. Disponível em <http://www.barometro.com.pt/2015/04/03/interesse-pela-politica-e-confianca-nas-instituicoes-politicas-portugal-em-comparacao-europeia/> [consultado em 3-6-2017].
- CAETANO, M. (2015), *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.ª ed., vol. 1, Lisboa, Almedina.
- CANOTILHO, J. J. G. (1991), *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina.
- CANOTILHO, J. J. G. (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Livraria Almedina.
- CANOTILHO, J. J. G., MOREIRA, V. (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Livraria Almedina.
- DAHL, R. (1971), *Polyarchy – Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- DIAMOND, L., MORLINO, L. (2005), *Assessing the Quality of Democracy – Introduction: the Results Dimension: Responsiveness*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- DUARTE, L. (2008), *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*, Coimbra, Coimbra Editora.
- FEDERICI, R. (1984), *Gli Interessi Diffusi. Il Problema della loro Tutela nel Diritto Amministrativo*, Padova, CEDAM.
- FERNANDES, T. (2013), *As Práticas da Assembleia da República perante o Exercício do Direito de Petição – Um Estudo Comparado com Parlamentos Europeus*. Tese de mestrado, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- FUKUYAMA, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, 2.ª ed., Londres, Penguin.
- HAERPFER, C., et al. (2009), *Democratization*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- LESTON-BANDEIRA, C. (2000), “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da legislação à legitimação”. *Análise Social*, xxxv(154-155), pp. 175-205.
- LESTON-BANDEIRA, C. (2002). *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- LOCKE, J. (2005 [1689]), *Carta sobre a Tolerância*, Lisboa, Edições 70.
- MALTEZ, J. A. (1993), *Sobre a Ciência Política*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MANIN, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTINS, M. M. (2004), *Participação Política e Democracia – O Caso Português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- MARTINS, M. M. (2008), *Representação Política: Eleições e Sistemas Eleitorais – Uma Introdução*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- MIRANDA, J. (1988), *Manual de Direito Constitucional – Direitos Fundamentais*, vol. IV, Coimbra, Coimbra Editora.
- MONTESQUIEU (1750), *De l'Esprit des lois*, Genève, Barrillot.
- MORLINO, L. (2004), “What is ‘Good’ Democracy?” *Democratization*, 11(5), pp. 10-32.
- OTERO, P. (1997), “A ‘desconstrução’ da democracia constitucional”. In J. Miranda et al., *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 627-641.
- PERES, D. (1977), *História de Portugal*, vol. VII, Porto, Livraria Civilização Editora.
- ROSSEAU, J.-J. (1989 [1762]), *O Contrato Social*, 3.<sup>a</sup> ed., Lisboa, Publicações Europa-América.
- RODRIGUES, L. B. (1994), *O Referendo Português a Nível Nacional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- RODRIGUES, L. B. (1997), *O Direito de Petição perante a Assembleia da República. Perspectivas Constitucionais. Nos vinte anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, Almedina.
- RUSSELL, D., SCARROW, S., e CAIN, B. (2003). “New forms of Democracy? Transformation of Democratic Institutions”. In B.E. Cain, R.J. Dalton & S.E. Scarrow (Edits.), *Democracy Transformed - Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- SANTO, P.E. (2011), *Sociologia Política Eleitoral*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- SARTORI, G. (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publishers.
- SGMAI, PORDATA (2015), Disponível em <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abstenção+-+nas+eleições+para+a+Assembleia+da+República+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208> [consultado em 30-05-2017].
- SOKOLOVA, M. (2006), “Advocacy democracy modes: benefits and limitations”. *Informacijos Mokslai*, 37, pp. 110-121.
- TIBÚRCIO, T. (2010), *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*, Coimbra, Coimbra Editora e Wolters Kluwer Portugal.
- WEBER, M. (1982), *Ensaio de Sociologia*, 5.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

---

Recebido a 30-08-2017. Aceite para publicação a 07-08-2018.

---

GONÇALVES, G. P. (2019), “Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de democratização da democracia”. *Análise Social*, 232, LIV (3.º), pp. 532-560.

---

Graça Penha Gonçalves » [gracapenhagoncalves@gmail.com](mailto:gracapenhagoncalves@gmail.com) » Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa » Campus Universitário do Alto da Ajuda, Rua Almerindo Lessa — 1300-663 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-5858-3056>.

---