

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O DIREITO DE PETIÇÃO PERANTE A ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA**

Tiago Tibúrcio

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em *Ciência Política*

Orientador:
Prof. Doutor André Freire

[*Dezembro, 2007*]

Agradecimentos

À minha mãe e ao meu pai, que sempre me transmitiram que podia fazer tudo o que quisesse na vida, mesmo quando eu não acreditava nisso.

À minha avó, que me roubava chocolates quando era pequeno.

Ao orientador desta tese, o Professor André Freire, pela disponibilidade e pelos preciosos conselhos, imprescindíveis para o desenvolver deste trabalho.

Queria agradecer muito em especial ao João, de quem partiu a sugestão deste tema, por estar sempre disponível para ajudar e pelos úteis comentários ao texto e à organização do trabalho.

Também devo uma palavra ao Rui, pela paciência das conversas no início desta pesquisa e que me ajudaram a encontrar um rumo.

Ao Celso, cujo exemplo foi uma inspiração e ao Jimmy, por toda a amizade.

Quase para último, por ser a primeira, à Ana. Por tantas razões, que tentarei sintetizar: (i) pelo incentivo, sem o qual esta tese nunca teria visto a luz do dia; (ii) pelo apoio e pela enorme paciência; pela ajuda a melhorar este trabalho; (iii) mais importante de tudo, pelo amor.

À Mariana, fonte das maiores alegrias da minha vida.

Resumo

No início dos anos 90, o direito de petição perante o Parlamento foi objecto de uma valorização legal, com o objectivo de aproximar os cidadãos dos seus representantes e de contribuir para a melhoria da democracia. Esta tese analisa a forma como se tem caracterizado o exercício do direito de petição perante o Parlamento e o tratamento que este instrumento de participação dos cidadãos tem merecido por parte deste órgão. As conclusões a que chegámos contrariam algumas das “ideias-feitas” sobre este instituto. Assim, apesar da extrema informalidade com que pode ser usado e da amplitude de interesses que podem ser prosseguidos (nomeadamente pessoais), verificámos que os peticionários têm privilegiado este instrumento para a defesa do interesse público. Ou ainda que, embora o número de petições apresentadas por entidades colectivas seja significativo, este instrumento ainda é maioritariamente um instrumento de participação dos cidadãos. Relativamente ao tratamento das petições pelo Parlamento, confirmámos a morosidade na sua apreciação, com tendência, no entanto, para melhorar. As respostas obtidas permitiram-nos, no final, identificar as principais virtualidades deste instituto, que consideramos contribuir para o aprofundamento da democracia portuguesa.

Palavras-chave: Direito de petição, Parlamento, participação política, democracia

Abstract

In the beginning of the 90s, the right of petition to the Parliament has been re.-assessed with a view to narrowing the distance between citizens and their representatives and, consequently, to contribute to improve democracy. This thesis consists of the analysis of how the right of petition has been applied and used. It also examines how this right has been processed by the Parliament, guaranteeing citizens' participation. Our conclusions, in this regard, seem to oppose to certain common views. As a matter of fact, it is observed that petitioners have used this right in the defense of public interest, regardless of the informality of its use and the diversity of interests displayed, including personal interests. It is also observed that the number of individual petitions is higher than the number of petitions presented by collective entities. Parliament's responsiveness to such petitions is usually slow and time consuming. Available data shows, however, some tendency to improve this pattern. More importantly, this research shows the virtues of the use of the right of petition as a means to affirm and promote political democracy in Portugal.

Key-words: Right to petition, Parliament, political participation, democracy

ÍNDICE

Abreviaturas	7
Introdução	8
Objecto da investigação e aspectos metodológicos.....	9
Capítulo I – O direito de participação como instrumento de participação política.....	12
1 Democracia e participação	12
1.1 As origens da democracia – democracia directa dos gregos.....	12
1.2 A Democracia Representativa.....	13
1.3 A teoria realista de Schumpeter e a ideia de incompatibilidade entre participação e democracia.....	14
1.4 A defesa da participação nas teorias da democracia.....	17
2 A participação política no sistema constitucional português.....	22
3 O direito de petição e as outras formas de participação.....	23
Capítulo II – Enquadramento histórico e comparativo	27
4 Enquadramento histórico	27
4.1 O Direito de Petição nas Constituições portuguesas	28
5 Direito de petição comparado	29
Capítulo III – O conceito de direito de petição.....	33
6 O conceito.....	33
6.1 Caracterização – direito e liberdade.....	35
6.2 O direito de petição perante a AR em particular.....	36
6.2.1 A Assembleia da República	36
6.2.2 Especificidades do direito de petição perante a AR.....	38
Capítulo IV – Regime do exercício do direito de petição perante a AR.....	41
7 O regime geral.....	41
7.1 O regime das petições dirigidas à AR	44
Capítulo V – A participação política através do exercício do direito de petição	46
8 Titulares do direito de petição	46
8.1 Petições singulares e em nome colectivo.....	49
8.1.1 Objecto das petições em nome colectivo	51
8.1.2 Restrições ao universo de pessoas colectivas.....	52
8.1.3 Equivalência entre n.º de representados e n.º de assinaturas?	55
8.1.4 A prática.....	56
8.1.5 Caracterização das petições em nome colectivo quanto à origem	57
8.1.6 Conclusões.....	60
9 Petições-queixa e petições-políticas – a prática.....	60
9.1 Admissibilidade	60
10 As petições individuais e colectivas.....	63
10.1 Das petições colectivas em particular.....	67
11 Funções que o Parlamento é convocado a exercer	69
11.1 Um aparente equilíbrio entre as funções legislativas e de controlo	71
12 As entidades competentes para satisfazer a pretensão	72
13 Articulação entre a AR e as outras entidades visadas	73

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

14	Matérias versadas nas petições.....	76
15	Órgão responsável e tramitação.....	78
16	O destino das petições.....	79
16.1	Os relatórios finais.....	79
16.2	Apreciação de petições-queixa.....	79
16.3	Separação de poderes.....	79
16.4	Simplicidade dos relatórios.....	80
16.5	<i>Venire contra factum proprium</i>	81
17	Diligência Conciliadora.....	81
18	Destino das petições.....	82
19	Apreciação das petições em plenário.....	83
19.1	Não agendamento de petições com mais de 4000 assinaturas.....	83
19.2	A importância da discussão plenária.....	84
19.3	Arrastamento.....	85
19.4	Prazo no agendamento das petições em plenário.....	86
19.5	Número de assinaturas.....	86
19.6	Dias para os debates.....	87
20	A resposta da AR.....	88
21	Evolução do direito de petição perante o parlamento.....	90
	Capítulo VI – Análise do exercício do direito de petição	92
22	Funções comuns às petições-queixa e petições-políticas.....	94
23	Funções exclusivas das petições-políticas.....	95
24	Funções do Parlamento.....	97
	Capítulo VII – Conclusões	98
	Bibliografia.....	102
	Documentos Complementares.....	105
	Anexo 1 – <i>Curriculum Vitae</i> do mestrando.....	106
	Anexo 2 – quadros das petições apresentadas à AR durante as VI, VII, VIII e IX Legislaturas.....	107

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Índice de quadros

Quadro n.º 1 – O Direito de Petição nas Constituições Portuguesas.....	28
Quadro n.º 2 – O Direito de Petição perante o Parlamento nos Países da UE.....	31
Quadro n.º 3 – As funções da Assembleia da República.....	37
Quadro n.º 4 – Os titulares consoante a natureza das petições.....	55
Quadro n.º 5 – Peso das petições singulares e petições em nome colectivo.....	56
Quadro n.º 6 – Petições em nome colectivo quanto à origem.....	57
Quadro n.º 7 – Peso de petições apresentadas por sindicatos e associações sindicais.....	58
Quadro n.º 8 – Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições.....	61
Quadro n.º 9 – Número de petições indeferidas liminarmente.....	62
Quadro n.º 10 – Evolução da legislação quanto ao requisito de assinaturas para determinados efeitos legais.....	63
Quadro n.º 11 – Evolução e o peso das petições individuais e colectivas desde a 1ª Sessão legislativa da VI Legislatura (1991) até à 2ª sessão legislativa da X Legislatura (2007).....	65
Quadro n.º 12 – Evolução e o peso das petições individuais e colectivas desde a 1ª Sessão legislativa da VI Legislatura (1991) até à 2ª sessão legislativa da X Legislatura (2007).....	65
Quadro n.º 13 – Pessoas Colectivas por número de assinaturas.....	67
Quadro n.º 14 – Total do n.º de assinaturas recolhidos pelas petições por Legislatura.....	69
Quadro n.º 15 - Natureza das competências da AR convocada pelas petições- políticas	70
Quadro n.º 16 – Entidades competentes para satisfazer as pretensões dos Petitionários.....	73
Quadro n.º 17 - Articulação entre a AR e entidades visadas – n.º de perguntas e respostas e celeridade.....	74
Quadro n.º 18 - Evolução das petições por assunto.....	76
Quadro n.º 19 - Órgão competente para a apreciação das petições no Parlamento em alguns países da UE.....	78
Quadro n.º 20 - Dias da semana em que se realizou o debate plenário das petições.....	87
Quadro n.º 21 – Tempo médio para a apreciação das petições.....	88
Quadro n.º 22 – Comparação entre o tempo médio de apreciação das petições individuais e colectivas.....	90
Quadro n.º 23 – Tempo de apreciação das petições com e sem perguntas.....	90
Quadro n.º 24 – Petições apresentadas no Parlamento	91
Quadro n.º 25 – Funções do direito de petição.....	93

Abreviaturas

AC – Assembleia Constituinte

AR – Assembleia da República

BE – Bloco de Esquerda

CDS – PP – Centro Democrático Popular – Partido Popular

CP – Comissão Parlamentar

CRP – Constituição da República Portuguesa

DAR – Diário da Assembleia da República

GP – Grupo Parlamentar

LDP – Lei do Exercício do Direito de Petição

ONG – Organizações Não Governamentais

PAR – Presidente da Assembleia da República

PEV – Partido Ecologista os Verdes

PCP – Partido Comunista Português

PJL – Projecto-lei

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-democrata

RA – Região Autónoma

RAR – Regimento da Assembleia da República

UE – União Europeia

Introdução

Desde há várias décadas a esta parte, tem vindo a ser recorrente a chamada de atenção para a falta de saúde da democracia representativa. Os sintomas são múltiplos e diversos, evidenciando-se o declínio da participação eleitoral na generalidade dos países. O mesmo sucede com a filiação partidária, bem como com outras formas de participação eleitoral. Acresce a isto a curva descendente em que caiu a confiança nos políticos, nos partidos ou nas instituições políticas em geral (Putnam, Pharr e Dalton, 2000). Esta situação levou a que muitas democracias industriais adoptassem reformas destinadas a potenciar as oportunidades para os cidadãos se relacionarem com os seus governos (Dalton, Cain e Scarrow, 2003; Dalton, 2004). A percepção pública reflectida nos *media* e nos estudiosos da opinião pública é de que os cidadãos estão cada vez mais afastados da política e menos confiantes nos líderes e instituições políticas (Dalton, 2004; Norris 2002).

Assim, vários autores têm vindo a defender a necessidade de temperar a democracia representativa – que se generalizou nas democracias ocidentais, nomeadamente na Europa –, com a criação e a revitalização de instrumentos de participação dos cidadãos, passando por um maior e mais directo envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas¹. Este movimento tende maioritariamente a considerar a democracia participativa como um complemento da democracia representativa e não como uma qualquer alternativa.

Neste contexto, muitas instituições políticas europeias têm procurado reforçar e alargar as oportunidades de os cidadãos se empenharem na formulação das políticas. Os Parlamentos, que ocupam um lugar central nas democracias representativas, têm demonstrado estar particularmente atentos a esta realidade, procurando, por diversas formas, esta aproximação aos cidadãos. Esta dimensão tem vindo a assumir crescente importância – à semelhança da dimensão do controlo da acção política do Governo –, à medida que os parlamentos vão perdendo competências e influência na esfera legislativa (Freire e outros, 2002). No caso de Portugal, as principais reformas que a AR tem realizado nas últimas duas décadas confirmam esta tendência.

¹ Entre outros – variando, contudo, o grau de participação considerado desejável – David Beetham (1993; 2005).

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

A revitalização do direito de petição perante a AR – um instrumento privilegiado de participação política dos cidadãos junto daquela instituição –, enquadra-se neste movimento. Foi o que aconteceu nas várias reformas do Parlamento das últimas duas décadas (1990, 2003, 2007).

Por detrás das várias reformas destinadas a incrementar a participação dos cidadãos, particularmente das que estiveram na origem das alterações à lei das petições, passando por tornar a AR mais transparente e acessível para os cidadãos, esteve sempre o objectivo de melhorar a qualidade da democracia. O que seja a democracia é, todavia, uma questão controversa, na medida em que tem sido entendida de muitas e diversas maneiras, nomeadamente do que toca ao papel a desempenhar por parte dos cidadãos na democracia. É esta relação entre democracia e participação que vamos abordar no primeiro capítulo, escolhendo algumas das mais representativas teorias sobre este tema: Jean-Jacques Rousseau, Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori, Carole Pateman e Robert Dahl. Ficam, naturalmente, de fora muitos autores e correntes que se debruçaram sobre este tema. No entanto, esperamos que o caminho que escolhemos trilhar ao longo desta investigação sirva para contextualizar o tema do direito de petição perante a AR no quadro das teorias da democracia.

Objecto da investigação e aspectos metodológicos

O presente trabalho tem como objecto essencial o estudo do direito de petição perante a AR. Abordamos duas dimensões: a forma como se tem caracterizado o exercício do direito de petição perante a AR e a forma como este instrumento de participação dos cidadãos tem sido tratado por este órgão. No final, esperamos poder contribuir para saber em que medida o direito de petição tem evoluído e contribuído para o aprofundamento da democracia portuguesa. Assim, recolhemos dados sobre as petições entre a VI e as duas primeiras sessões da X Legislatura (1991-2007), concentrando-nos, todavia, em particular no período das VII, VIII e IX legislaturas (1995-2005). As razões que ditaram a escolha deste período foram fundamentalmente duas: a maior proximidade em termos temporais e existência de informação disponível.

Cumpre salientar que, apesar da atenção que o Parlamento tem dedicado a este instituto no âmbito das suas principais reformas, existe muito pouca informação sobre qual o seu impacto. Por outro lado, sendo provavelmente o mais antigo dos direitos políticos dos cidadãos², a atenção

² Miranda (1995, p.52)

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

que tem despertado na doutrina tem sido limitada, reduzindo-se, salvo raras exceções³, a alguns estudiosos das matérias constitucionais.

Este trabalho divide-se em seis capítulos.

Um primeiro, onde enquadramos o direito de petição como instrumento de participação política. Começamos por situar o tema da participação dos cidadãos no âmbito de algumas das mais representativas teorias da democracia. Segue-se um enquadramento da participação política no sistema português. Fazemos ainda uma análise deste direito tendo em conta algumas das principais dimensões de análise dos tipos de participação política propostos pela doutrina. Aproveitamos este último ponto para distinguir o direito de petição de outras formas de participação política, nomeadamente das que lhe estão mais próximas, como o direito de iniciativa popular (legislativa e de referendo) e o direito de queixa junto do Provedor de Justiça.

No segundo capítulo, fazemos uma breve resenha da evolução histórica do direito de petição, apresentando de seguida uma abordagem comparativa deste direito nalguns ordenamentos que nos estão mais próximos, nomeadamente da UE.

No terceiro capítulo, desenvolvemos o conceito do direito de petição, nomeadamente perante a AR, glosando as suas duas dimensões: direito para defesa de direitos e interesses pessoais (petição-queixa) e direito como forma de participação na *res publica* (petição-política).

Segue-se um capítulo (quarto) dedicado à análise do regime legal do direito de petição, onde assentará uma parte importante da investigação empírica, que será desenvolvida no capítulo seguinte.

No capítulo quinto, pretendemos, a partir do regime legal, cotejá-lo em relação à prática, fazendo uma análise cuidada da sua tramitação e dos relatórios finais, que determinam qual o destino da petição. Esta é uma dimensão fulcral deste trabalho. Na verdade, vários autores⁴ têm chamado a atenção para a importância do processo nos direitos de participação como o direito de petição, que não culmina com qualquer decisão.

Assim, a partir da tradicional distinção entre petições-queixa e petições-políticas, quisemos saber como têm os cidadãos interpretado o direito de petição perante o Parlamento (usam-no para tutela dos seus direitos ou como instância de participação nos assuntos políticos?), nomeadamente qual a expressão de cada uma destas dimensões. Particularmente relativamente às

³Braga da Cruz (1988), Leston Bandeira (2002), Freire e Outros (2002).

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

petições-políticas, tentámos saber quais as funções do Parlamento que convocam, se a função legislativa ou a de controlo da actividade do Governo.

A partir dos textos das petições e dos relatórios elaborados no final do processo de apreciação da petição, procurámos conhecer se este é um direito mais usado pelos cidadãos ou pelas entidades colectivas (como os sindicatos), a quem a lei também conferiu este direito. Procurámos ainda responder a questões como saber se o seu exercício tem sido feito, preferencialmente, de modo individual ou colectivo; ou que tipo de assuntos têm mobilizado os peticionários; ou ainda quais as entidades visadas pelas petições. Focamos ainda o momento nobre por excelência da petição perante a AR: a sua apreciação pelo plenário.

A concluir este capítulo, debruçámo-nos sobre o tempo que a AR demora a apreciação as petições, questão magna neste direito e principal causa de algum do descrédito que lhe está associado.

Para o estudo desenvolvido neste capítulo foi crucial a informação recolhida no Arquivo Histórico da AR e na base de dados da *Intranet* do Parlamento (PLC), nomeadamente aos textos das petições e relatórios finais, bem como quanto aos autores das petições, ao nº de assinaturas, às datas de entrada e arquivamento das petições, do envio das perguntas às entidades visadas, da realização dos debates plenários, etc. Igualmente valiosa foi a informação obtida através da realização de um conjunto de seis entrevistas semi-estruturadas a personalidades de relevo do Parlamento, como aos líderes parlamentares Alberto Martins (PS), Bernardino Machado (PCP), Diogo Feio (CDS/PP), Luís Fazenda (BE) e Madeira Lopes (PEV) e a António José Seguro, coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma do Parlamento, que ficou concluída no final da 2ª Sessão Legislativa da X Legislatura e que introduziu alterações importantes ao regime do direito de petição. As entrevistas forneceram-nos informação valiosa sobre o tema, constituindo, nomeadamente, um importante contributo para compreender melhor parte da informação recolhida ao longo desta investigação⁵.

No capítulo sexto, identificámos as principais funções deste direito, relacionando-as com as teorias democráticas desenvolvidas no início.

⁴ Como por exemplo Dalton, Scarrow e Cain (2003)

⁵ Apesar das tentativas para entrevistar o líder do Grupo Parlamentar do PSD, Pedro Santana Lopes, esta acabou por não ser possível.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

No final, apresentamos as nossas conclusões sobre o trabalho realizado, fazendo, nomeadamente, a partir dos dados recolhidos ao longo do capítulo V, uma caracterização da forma como tem evoluído o exercício deste direito desde a VI Legislatura até ao final da segunda sessão legislativa da X Legislatura, em particular na VII, VIII e IX Legislatura. Este capítulo final compreende ainda uma análise sobre a forma como este direito tem sido tratado no Parlamento.

Capítulo I – O direito de participação como instrumento de participação política

1 Democracia e participação

1.1 As origens da democracia – democracia directa dos gregos

As origens mais remotas da democracia encontram-se na Grécia Antiga, onde durou de 501 a 338, a.c, pouco menos de duzentos anos. Para os gregos, democracia consistia no governo dos *demos*, que era composta por homens livres e capazes de tomar as decisões na *polis* (cidade). Ou seja, tratava-se de uma forma directa de acção política, que se distingue da democracia representativa que caracteriza a generalidade das democracias modernas. A participação na *polis* estava, deste modo, limitada a uma elite que tinha direitos de *isonomia*, *isegoria* e *isocracia*, isto é, “igualdade perante a lei”, “direito de manifestar as suas ideias na assembleias do povo” e “igualdade de poder”, respectivamente. As decisões mais importantes eram tomadas na Assembleia de todos os cidadãos (Ecclésia), através da livre discussão e igualdade de voto de todos os cidadãos.

Esta possibilidade de participação na vida pública em condições de igualdade formal é uma das marcas da democracia ateniense. Este facto não deve, contudo, fazer esquecer que o modelo grego aceitava a existência de escravos, negando-lhes, bem como aos metecos e às mulheres, a possibilidade de participarem na vida pública.

A democracia grega foi objecto de estudo de vários autores da época, dos quais se evidenciam Platão e Aristóteles, ambos críticos da forma de governo democrático, considerando o primeiro, na “República”, que o envolvimento das pessoas na tomada de decisões colectivas é pernicioso, na medida em que estas não possuem a capacidade ou conhecimento para governar com sucesso, pelo que esta participação apenas poderia redundar em más decisões.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Desta forma os gregos colocaram a participação dos cidadãos como elemento fundamental da democracia.

1.2 A Democracia Representativa

Embora a primeira experiência de democracia nasça na Grécia, é apenas no século XVIII e XIX que a ideia volta a germinar⁶. No século XVIII, o tema da democracia e do controlo pelo povo volta a destacar-se, com os contributos de John Locke⁷, que fala da questão do Estado como resultado do consentimento dos cidadãos, fazendo a defesa do regime representativo, ou de Montesquieu, com a defesa da separação de poderes do Estado, como forma de impedir a tirania e de permitir que Estados de grandes dimensões sejam governados sem depender exclusivamente da virtude do monarca (Held, 1996).

O autor francês Jean-Jacques Rousseau não acompanha a defesa do ideal representativo, preconizado por Locke e Montesquieu. Para este autor, a soberania consiste no exercício da vontade geral, não podendo, por isso, alienar-se. O soberano, por sua vez, é um ente colectivo, que só pode ser representado por si mesmo. Concluindo Rousseau que o poder pode transmitir-se, mas não, contudo, a vontade (Rousseau, 2003, p. 44).

A teoria democrática de Rousseau vai beber à tradição grega a valorização da noção de participação política. Ou seja, a ideia de que a actividade pública é capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos.

Conforme identifica Carole Pateman (1970), no sistema participativo de Rousseau as características exigidas a cada cidadão para que o sistema tenha sucesso são as mesmas que são desenvolvidas e estimuladas pelo próprio processo de participação. Deste modo, existe uma tendência para o sistema ser auto-suficiente, na medida em que quanto mais o cidadão participa mais ele se torna capaz de fazê-lo. O corolário desta ideia é que o próprio processo de participação gera benefícios para os cidadãos que participam.

Podemos identificar três funções da participação na teoria de Rousseau: uma função educativa; outra que consiste em permitir que as decisões colectivas sejam mais facilmente aceites pelos cidadãos; e, finalmente, a função de integração.

⁶ Neste hiato, houve, contudo, algumas experiências de representação, que vieram a contribuir para as modernas concepções de democracia (Manin, 1995)

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

A primeira é central no pensamento de Rousseau e tem como consequência dotar o indivíduo de capacidades para ser um cidadão (público e privado), reduzindo os conflitos entre as exigências dessas duas esferas. A segunda deriva do facto de o processo participativo assegurar a interdependência entre os indivíduos e a sua igualdade perante a lei (Pateman, 1970). A terceira função, a de integração, deriva de cada cidadão isolado estar inserido na sua comunidade. Assim, a teoria de Rousseau apresenta “(...) uma interrelação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos, e do argumento relacionado com este, de que a principal função da participação tem carácter educativo” (Pateman, 1970, p. 42).

Este ideal de democracia rousseuniana, em que o poder soberano emana da vontade geral do povo, era considerada pelo próprio autor como impossível de ser concretizada⁸.

1.3 A teoria realista de Schumpeter e a ideia de incompatibilidade entre participação e democracia

Com a obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, escrita em 1942, Joseph Schumpeter apresentou uma nova definição de democracia, que serviria de parâmetro para as teorias contemporâneas.

O seu pensamento tem por base uma forte crítica ao que chamou a doutrina clássica. Um dos aspectos mais relevantes dessa crítica consiste na refutação da ideia de que o indivíduo detém uma independência e racionalidade de escolha (Schumpeter, 1976, p. 316-27). E acrescenta que, ainda que isso fosse possível, não significaria que se chegasse a uma qualquer vontade geral do povo. Schumpeter contesta, deste modo, a existência de um bem comum único e determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem com base em argumentos racionais. Ou seja, declara ser um mito a ideia da unidade da vontade geral e substitui-a pela irracionalidade das massas.

À ideia (irrealista, segundo considerada pelo autor norte-americano) da independência e qualidade racional do indivíduo, Schumpeter contrapõe que os indivíduos não têm preferências definidas, são alheios a questões políticas, facilmente persuadidos e tendem a ceder a preconceitos e impulsos irracionais: “A vontade do povo é o produto e não o motor do processo político” (Schumpeter, 1976, p. 328).

⁷ Na obra o Segundo Tratado sobre o Governo Civil.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Schumpeter propõe uma visão moderna e realista de democracia (por oposição à visão idealista dos clássicos). Democracia como um método político, isto é, como um tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma competição pelo voto popular. Democracia é, assim, definida não pelo seu conteúdo, ou seja, o tipo de acção exercida pelos governantes e se coincide ou não com a vontade popular, mas como um método de os indivíduos escolherem, entre diferentes líderes, quem irá governar.

É na liberdade de competição, uma vez que qualquer pessoa é livre para competir, que assenta a possibilidade da democracia. A competição pela liderança é a característica distintiva para Schumpeter e os meios através dos quais o cidadão participa consistem no voto para o líder e a discussão.

Desta forma, a proposta de Schumpeter para ultrapassar a questão da irracionalidade das massas é a limitação da sua participação.

Um dos aspectos salientados pelo autor é o carácter empírico da sua teoria, distinguindo-se, segundo ele, das teorias normativas como as teorias de democracia precedentes. A sua teoria teria como base características observáveis na realidade, não se atendo a considerações éticas e filosóficas.

Relativamente ao papel do cidadão comum na *res publica*, a teoria schumpeteriana pode resumir-se no seguinte: “Os eleitores fora do Parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre os próprios e os políticos que elegem. Não devem retirar facilmente a confiança entre eleições e devem compreender que, uma vez eleita uma pessoa, a acção política é competência deste e não daqueles” (Schumpeter, 1976, p. 295).

Desta forma, a participação do cidadão deve limitar-se às eleições, considerando-se a participação fora desse período pernicioso.

Outros autores seguiram a linha do pensamento realista⁹, como Sartori (1987). Para este, a teoria realista tinha como principal mérito, relativamente à democracia participativa, o facto de consistir numa teoria descritiva (a partir da explicação do funcionamento das democracias) e também normativa (como uma interpretação do ideal democrático).

⁸ Contudo, deixou marcas nos revolucionários franceses de 1789, que adoptaram como bandeiras a igualdade e liberdade da democracia ateniense.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

A Schumpeter (e também a Weber) vai buscar a ideia da complexidade das sociedades modernas e a necessidade de um conhecimento específico para governar.

Sartori começa por disparar críticas à teoria da democracia participativa. Na sua visão, a teoria da democracia participativa não compreendeu que as teses de democracia em que se baseiam, como as de Rousseau ou J. S. Mill, têm pouco a ver com a democracia dos modernos. Enquanto Rousseau advoga a democracia directa da Grécia Antiga, Mill simboliza uma democracia liberal e representativa, mas com voto pluralista para os mais habilitados e instruídos.

Relativamente à teoria realista, Sartori enaltece a sua aplicabilidade a todos os sistemas, independentemente da sua dimensão. Pelo contrário, considera que neste ponto a teoria participativa claudica, na medida em que, ao defenderem a participação universal, não atendem aos problemas dos sistemas de grande escala.

Este autor considera que o entendimento da participação na teoria participativa encerra um enorme perigo, que é o de poder conduzir ao extremismo. Na verdade, ajuíza Sartori, o ideal participativo, ao estar relacionado com intensidade, não conduz necessariamente ao enriquecimento humano, nem ao pleno desenvolvimento. E assim não cumpre o objectivo de criar nem competência, racionalidade ou conhecimento. (Sartori, 1987).

Quanto a uma definição normativa da democracia, Sartori (1987, p. 231-4) realça a importância da liderança para a democracia. Na teoria de referência de elites que apresenta, a democracia deve ser um sistema selectivo de minorias concorrentes eleitas, no qual o valor central é a liberdade. A igualdade é pensada como “igualdade de mérito”, ou seja, igualdade para os que têm méritos iguais. (Sartori, 1987, p. 231). Assim, garante que a liderança esteja entre os mais qualificados, capazes e com responsabilidade para alcançar os melhores resultados.

Na linha de Schumpeter e dos advogados da democracia competitiva, o entendimento do papel de participação na política ignora qualquer ideia de participação como forma de alcançar autonomia moral e de educação política do cidadão. A participação é vista, então, como limitada à fiscalização dos governantes, bem como à sua escolha, periódica, para os cargos públicos.

Em suma, os representantes são escolhidos pelo povo, que os autoriza a serem os únicos intérpretes da vontade nacional. O controlo dos representantes ocorre nos períodos eleitorais.

⁹ Ou elitista, como também é designada, principalmente pelos adeptos da teoria participativa. Usaremos, contudo a expressão realista ou elitista, indistintamente.

Aqueles evitam qualquer uso pernicioso do poder e evitam os erros, impelidos pelo desejo de renovação dos seus mandatos.

1.4 A defesa da participação nas teorias da democracia

Contra as teorias realistas surgiu uma linha de teóricos que preconizaram um retorno à normatividade e à participação na teoria democrática, desafiando os pressupostos que consideraram elitistas.

Em “Participation and democratic theory”, obra de 1970, Carole Pateman faz uma veemente defesa da democracia participativa. Começa por contestar a visão dos teóricos elitistas, que basearam as suas teorias numa crítica a uma “teoria clássica da democracia”, que, segundo a autora, não existe, conforme sintetiza o título do capítulo primeiro desta obra: “Recent theories of democracy and the “classical myth””.

Os teóricos clássicos a que Schumpeter se referia eram Rousseau, John Stuart Mill e Bentham. Este autor considerava as suas teorias irrealistas ao exigirem do homem comum um nível impossível de racionalidade, bem como por ignorarem o conceito de liderança.

Pateman começa por notar que os autores classificados de clássicos por Schumpeter adoptaram perspectivas diferentes quanto à participação, pelo que não faz sentido falar de uma teoria clássica da democracia (Pateman, 1970, p. 33). A partir destes três autores, Pateman elabora a sua teoria da democracia participativa, construída a partir da consideração das relações entre indivíduos e suas instituições. Estas, isoladamente, são insuficientes para o funcionamento da democracia, já que a participação de todos deve ocorrer igualmente noutras esferas, com o fim de desenvolver as qualidades e atitudes psicológicas necessárias à manutenção do regime democrático. Esta ampliação do conceito de político é uma das questões nevrálgicas da teoria de Pateman. E identifica três funções da participação: (i) a educativa, tanto no aspecto psicológico como no que diz respeito à aquisição de procedimentos democráticos; (ii) a de integração; e (iii) a de contribuir para a aceitação de decisões colectivas (Pateman, 1970, p. 60-1).

Na teoria participativa da autora inglesa, a participação na tomada de decisões deveria ser igual e a igualdade política significaria a igualdade do poder de determinar consequências destas decisões.

A ideia de uma interrelação entre os indivíduos e as estruturas de autoridade no interior das quais eles interagem foi comprovada, segundo Pateman, de acordo com o modelo jugoslavo

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

que investigou. Tal como ficou demonstrado existir um maior sentimento de eficácia num ambiente participativo, mesmo que a modificação na sua estrutura de autoridade seja relativamente pequena. A ideia que resulta é que o sentimento de eficácia política aumenta com o aumento da participação.

Tal como os teóricos “clássicos”, Pateman aponta para a necessidade de uma sociedade participativa para o estabelecimento de uma forma de governo democrático. Pelo contrário, os chamados teóricos contemporâneos acreditavam que a participação de uma elite minoritária é mais relevante do que a do homem comum, desejavelmente apático ou distante em relação à *res publica*.

A oportunidade de participação em várias esferas permite, assim, que o indivíduo se eduque como cidadão e avalie melhor a ligação entre as esferas pública e privada. A actividade política, essa, deve ocorrer em variados contextos, não apenas em ambientes institucionais de representação. Segundo Pateman, esta aprendizagem do cidadão na actividade política fará com que avalie melhor as questões de âmbito nacional.

Com esta tese, Pateman volta a colocar a noção de participação no centro da teoria democrática contemporânea.

Robert Dahl desenvolveu uma teoria da democracia em que distingue duas dimensões, uma ideal e uma outra baseada na observação das características das democracias reais. Para distinguir as duas, Dahl reservou o termo democracia para a *ideal* e o termo *poliarquia* para a outra, a terrena, no seu estágio existente na realidade.

No que toca ao ideal democrático, Dahl (2000, p.47-9) preconiza um sistema político onde os seus membros estão dispostos a considerarem-se, por razões e para fins políticos, como iguais. Os seus membros assumem que todos possuem direitos iguais de participar plenamente na política, de decidir políticas, leis, etc. O governo deste sistema ideal teria de cumprir os seguintes cinco critérios: **(i)** conceder direitos e oportunidades aos cidadãos para que haja **Participação Efectiva** (antes de uma política ser adoptada no Estado, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efectivas de tornar os seus pontos de vista conhecidos dos outros membros, bem como de opinar sobre qual deveria ser a política); **(ii) Igualdade/Liberdade de Voto** (quando chegar o momento da tomada de decisão sobre a política a ser finalmente seguida, cada membro deve ter uma oportunidade igual e efectiva de poder votar, tendo todos os votos de ser considerados iguais); **(iii)** oportunidades, iguais e efectivas, para que os cidadãos possam

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

obter **Informação Esclarecida** das alternativas políticas relevantes em jogo e suas prováveis consequências; **(IV) Controlo da Agenda** das políticas do governo (os membros devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se for sua opção, quais os pontos que serão agendados. Deste modo, o processo democrático exigido pelos três critérios precedentes nunca estará fechado); **(V) e Inclusão/Integração** de todos, ou pelo menos da grande maioria dos residentes fixos adultos, garantindo que estes tenham todos os direitos que decorrem dos restantes critérios, sendo que, como assinala Dahl (2000), antes do século XX este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia.

Mas admitindo que este ideal é de impossível concretização, este autor elabora um sistema aplicável à democracia mundana, a que deu o nome de poliarquia. Através do modelo poliárquico, Dahl tenta superar o realismo da teoria democrática. Ao conceber duas dimensões de democracia, uma ideal e outra real, Dahl rompe com a oposição entre idealismo/realismo que caracterizou o pensamento elitista.

O autor volta a colocar a questão da participação dos cidadãos no processo político quando diz que “uma característica-chave da democracia é a contínua *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (1971, p. 25). Na sua obra *Democracia* (2000, p.47), Dahl destaca três critérios para satisfazer a participação democrática nas decisões da associação: participação efectiva, compreensão esclarecida e controlo da agenda.

A influência do pensamento clássico da teoria democrática revela-se na dimensão normativa do conceito de democracia de Dahl. Este conceito, ideal, é útil, na medida em que define padrões, em relação aos quais podemos comparar os resultados e as restantes imperfeições dos sistemas políticos reais e suas instituições, e a partir daí guiar-nos em direcção a soluções que podem levar-nos a aproximar do ideal. (Dahl, 2000).

Assim, a teoria de Dahl procura recuperar a importância dos ideais para a prática democrática, defendendo que a democracia é a melhor maneira de governar um estado e que a opção elitista, do governo de poucos, substituiu a argumentação pela coerção.

Dahl identifica as vantagens que a democracia tem quando comparada com qualquer outra alternativa, sendo possível ver elementos inspirados nas teorias de Schumpeter, assim como aspectos de influência do pensamento clássico. Assim, as consequências desejáveis da democracia são:

- 1) Evitar a tirania;

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

- 2) Garantir direitos essenciais;
- 3) Garantir liberdade para todos;
- 4) Proporcionar a liberdade da autodeterminação;
- 5) Proporcionar a autonomia moral;
- 6) Promover o desenvolvimento humano;
- 7) Proteger os interesses pessoais essenciais;
- 8) Promover igualdade política;
- 9) Procurar a paz;
- 10) Promover a prosperidade.

Ao invocar o conceito de autodeterminação, Dahl retoma uma importante dimensão da participação democrática, a possibilidade de os indivíduos viverem sob leis de sua própria escolha. Ou seja, a democracia apresenta-se para Dahl como algo mais do que uma forma de governo, constituindo um processo de tomada de decisões que dá oportunidade aos cidadãos de apresentarem os seus pontos de vista, discutirem, deliberarem e negociarem o consenso sobre as regras e leis que regerão suas vidas (Dahl, 2000, p. 65-6).

A noção de que o processo de participação democrática dota o indivíduo de capacidade para viver com responsabilidade remete-nos para o pensamento rousseauiano da função educativa da participação, que tem como consequência não apenas ganhos materiais, mas resultados humanos, no sentido de uma acção responsável, social e política.

Para Dahl (2000, p. 89), todos os indivíduos adultos devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar no processo democrático de governo do Estado. Ao adoptar o princípio da igualdade política, preconiza não apenas que o conhecimento formal é necessário para tratar das questões públicas, mas também a educação cívica que acontece na discussão pública, na deliberação, no debate, na controvérsia, na disponibilidade de informações confiáveis e nas instituições.

Para que se esteja perante uma poliarquia é necessário, nos termos do autor:

1 – **Controlo pelos Eleitos:** o controlo das decisões do governo sobre política está constitucionalmente acometido a pessoas eleitas pelos cidadãos;

2 – **Eleições Justas e Frequentes:** os eleitos são escolhidos e afastados pacificamente através de eleições relativamente frequentes, justas e livres, nas quais o uso da força é raro;

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

3 – **Direito de Voto:** a quase totalidade dos adultos tem direito de votar nas eleições;

4 – **Elegibilidade para Cargos Públicos:** a maioria dos adultos também tem o direito de concorrer a cargos públicos;

5 – **Liberdade de Expressão:** os cidadãos têm o direito de se exprimirem livremente, sem perigo, em particular no que respeita a opiniões políticas, incluindo críticas aos governantes e à sua conduta, ao sistema político, económico e social e à ideologia dominante;

6 – **Acesso a Fontes Alternativas de Informação:** os cidadãos também têm o direito de aceder a fontes alternativas de informação que não sejam monopolizadas pelo governo ou por qualquer outro grupo único;

7 – **Liberdade de criar e aderir a associações:** os cidadãos têm o direito de criar e aderir a associações ou organizações, incluindo partidos políticos e grupos de interesse, cujo objectivo seja tentar influenciar o governo, concorrendo para isso a eleições ou por outros meios pacíficos. (Dahl, 1989);

É possível verificar que, no sistema poliárquico, a participação fica confinada às instituições representativas.

Dahl identifica a necessidade de associações autónomas para a poliarquia democrática, contudo, limita-se a instituições representativas como grupos de interesse, organizações de *lobby* e partidos políticos. Num capítulo dedicado à questão da democracia em diferentes escalas (a questão da dimensão da democracia), Dahl contrapõe a participação do cidadão à eficácia do sistema, trazendo novamente à colação na teoria democrática este dilema “democrático fundamental” (Dahl, 2000, p. 127). A representatividade aparece como a única solução possível em democracias de grande dimensão.

Robert Dahl acaba por definir uma relação inversamente proporcional entre participação e a dimensão da democracia. Quanto menor a unidade democrática, maior o seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de os cidadãos delegarem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior a sua capacidade para tratar de problemas importantes para os cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes (Dahl, 2000, p. 125).

Actualmente, é mais consensual a ideia de que a democracia representativa não se encontra numa relação de antinomia com as formas de participação dos cidadãos mas antes numa relação de complementaridade (Beetham e outros, 2002), nomeadamente para fazer face ao

distanciamento que afecta a relação entre estes e as instituições políticas. Há autores que consideram *inclusive* que se assiste actualmente a um momento de generalização de formas de participação dos cidadãos no processo de formação das decisões políticas. Nestas formas, que Dalton, Scarrow e Cain cunharam de “advocacy democracy”, o enfoque é colocado no procedimento, garantindo que os cidadãos participam no processo de tomada de decisões políticas, ficando, no entanto, estas reservadas aos representantes (2003, p.4).

2 A participação política no sistema constitucional português

A CRP é inequívoca na afirmação da democracia participativa, o que se pode constatar em diversos preceitos. Antes de mais, ela consta como uma das tarefas fundamentais do Estado português (art. 9.º, al. c) da CRP).

Na parte III da CRP., dedicada à organização do poder político, o art. 109.º – que surge logo a seguir à afirmação de que o poder político pertence ao povo (art. 108.º) e antes do preceito referente aos órgãos de soberania –, cuja epígrafe é “participação política dos cidadãos”, considera “a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política (...) condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático (...)”.

Para a promoção e a realização da democracia participativa a Constituição prevê vários instrumentos, dos quais se destacam, para além do direito de petição, o direito de acção popular (art. 52.º, n.º3), o direito de iniciativa de lei e do referendo (art. 167, n.º1), o referendo nacional (art. 295.º) e referendo local (art. 240, n.º2).

A tendência verificada tem sido para a Constituição aprofundar estes mecanismos, conforme provam a revisão constitucional de 1997, que, para além de ter consagrado o direito do cidadão ser informado em prazo razoável da sua petição, introduziu o direito de iniciativa legislativa popular, o direito de requerer a realização de um referendo a nível nacional (art. 115.º, n.º2) e a possibilidade de iniciar um referendo a nível local. Esta tendência verificou-se ainda na revisão constitucional de 2005, que visou exclusivamente viabilizar a realização de um referendo sobre tratado europeu¹⁰.

¹⁰ Art. 295.º, da CRP.

3 O direito de petição e as outras formas de participação

Pretende-se neste capítulo fazer uma breve caracterização do direito de petição no âmbito das principais tipologias de participação política. Julgamos poder ser útil aproveitar este momento para distinguir esta forma de participação de outras figuras que lhe estão próximas, como a queixa junto do Provedor de Justiça, a iniciativa da lei e do referendo (iniciativa popular).

Assim, convém fazer uma primeira abordagem do que se entende por direito de petição, bem como definir queixa junto do provedor e iniciativa da lei e do referendo. Direito de petição é, nos termos da Constituição, o direito que todos os cidadãos têm de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania e outras entidades públicas, queixas para defesa dos seus direitos e para defesa do interesse geral¹¹. O direito de queixa junto do Provedor de Justiça é o direito de apresentar queixas dos poderes públicos àquele órgão, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir ou reparar injustiças¹². Finalmente, a iniciativa da lei ou do referendo é o direito que os cidadãos eleitores possuem de apresentar iniciativas legislativas e projectos de referendo¹³.

Na sua obra “Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)” (2003), Meirinho Martins realiza um exaustivo trabalho sobre as diversas tipologias de formas de participação sugeridas pela doutrina. A partir destas, deter-nos-emos, nalgumas das principais dimensões de análise¹⁴.

O direito de petição é enquadrado como um direito de participação **convencional**, aqui se integrando as formas que são consideradas legítimas ou consentidas. Pasquino distingue três modalidades de participação política: legal, semi-legal e ilegal. Na primeira cabem todas as formas previstas no ordenamento jurídico e aceites como legítimas. Nas “semi-legais” incluem-se as formas de participação que não têm acolhimento legal mas que são consentidas, desde que não ponham em causa a estabilidade do sistema político¹⁵. Finalmente, as “ilegais” são as que não são nem reconhecidas nem aceites, atribuindo-se-lhes um efeito pernicioso sobre o sistema político.

¹¹ Art. 52.º, da CRP.

¹² Art. 23.º, da CRP.

¹³ Art. 167.º, da CRP.

¹⁴ Seguiremos de perto a abordagem que o mesmo autor, juntamente com Jorge de Sá, fez relativamente ao direito de queixa junto do provedor de Justiça, em “O exercício do direito de queixa como forma de participação política. O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)”.

¹⁵ Pasquino, *apud* Meirinho

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

De acordo com esta distinção, o direito de petição é claramente uma forma legal de participação, conforme resulta da sua previsão no quadro jurídico, nomeadamente na Constituição e na lei, configurando esta última o direito de petição como uma forma de participação que visa a defesa de direitos ou do interesse geral, mas também como direito a um procedimento, com regras que o condicionam.

Distinguem-se das formas de participação não convencionais, que são as ilegítimas ou não consentidas. Esta distinção nem sempre é fácil de fazer. Sobretudo quando comparamos com o mesmo direito mas inserido em contextos nacionais diferentes e o que é legítimo ou ilegítimo pode variar de cultura para cultura¹⁶.

O direito de iniciativa legislativa ou de referendo dos cidadãos enquadra-se na mesma forma convencional de participação, tal como outros direitos de participação política, como o direito de voto, o referendo ou o direito de queixa junto do Provedor de Justiça. Contrariamente ao que sucede, por exemplo, com o direito de voto¹⁷, não se traduz numa qualquer forma de apoio ao sistema político¹⁸.

Consoante o seu exercício careça ou não de intermediação, as formas de participação podem ser distinguidas em directas ou indirectas. Assim, o direito de petição é configurado como uma **forma de participação directa**, pois os peticionários não precisam de intermediário para exercer o direito, seja em geral, seja perante a AR. Esta solução não é, contudo, uniforme em todos os sistemas, como acontece no Reino Unido e na Dinamarca, em que o exercício deste direito carece da intermediação de um deputado (v. *infra*). O direito de iniciativa popular enquadra-se nesta forma de participação directa. Já o direito de queixa junto do Provedor de Justiça caracteriza-se por ser uma forma indirecta de participação, agindo o Provedor como mediador ou mesmo substituto do queixoso na sua relação com as entidades destinatárias da queixa¹⁹.

O direito de participação pode ser usado individual ou colectivamente, à semelhança do que sucede com o direito de acção popular e a queixa junto do Provedor de Justiça. Ao invés, o

¹⁶ Geraint Parry, *et al.* (1992), *apud* Meirinho (2003).

¹⁷ Ou com o financiamento de partidos ou a participação em campanhas eleitorais, por exemplo.

¹⁸ Meirinho e Sá 2005.

¹⁹ Meirinho e Sá, 2005.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

direito de iniciativa legislativa é uma forma de participação apenas colectiva, aliás com um exigente requisito mínimo de 35.000 assinaturas, de acordo com a lei²⁰.

Segundo Meirinho e Sá (2005), que se inspiram na tipologia de Milbrath, a queixa junto do Provedor de justiça “pode inscrever-se nos **modos de acção** individual ou colectiva relacionados com os contactos especializados” (2005). Por maioria de razão, o direito de petição enquadra-se neste tipo, na medida em que Milbrath sugere que estes contactos ocorram exclusivamente com os eleitos (como sucede com o direito de petição, ao contrário do direito de queixa).

Tal como sucede com o direito de queixa, o exercício do direito de petição tem um **âmbito de acção** muito variado. Assim é, na medida em que o direito de petição reflecte a variedade de áreas nas quais os cidadãos, organizados individual ou colectivamente, ou as entidades colectivas, possam ser afectados pela acção dos poderes públicos. Este aspecto é amplificado porquanto o direito de petição pode ser usado para defesa de direitos (onde sobreleva um interesse pessoal do peticionário) ou do interesse geral. Nisto se poderá distinguir do direito de queixa, onde vêm ao de cima assuntos da esfera social²¹. Relativamente ao referendo, este está limitado às questões de “relevante interesse nacional”²². A iniciativa legislativa dos cidadãos, situada apenas no âmbito das matérias de competências legislativas da AR, não pode incidir sobre determinadas matérias ou sobre alterações à Constituição²³.

O direito de petição apresenta um custo muito reduzido. Apenas é necessária a redução à forma escrita. A este nível, o **grau de esforço** exigido aos peticionários é semelhante ao necessário para apresentar uma queixa junto do Provedor de Justiça. Este último ainda se apresente mais informal, porquanto os queixosos podem dirigir-se ao Provedor oralmente (Meirinho e Sá, 2005).

Segundo Verba²⁴, esta dimensão de análise parte da verificação, no que respeita ao exercício de uma forma de participação política, de obstáculos legais e institucionais, como n.º de assinaturas exigido, forma mais ou menos articulada, etc. O direito de iniciativa legislativa dos cidadãos e a acção popular constituem, em termos comparativos, instrumentos muito mais

²⁰ Art. 6.º, n.º1, da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho.

²¹ A predominância de temas sociais nas queixas junto do provedor está patente no estudo de Meirinho e Sá (2005).

²² Art. 115.º, n.3 da CRP e art. 2.º da Lei do Referendo.

²³ Art. 3 da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho.

²⁴ *Apud* Meirinho (2003).

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

exigentes a este nível. Recorde-se que o primeiro carece de 35.000 assinaturas para que possa ser apresentado à AR, tendo que ser apresentado o texto legal que se propõe, na forma articulada, tal como qualquer outra iniciativa legislativa, dos Deputados ou do Governo²⁵. Também a iniciativa de referendo carece que os seus autores explicitem, numa proposta, a pergunta ou perguntas a submeter a consulta popular. Evidentemente, estes requisitos pressupõem e requerem conhecimentos técnicos especializados para serem concretizados.

Inserir-se neste âmbito também os requisitos de forma para o exercício do direito. Assim, as petições podem ser apresentadas por qualquer meio, inclusivamente por *e-mail*, devendo apenas ser reduzidas a escrito. Mais, o portal da AR disponibiliza um formulário *online*, em que surgem apenas os espaços em branco que o peticionário deve preencher, facilitando o seu exercício.

A **frequência** com que pode ser utilizado o direito é também um aspecto relevante do direito de participação. No que concerne ao direito de petição, a frequência com que pode ser usado é extremamente ampla. Não está limitada, nem em termos de frequência nem em termos de quantidade. Ou seja, o autor de uma petição pode apresentar o n.º de petições que entender, no mesmo mês, ano ou Legislatura. Tal como sucede com as queixas dirigidas ao Provedor de Justiça.

A iniciativa legislativa dos cidadãos comunga com o direito de petição e com o direito de queixa junto do Provedor esta característica. A iniciativa de referendo é um exemplo de direito cuja frequência está condicionado por limites circunstanciais. O direito de participação cujo exercício mais se encontra espartilhado nesta dimensão de análise é, provavelmente, o voto.

Finalmente, estas formas de participação ainda se distinguem pelo seguinte: enquanto que o direito de petição confere o direito a um procedimento mas não a uma decisão, tanto a iniciativa legislativa dos cidadãos, como o referendo, conferem o direito a uma decisão. No caso do voto e do referendo²⁶, existe mesmo um exercício directo do poder.

²⁵ Também as assembleias legislativas das RA têm direito de iniciativa legislativa, no âmbito das matérias dos seus estatutos político-administrativos (art. 227, n.º 1 al. f) da CRP).

²⁶ No caso do referendo, apenas se a participação for superior a 50% por cento do eleitorado. Abaixo deste limiar de participação o resultado do referendo não é vinculativo, pelo que os órgãos do poder político não estão obrigados a adoptar o sentido do resultado do referendo.

Capítulo II – Enquadramento histórico e comparativo

4 Enquadramento histórico

O direito de apresentar petições perante os órgãos do poder político, em especial perante o Parlamento, é talvez o mais antigo direito de participação política que se conhece²⁷.

As origens mais remotas do direito de petição perante o Parlamento remontarão às “assembleias democráticas formadas pelos homens livres aptos para a guerra”, em que assenta, a dada altura da Idade Média, a organização dos povos germânicos²⁸. Ainda, na Europa da Idade Média é de salientar a possibilidade de os súbditos, primeiro como uma prática consentida pelo monarca, e posteriormente como um direito reconhecido aos mesmos, se dirigirem aos monarcas requerendo a concessão de benefícios.

Contudo, é na Inglaterra do século XIII, com a aprovação da Magna Carta, em 1215, que se assinala a origem indirecta deste direito, enquanto direito positivo. Proclamava a cláusula 4.^a deste documento: “a ninguém recusaremos justiça ou direito, nem a recusaremos ou demoraremos”²⁹. A importância política da petição estava na base da aprovação, em 1628, da chamada *Petition of Rights* e, em 1689, do artigo 5.º da *Bill of Rights*, que afirmava constituírem “direitos dos súbditos o direito de petição perante o Rei” e serem “ilegais todas as prisões e processos por causa do seu exercício”.

Com a *Bill of Rights*, que ratificou vários dispositivos da Magna Carta, reconheceram-se várias liberdades públicas que permitiram, designadamente, e em virtude do alargamento do poder do parlamento, a apresentação de petições também à Câmara.

Depois deste momento, o direito de petição, que surge da relação entre comunidade e poder, havia de reemergir com as “estruturas representativas modernas”³⁰.

O constitucionalismo veio contribuir para difundir este direito, a começar na Constituição francesa de 1791 e, depois, na primeira emenda à Constituição norte-americana, e em seguida a muitas das leis fundamentais europeias e americanas.

²⁷ Jorge Miranda (Colóquio, p.52). Maria Luísa Duarte afirma a mesma ideia, chamando ao direito de petição “o decano dos direitos de participação política”.

²⁸ Barbosa Rodrigues (1998, p.643).

²⁹ Bonifácio (2004).

4.1 O Direito de Petição nas Constituições portuguesas

Da primeira Constituição de 1822 à actual, todas as constituições portuguesas consagraram o direito de petição nos seus textos.

Quadro n.º 1: O direito de petição nas constituições portuguesas

Constituição	Art.	Texto
1822 (inserida no âmbito dos direitos individuais)	16.º	<i>Todo o português poderá apresentar por escrito às Cortes e ao poder executivo reclamações, queixas ou petições, que deverão ser examinadas</i>
	17.º	<i>Todo o português tem igualmente o direito de expor qualquer infracção da Constituição, e de requerer perante a competente Autoridade a efectiva responsabilidade do infractor.</i>
1926* (inserida no âmbito dos direitos civis e políticos)	145.º § 28.º	<i>Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo e ao Executivo reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Autoridade a efectiva responsabilidade dos infractores.</i>
1838 (inserida no âmbito dos direitos e garantias)	15.º	<i>É garantido o direito de petição. Todo o cidadão pode não só apresentar aos Poderes do Estado reclamações, queixas e petições sobre objectos de interesse público ou particular mas também expor quaisquer infracções da Constituição ou das Leis, e requerer a efectiva responsabilidade dos infractores.</i>
1911 (inserida no âmbito dos direitos individuais)	3.º, n.º 30	<i>Todo o cidadão poderá apresentar aos poderes do Estado, reclamações, queixas e petições, expor qualquer infracção da Constituição e, sem necessidade de prévia autorização, requerer perante a autoridade competente efectiva responsabilidade dos infractores.</i>
1933 (inserida no âmbito dos direitos individuais)	8.º, n.º	<i>Constituem direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses:</i> <i>(...)</i>
	18	<i>18.º- O direito de representação ou petição, de reclamação ou queixa perante os órgãos de soberania ou qualquer outra autoridade em defesa dos seus direitos ou do interesse geral.</i>
1976** (inserida no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política)	52.º, n.º1	<i>Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.</i>

³⁰ Barbosa Rodrigues (1998, p.644)

*Carta Constitucional

**Actual redacção

Da análise destes preceitos constitucionais resulta que o direito de petição foi configurado com um direito dos cidadãos portugueses, para defesa de interesses pessoais, bem como do interesse público. A sua inserção sistemática é coerente com a sua natureza de direito³¹.

O facto de o direito de petição ter expressa consagração na Constituição, sendo configurado como um direito de participação política, inserido no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, não é inócuo do ponto de vista da protecção de que goza. Antes pelo contrário, o direito de petição beneficia, assim, de uma protecção especial. São vários os aspectos que decorrem deste regime, podendo-se realçar o facto de só poderem ser restringidos nos termos da Constituição (art. 18.º da CRP), de a sua suspensão só poder ocorrer em caso de estado de sítio ou de emergência (art. 19.º da CRP). Outro dos aspectos que decorre desta tutela específica que a Constituição garante a estes direitos é o facto de o seu regime legal estar sujeito a reserva relativa de competência legislativa (art. 165.º, n.º 1, al. b)). Beneficia, finalmente, da protecção conferida pelos limites materiais de revisão constitucional (art. 288.º, al. d)), garantindo-se, assim, que o núcleo essencial deste direito não possa ser eliminado do ordenamento português, nomeadamente enquanto direito fundamental³².

5 Direito de petição comparado

Neste ponto, pretendemos apresentar uma visão sinóptica dos sistemas de petições nalguns países da UE, assente nalguns aspectos-chave, como a base jurídica, os titulares, a natureza dos interesses prosseguidos, etc. Para esse efeito elaborámos o quadro n.º 2, que adiante se expõe. Relativamente às diferenças mais concretas de enquadramento legal do direito de petição perante o Parlamento que se observam nesses países, optámos por apresentá-las ao longo deste trabalho, à medida que analisarmos e desenvolvermos os aspectos mais relevantes do sistema de petições português. Julgamos que assim se consegue oferecer uma visão mais clara das semelhanças e dissemelhanças entre os direitos de petição na Europa.

³¹ Uma análise da evolução constitucional do direito de petição pode ser encontrada em Luís Barbosa Rodrigues (1997), Jorge Miranda (2007).

³² Para um desenvolvimento do regime dos direitos, liberdades e garantias ver, por todos, Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, 4.ª ed, Coimbra Editora, 2000, T. II.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Previamente, importa, porém, dizer que o direito de petição se encontra inscrito na maioria dos ordenamentos jurídicos estrangeiros. De acordo com um autor espanhol³³, que analisou um abrangente leque de constituições na década de 1980, o direito de petição encontrava-se consagrado na generalidade dos países da Europa e do continente americano, era pontual nas constituições da Ásia e raro nas constituições africanas³⁴. No caso europeu, o n.º de países foi engrossado com os novos países independentes que surgiram na Europa Central e de Leste no início dos anos 90 do século passado. O que é curioso é que, sendo um direito de participação política este esteja consagrado tanto em constituições democráticas como nas de várias ditaduras, como na Coreia do Norte. Este facto levou Maria Luísa Duarte a considerar o direito de petição como um direito de características “camaleónicas”³⁵. Evidencia-se, porém, que em regimes ditatoriais encontra-se afastada ou fortemente comprimida a dimensão de liberdade do direito de petição, que, como vimos atrás, é elemento central na caracterização deste direito³⁶, já assinalado no documento fundacional deste direito, a *Bill of Rights*, pelo que nesses países não estaremos face a um verdadeiro direito de petição, quando muito, apenas perante um direito formal e não material. Tal como a generalidade dos direitos (sobretudo dos direitos políticos), a prática é absolutamente decisiva para a sua conformação.

Apresentamos de seguida o quadro sinóptico comparativo dos diversos sistemas de direito de petição perante o Parlamento em vigor nalguns países da UE.

³³ J.M.Garcia Escudero (1983), “Comentário a las leys políticas. Constitución española de 1978”, T. III, Madrid.

³⁴ No que toca aos países africanos, este estudo, de 1983, já não corresponderá à realidade, pois muitas das Constituições africanas foram alteradas nos anos mais recentes, como sucedeu nos PALOP e na África do Sul, nomeadamente.

³⁵ Conforme lição síntese subordinada ao tema “O direito de petição: cidadania, participação e decisão”, apresentada oralmente no âmbito da prova de Agregação no dia 2 de Outubro de 2007.

³⁶ A liberdade de poder apresentar petições e de não poder ser prejudicado pelo seu exercício, *supra*.

Quadro n.º 2: O direito de petição perante o Parlamento nos países da UE

O Direito de Petição perante o Parlamento nos Países da UE	
Base Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - Apenas três países não prevêem, de todo, o direito de petição perante o Parlamento: Irlanda, Suécia e Finlândia. - Com existência legal mas sem acolhimento na Constituição encontram-se apenas a França e a Áustria. - Alguns ordenamentos em que este direito se encontra consagrado na Constituição: Holanda, Luxemburgo, Itália, Espanha, Grécia, Alemanha, Dinamarca e Bélgica.
Direito de Petição e Provedor de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> - O Provedor ou <i>Ombudsman</i> existe na generalidade dos países. Não existe em Itália, na Alemanha e no Luxemburgo (Allen, 2001). - Na Alemanha, a comissão especializada de petições desempenha o papel do <i>Ombudsman</i>, facto que explica o elevado n.º de petições recebidas e a impressionante estrutura de apoio deste órgão³⁷. - Na Dinamarca, o Provedor não pode apreciar uma questão já apreciada pelo Parlamento como petição. - Na Holanda, o exercício do direito de petição perante o Parlamento exclui o recurso ao Provedor e vice-versa, a não ser que surjam novos factos ou pontos de vista.
Titulares	<p>Como já foi aflorado, esta é uma questão cimeira no direito de petição.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A generalidade dos regimes atribui este direito tanto aos nacionais como aos estrangeiros, embora as constituições garantam, por regra, este direito apenas aos nacionais. - Há, contudo, países que contemplam este direito apenas para os estrangeiros residentes e outros que não fazem distinções entre residentes e não residentes (Escócia). - A Itália reserva este direito para os cidadãos nacionais, tal como a Espanha. - As pessoas colectivas também são, em regra, admitidas como titulares do direito de petição. Existem, porém, sistemas que excluem determinado tipo de pessoas colectivas do leque de titulares do direito de petição. É o caso da Alemanha, onde as pessoas colectivas públicas de âmbito local de base territorial (em Portugal seriam as autarquias locais), não podem dirigir petições ao Parlamento, segundo decisão da Tribunal Constitucional Federal (Allen, 2001; Bonifácio, 2004).
Natureza dos	<ul style="list-style-type: none"> - Na generalidade dos países são admitidas tanto as petições-queixa, que prosseguem

³⁷ De acordo com Allen (2001), no início do século tinha cerca de 80 funcionários afectos à comissão de petições.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Interesses prosseguidos pelas petições	interesses do titular (a defesa de um direito pessoal ou interesse individual), como petições-políticas, que visam o interesse geral. - Na Escócia, o Parlamento apenas admite as chamadas petições-políticas. O mesmo sucede em ambas as câmaras de Itália.
Forma	- Em todos estes sistemas a regra é a da informalidade, exigindo-se apenas a indicação do nome, morada e assinatura do peticionário. - Em todos se exige a forma escrita. Questão que se colocou mais recentemente foi a de saber se se admitiam petições enviadas por <i>e-mail</i> . Esta foi uma matéria que sofreu recentemente desenvolvimentos. No início do presente século, as petições por <i>e-mail</i> eram recusadas na Bélgica, Grécia, Espanha, Luxemburgo e Inglaterra. Na Alemanha, eram aceites com uma natureza preliminar, sendo reenviadas aos peticionários, instando-os a enviarem-na novamente pelo correio. - Actualmente, são vários os países a admitirem as petições por via electrónica, sem requisitos adicionais (como assinatura electrónica).
Destinatários	- Em todos se admite o direito de petição perante o Parlamento. Existem, porém, sistemas, em que o direito de petição carece da intermediação de um deputado, para que a petição seja apreciada, sendo o deputado inteiramente livre na decisão de apresentar ou não a petição (Reino Unido, Dinamarca).
Motivos para rejeição liminar das petições	Variam de país para país. Da análise de vários regimes, coligimos os seguintes: - Carácter injurioso das petições (Escócia); - Respeitar a matéria da competência dos tribunais; - Não se integrar nas competências da Câmara (Escócia e, no caso das petições da competência dos <i>Länder</i> , a Alemanha); - Prossecução de interesses exclusivamente pessoais (Itália).
Tratamento	- Admitida uma petição, a regra é que exista um procedimento legal que a petição deve prosseguir, que consubstancia o essencial da apreciação. Por norma, as petições obtêm uma resposta do Parlamento mas sobre elas não incide qualquer votação.

O direito de petição está consagrado na esmagadora maioria dos sistemas políticos europeus, incluindo na generalidade das novas democracias da Europa do Centro e do Leste da Europa. Apesar da sua generalização, este instrumento tem suscitado um reduzido interesse, tanto por parte dos estudiosos como dos actores políticos.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Existe, no entanto, uma excepção, constituída pela Escócia, onde o sistema foi instituído em 1999, na sequência da criação do Parlamento no quadro da devolução de poderes políticos. Este tem revelado uma vitalidade que vale a pena acompanhar, nomeadamente porque foi precursor na utilização das novas tecnologias na relação do Parlamento com os cidadãos, como foi, por exemplo, a instituição do sistema de *e-petitions* – que entretanto a Alemanha também adoptou – cujas virtualidades vão muito para além da possibilidade de recepção de petições por e-mail, como a existência de fóruns que permitem a discussão *on-line* de petições pendentes, de forma interactiva. Em virtude do sucesso que é atribuído ao sistema de petições escocês, têm surgido no Reino Unido algumas opiniões no sentido de seguir o seu exemplo.

Por estas razões, a invocação do sistema de petições na Escócia será recorrente ao longo deste trabalho.

Capítulo III – O conceito de direito de petição

6 O conceito

A Constituição e a lei que regula o exercício do direito de petição³⁸ (de ora em diante, LDP) incluem no conceito de direito de petição quatro realidades. Em sentido genérico, o direito de petição abrange a petição propriamente dita, a representação, a reclamação e a queixa³⁹. Importa tentar distinguir estas figuras.

Tradicionalmente, o sentido que possuem é o seguinte, conforme ensina Gomes Canotilho (2007): (i) **petição** consiste num pedido dirigido aos poderes públicos, solicitando ou propondo a tomada de determinadas decisões ou a adopção de certas medidas; (ii) a **representação** consiste na exposição de “ideias contrárias” ou de “chamadas de atenção” em relação a actos praticados pelas autoridades públicas, de forma a estas poderem exercer um “autocontrolo” ou reflectir sobre os efeitos desse actos; (iii) a **queixa** é o acto através do qual os cidadãos denunciam e dão a conhecer a uma autoridade (geralmente, o superior hierárquico) a prática de um acto ou a adopção de um comportamento ilegal ou o funcionamento anómalo de um serviço, a fim de se poderem adoptar medidas adequadas contra o agente ou agentes responsáveis; (iv) a **reclamação**,

³⁸ A Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto.

³⁹ Art. 52.º, n.º1 da CRP.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

na sua forma típica, é a impugnação de um qualquer acto de autoridade perante o próprio órgão, funcionário ou agente que o praticou⁴⁰ (Canotilho e Moreira, 2007,p.695).

Por princípio, as petições e representações (i e ii) visam assuntos de interesse público, solicitando providências ou propondo alterações. São, assim, reconduzíveis à ideia de prossecução do interesse geral. Já as reclamações e as queixas (iii e iv) estão mais ligadas à defesa de interesses próprios do autor. Nestas sobressai, assim, a natureza de garantia de direitos ou interesses legalmente protegidos, avultando a prossecução de interesses particulares.

Já afluíramos atrás estas duas vertentes do direito de petição, uma que se prende com a defesa de direitos individuais e outra relacionada com a defesa ou com a prossecução do interesse geral. À primeira destas realidades ficou associado o termo petições-queixa. À petição para prossecução de interesses gerais ficou associado o termo petições-políticas⁴¹. A Constituição, vimo-lo, acolheu esta ambivalência do direito de petição.

Esta distinção já tinha sido objecto de controvérsia na Assembleia Constituinte francesa de 1791, onde Le Chapelier defendeu a distinção entre as petições de interesse geral e as queixas de interesse particular nos seguintes termos:

“Qualquer cidadão tem o direito de apresentar a sua pretensão, seja ao corpo legislativo, seja ao Rei, seja aos corpos administrativos. A queixa é um direito nacional de qualquer homem que se considere lesado por uma autoridade ou por um qualquer indivíduo”. Quanto ao direito de petição, disse Le Chapelier que “todo o cidadão deve exercê-lo por si mesmo, de acordo com o princípio de que os cidadãos apenas devem delegar os direitos que não podem exercer. Assim, o direito de petição só pode pertencer aos membros do corpo social; ele é, por consequência, um direito exclusivo do cidadão⁴²”.

Nesta distinção, onde é clara a influência das teses rousseauianas sobre a indivisibilidade da soberania, Le Chapelier defendia, contra Robespierre, que as duas vertentes não se deviam confundir, e que o direito de petição deveria limitar-se às petições-políticas (Dubourg-Lavroff, 1992). Apesar de esta tese não ter merecido acolhimento – nomeadamente por o direito universal

⁴⁰ Relativamente à reclamação, o autor considera que é questionável que a CRP. queira referir-se a reclamação neste sentido restrito.

⁴¹ De ora em diante, recorreremos preferencialmente a estas designações.

de petição ter servido para compensar o sufrágio censitário⁴³, estando aberto à participação de todos os cidadãos, titulares ou não de direitos políticos –, esta distinção veio, contudo, a fazer parte da literatura que se foi debruçando sobre este tema.

Em Portugal, como vimos, todas as constituições reflectem esta distinção. A actual Constituição, bem como a LDP, não fogem à regra.

6.1 Caracterização – direito e liberdade

Antes de mais, o direito de petição é um direito e uma liberdade. Conforme referem vários autores⁴⁴, liberdade no sentido de ninguém poder ser impedido, nem prejudicado, pelo seu exercício, nem pelos poderes públicos nem no âmbito privado⁴⁵. Esta dimensão de liberdade nasce com o próprio direito de petição, na *Bill of Rights* inglesa de 1689, e que prescreve, no seu art. 5.º, que “toda a prisão ou processo baseado no exercício desse direito seria ilegal”⁴⁶. É ainda liberdade porque cabe exclusivamente ao peticionário a conformação do conteúdo da petição.

Mas o direito de petição moderno configura-se também como um direito, não a uma decisão – as petições não são votadas –, mas a um procedimento. É um direito a que a petição seja recebida pelos poderes públicos e que por eles seja apreciada.

O direito de petição pode ser, assim, entendido como um “pedido dirigido aos poderes públicos, solicitando ou propondo a tomada de determinadas decisões ou a adopção de determinadas medidas” (Canotilho, 2007). Ou como “uma solicitação dirigida por membros de uma comunidade aos poderes instituídos, impulsionando-os no sentido da prática de quaisquer actos jurídico-políticos” (Barbosa Rodrigues, 1998). No Essencial, as definições não variam muito, sendo consensual o que cabe nesta realidade. Algumas divergências surgem, porém, quando se trata do direito de petição perante a AR.

⁴² In *Moniteur Officiel*, de 11 de Maio de 1791, apud Lavroff (1992)

⁴³ Rosanvallon (2000).

⁴⁴ V.g Jorge Miranda (), Bonifácio (2004), etc.

⁴⁵ Por exemplo, ninguém pode ser prejudicado no trabalho pelo exercício deste direito. Diferente é, no entanto, a possibilidade de recolher assinaturas em horário de expediente, o que já se admite que não seja aceite, na linha do que defendem_____.

⁴⁶ *Apud* Bonifácio, 2004, p. 77). Igual princípio pode ser encontrado plasmado na primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos da América.

6.2 O direito de petição perante a AR em particular

Tratando este estudo sobre o direito de petição dirigido à AR é fundamental procedermos a um breve enquadramento deste órgão de soberania, considerando, em particular, as suas funções no sistema político português.

6.2.1 A Assembleia da República

A AR é uma das instituições políticas que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de aproximar os cidadãos dos eleitores. A primeira lei sobre petições surge no contexto da reforma do Parlamento, marcada precisamente por esse esforço de “estabelecer novas formas de relacionamento entre o Parlamento e os cidadãos” (Leston-Bandeira, 2002).

Uma breve descrição das suas características essenciais poderá começar por referir que a AR é, nos termos da Constituição, um órgão de soberania autónomo, colegial e unicamaral. De acordo com a definição que consta do art. 147.º da Constituição, “a AR é a Assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses” – ou seja, mesmo dos que não votaram (Canotilho, 2002). Isto significa que, “de um ponto de vista político-constitucional, a instituição parlamentar desenvolve primordialmente uma função representativa” (Freire e outros, 2002). Representando todos os cidadãos, a Assembleia “veicula as exigências e as pretensões da sociedade perante o Estado” (Amaral, 1986⁴⁷). Nesta medida, é considerada “uma instância privilegiada para o exercício do direito de petição” (Freire e outros, 2002).

As funções da AR podem ser reconduzidas às seguintes: i) função electiva, ii) função legislativa; iii) função de controlo (Freire e outros, 2002).

⁴⁷, *apud* Freire e outros, 2002.

Quadro n.º 3*: Quadro sinóptico das funções da Assembleia da República

Função Electiva	<p>Esta função serve para o Parlamento, e para os partidos nela representados, modelarem a composição de alguns dos mais importantes órgãos do sistema político-constitucional português, como por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eleição de cinco membros do Conselho de Estado; • Cinco membros da Entidade Reguladora para a Comunicação Social; • Eleição de Dez juízes para o Tribunal Constitucional; • Eleição do Provedor de Justiça; • Eleição de sete vogais do Conselho Superior de Magistratura; • Eleição dos membros do Conselho Superior do Ministério Público; • Eleição do presidente do Conselho Económico e Social.
Função Legislativa	<p>A Constituição confere ao Parlamento o primado da competência legislativa, visto que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tem competência legislativa genérica, estando apenas excluída matéria sobre a organização e funcionamento do Governo; • Dispõe de uma área de reserva de competência, seja em exclusivo (absoluta), seja relativa (matérias em que AR pode legislar em exclusivo ou optar por autorizar o Governo o fazê-lo, definindo os termos da autorização). Reserva de competência que vale tanto para a feitura das leis como para a sua interpretação, modificação, suspensão ou revogação; • Pode elaborar leis de base, às quais os decretos-lei de desenvolvimento devem subordinar-se; • Pode suscitar a apreciação parlamentar dos diplomas do Governo, com excepção dos que versem sobre a organização e funcionamento do Executivo, o que pode levar à cessação de vigência, suspensão total ou parcial do diploma. • Pode ultrapassar veto político do PR (através do voto por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções), o mesmo não sucedendo com os decretos-lei; • No caso do veto por inconstitucionalidade derivado de pronúncia do Tribunal Constitucional em fiscalização preventiva, o PR pode ainda promulgar se a Assembleia de novo aprovar a lei por maioria de dois terços dos Deputados presentes; esta hipótese não existe para os decretos-lei. • Aprova as leis de revisão constitucional.
Função de Controlo	<p>Esta função decorre primordialmente da “relação fiduciária” que deve existir entre Governo e Parlamento, mas inclui outros aspectos. Assim:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actividade política do Governo; • Actividade da Administração Pública, considerada esta amplamente: Administração directa, indirecta, autónoma, a dos outros órgãos de soberania (PR, tribunais), a das entidades públicas independentes e a administração pública sob formas jurídico-privadas. Fica de fora apenas a administração das regiões autónomas, que são fiscalizadas pelas respectivas assembleias legislativas (Miranda, 2006). • Estas competências de controlo exercem-se através de todas as formas constitucionais e regimentais de intervenção possíveis: intervenções ao Governo, votos, perguntas e requerimentos, inquéritos parlamentares, moções de censura, etc.;

*Quadro elaborado com base em Freire e outros (2002) e Miranda (2000b)

6.2.2 Especificidades do direito de petição perante a AR

A principal controvérsia que separa os autores a propósito das especificidades do direito de petição perante o Parlamento é tributária da querela que opôs, na França revolucionária, Le Chapelier a Robespierre (*supra*). Existe, assim, uma clivagem entre autores como Jorge Miranda que defendem que o direito de petição perante a AR, como direito autónomo, é essencialmente direito representação, sendo este o entendimento que se encontraria espelhado na Constituição, conforme decorreria da sua inserção sistemática e da prevalência conferida à petição-política, e, por outro lado, autores que defendem a necessidade de superar estas distinções (Canotilho, 1995), devendo o Parlamento estar aberto a ambas estas formas de peticionar.

Esta distinção é crucial, como se verá mais à frente, para a problemática dos titulares do direito de petição.

Como corolário desta tese, Jorge Miranda advoga que as petições-queixa não sejam admitidas pela AR. Perante uma petição-queixa, o Parlamento deveria remetê-la pura e simplesmente para o Provedor de Justiça, sem qualquer apreciação, salientando o constitucionalista que tudo o que não seja do interesse geral não deveria, assim, caber à AR, pois esta representa todo o povo e não tem de velar por interesses individuais.

Posição adoptada

Inclinamo-nos a considerar que se o legislador tivesse querido limitar o direito de petição às petições-políticas tê-lo-ia feito expressamente. Tanto mais quando a lei tem um capítulo autónomo para o direito de petição perante a AR. Pelo contrário, e como iremos ver, o legislador deixou bem explícito que abrangia também a queixa. Para além disso, e como assinala Luís Sá (1995, p.62)⁴⁸, estas diferenças conceptuais entre petições-queixa e petições-políticas não são fáceis de distinguir, constituindo a maioria dos casos situações de fronteira.

Para além desta dificuldade, consideramos que pode existir utilidade em que o Parlamento conheça, por exemplo, determinadas situações de violação dos direitos fundamentais, que podem contribuir para o desempenho das suas funções, principalmente da função legislativa e de

⁴⁸ Dificuldade reconhecida também por Jorge Miranda, 1995, p.66.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

controlo⁴⁹. É neste sentido que, em nosso entender, a comissão de petições do Parlamento alemão enfatiza a mais-valia deste instituto como forma de conhecer o impacto da lei nos cidadãos, considerando-o como “o sismógrafo do Parlamento”⁵⁰.

Nessa medida, consideramos que podem ser submetidas à AR todas as petições que contenham um pedido ou pretensão para defesa dos seus direitos ou do interesse geral.

No entanto, relativamente às petições-políticas, entendemos que, na medida em que se inserem no domínio do político por excelência, apelando ao exercício das funções constitucionalmente definidas do Parlamento, estas devem ter como parâmetro as competências deste órgão de soberania. Esta foi também a opção do sistema de petições escocês, que, relativamente às petições-políticas (as únicas, aliás, que são admitidas), estabeleceu como critério de admissibilidade tratarem de matéria da competência do parlamento (Carman, 2006⁵¹).

Deste modo, apesar de ser frequente dizer-se que o direito de petição não pressupõe a competência da entidade à qual se dirige a petição para a prática do acto solicitado, esta afirmação carece, a nosso ver, de fundamento relativamente às petições-políticas.

É verdade que acontece muitas vezes não depender apenas do Parlamento a resolução do problema colocado pela petição. Às vezes depende de um acto da Administração Central, outras da Administração Local. Em exclusivo da AR, depende apenas, em regra, a satisfação da pretensão de petições que solicitem a aprovação ou a alteração de legislação.

Contudo, face a petições cuja resolução cabe a outro órgão, como o Governo, isso não significa que a AR seja incompetente para tratar do assunto em causa. Pelo contrário, estas petições instam o Parlamento numa das suas funções nobres, a função de acompanhamento e fiscalização dos actos do Governo e da Administração⁵², ou seja, a função de controlo, e cuja importância tem vindo a revelar-se crescente desde a instituição da democracia, em detrimento da função legislativa (Leston-Bandeira, 2002).

Deste modo, as petições-políticas dirigidas ao Parlamento devem reconduzir-se a uma das duas funções nevrálgicas do Parlamento: a função legislativa e a função de controlo. E nessa

⁴⁹ O próprio Jorge Miranda acaba por admitir que é importante o Parlamento aceitar estas petições, acrescentando, no entanto, em caso de “violações graves”.

⁵⁰ http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/a02/index.html

⁵¹ Esta estudo está disponível em: <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/petitions/reports-06/pur06-PPS-assessment-02.htm#ExecSummary>

⁵² Art. 162.º da CRP.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

medida a entidade visada em primeira instância é sempre o próprio Parlamento, convocado a desempenhar uma daquelas funções.

Assim, petições-políticas são, em nosso entender, as petições que, de forma directa ou indirecta, possam contribuir para a prossecução do interesse geral e que não se esgotem, em exclusivo, no interesse do peticionário, devendo enquadrar-se nas funções da AR – seja a legislativa ou a de controlo⁵³ do Governo e da Administração. Dito de outra forma, contemplam-se assim todos os pedidos ou pretensões que, tendo por base um pleito de interesse pessoal ou colectivo, possam contribuir para a prossecução do interesse público⁵⁴, no respeito pelo quadro de competências do Parlamento. Como pretendemos demonstrar mais à frente, este conceito abrange a esmagadora maioria das petições apresentadas desde 1991 no Parlamento.

Ficam apenas excluídas deste conceito as petições-políticas que tenham por objecto competências exclusivas de outros órgãos de soberania, como o PR e o Governo, ou de outras entidades como as regiões autónomas e as autarquias locais. Estas são áreas não sindicáveis no âmbito do controlo parlamentar, sob pena de violação de princípios constitucionais como os da separação de poderes (no caso do Governo) e da autonomia do poder regional ou do poder local. Relativamente a petições que tenham por destinatário as autarquias locais, apenas devem ser apreciadas pelo Parlamento as petições-políticas que se enquadrem nos poderes de controlo definidos na Constituição e na lei e que se resumem, fundamentalmente, a um controlo de legalidade.

⁵³ Também parece possível, em teoria, a admissão de petições que se insiram nas funções electivas do Parlamento. Por exemplo, sugerindo, propondo ou criticando nomes de candidatos cuja eleição depende do Parlamento.

⁵⁴ Esta definição é semelhante à avançada pelo constitucionalista brasileiro Celso Bastos para o direito de petição: “direito de petição é aquele que, exercitável por qualquer pessoa, tem por objectivo apresentar um pleito de interesse pessoal ou de interesse colectivo, visando com isto obter uma medida que considera mais condizente com o interesse público” (*Apud* Bonifácio, p.83). A definição por nós apresentada não acolhe, porém, este elemento subjectivo que este autor parece defender, o “visar obter uma medida mais condizente com o interesse público.”. Julgamos que a intenção do peticionário não é relevante, devendo este interesse ser aferido objectivamente. É, aliás, este entendimento que é consentâneo com a opção do legislador de permitir que o Parlamento prossiga com uma petição da qual o peticionário quer desistir.

Capítulo IV – Regime do exercício do direito de petição perante a AR

7 O regime geral

O regime jurídico do exercício do direito de petição encontra-se na Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (alterada pela Lei n.º 6/93, de 1 de Março, Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho e Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto⁵⁵). Este diploma versa sobre o direito de petição em geral, sendo reservado o respectivo Capítulo III para disciplinar o direito de petição perante a AR.

Esta lei surge no início da década de 90 num contexto em que as reformas da AR passavam em grande medida pela regulamentação de procedimentos. A verdade é que, até à data, o instituto das petições não contava praticamente com nenhuma prescrição sobre o processo de apresentação e de discussão. A atenção que mereceu este direito foi justificada com a preocupação de aproximar os eleitos dos eleitores (Leston-Bandeira, 2002, p.126).

A matéria do direito de petição perante o Parlamento consta ainda do RAR, no seu art. 232.^{o56}.

A lei começa por definir para que serve o direito de petição (art. 1.º): “Para defesa dos direitos dos cidadãos, da Constituição, das leis ou do interesse geral”. O que se entende por petição vem no art. 2.º: petição (*strictu sensu*), representação, reclamação e queixa⁵⁷. Sendo que, conforme diz a LDP, sempre que a lei usa unicamente o termo “petição” entende-se que se aplica a todas aquelas modalidades (n.º 6 do art. 2.º)⁵⁸. No art. 4.º, determina-se quem são os titulares do direito de petição⁵⁹.

As petições distinguem-se em petições individuais, petições colectivas e petições em nome colectivo (n.ºs 3 e 4 do art. 4.º da LDP). As petições individuais são as que são subscritas

⁵⁵ Esta última alteração à LDP teve origem nos trabalhos da Reforma do Parlamento, que deu à luz o novo RAR. Na origem das alterações esteve o PJI 294/X (PS), bem como o 378/X (BE) e 381/X (PCP).

⁵⁶ A última revisão do RAR, em 2007, limitou as disposições sobre o direito de petição a uma, remetendo todas as regras do exercício deste direito para a lei. De facto, os artigos 245 e segs. do regimento que vigorou até Julho de 2007 continham disposições que se limitavam a repetir o que a lei estipulava. Esta tendência de despojar o RAR de normas sobre petições já tinha, aliás, começado com a reforma que deu origem à LDP.

⁵⁷ A questão da definição conceptual do direito de petição foi desenvolvida no capítulo anterior.

⁵⁸ Conforme refere Bonifácio (2004) – a propósito do articulado brasileiro, semelhante ao nosso –, a referência aos diversos tipos de petições tem a vantagem de serem acolhidas, independentemente de o peticionário se enganar na forma de a expressar. (por exemplo, devia ser uma representação mas o peticionário achou que era uma sugestão ou reclamação).

⁵⁹ Ver *Infra*

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

por uma só pessoa. As petições colectivas⁶⁰ distinguem-se das anteriores por conterem mais de uma assinatura, ou seja, são as petições “efectuadas em conjunto e conjugadamente por várias pessoas”⁶¹. As petições em nome colectivo são as que são “apresentadas por uma pessoa colectiva em representação dos respectivos membros”⁶².

O exercício deste direito é marcado pela universalidade e gratuidade (art. 6.º). A gratuidade é absoluta, ou seja, o exercício do direito de petição “não pode, em caso algum, dar lugar ao pagamento de quaisquer impostos ou taxas”.

A liberdade de petição é garantida pelos art.s 6.º e 7.º. O primeiro proclama que nenhuma entidade, pública ou privada, pode proibir, ou por qualquer forma impedir ou dificultar, o exercício do direito de petição, designadamente na livre recolha de assinaturas e na prática dos demais actos necessários. O art. 7.º destina-se a garantir que ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, ou privado de qualquer direito em virtude do exercício do direito de petição.

Na última alteração à LDP, introduziram-se dois n.ºs ao art. 6.º. Num novo n.º 2, prevê-se a possibilidade de verificação, completa ou por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores. Este preceito visa, por um lado, clarificar que a liberdade de petição não é posta em causa pela verificação da autenticidade das assinaturas, bem como da identificação dos subscritores. O novo n.º 3 especifica que “os peticionários devem indicar o nome completo e o n.º de bilhete de identidade ou, não sendo portador deste, qualquer outro documento de identificação válido”. O inciso final deste n.º deve-se ao facto de nem todos os peticionários do direito de petição terem, ou poderem, ser detentores de Bilhete de Identidade. É o caso dos estrangeiros e dos apátridas.

No art. 9.º, n.º 5, al. a) acrescenta-se um requisito adicional: a indicação do domicílio. No entanto, domicílio não deverá ser interpretado como “casa de residência” ou “morada em que se reside com permanência”⁶³. Deve, sim, ser entendido como a indicação de uma morada onde possa ser contactado⁶⁴.

⁶⁰ As petições colectivas estão consagradas no art. 52.º, n.º 1 da Constituição.

⁶¹ Canotilho e Moreira, 2007, p. 693.

⁶² Canotilho e Moreira, 2007, p. 694.

⁶³ Dicionário de Língua Portuguesa, Colecção Universal, Texto Editora, 2003.

⁶⁴ Consideramos mais feliz a redacção que o regime do direito de petição na Escócia acolheu: “uma petição deverá indicar, com clareza (...) uma morada do peticionário, para a qual todas as comunicações a respeito da petição devam ser enviadas” (Regimento, regra 15.4)

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Este direito caracteriza-se pela informalidade, (n.º 1, do art. 9.º). Como elementos mínimos, dispõe o n.º 2 deste art. que “a petição, a representação, a reclamação e a queixa⁶⁵ devem, porém, ser reduzidas a escrito devidamente assinado pelos titulares ou por outrem a seu rogo, se aqueles não souberem ou não puderem assinar”. Do n.º 5 do mesmo art. resultam dois requisitos adicionais: a identificação correcta do peticionário e a inteligibilidade do texto ou a especificação do objecto da petição.

O art. 8.º manda que a entidade destinatária receba as petições⁶⁶., bem como comunique as decisões que forem tomadas, constituindo isto o dever de exame e de comunicação. Uma petição deve, assim, ser obrigatoriamente apreciada ou examinada pela entidade destinatária. Contudo, existem causas que podem levar ao indeferimento liminar das petições, quando ocorra alguma das situações tipificadas no art. 12.º. Assim, a petição é liminarmente indeferida quando for manifesto que: (i) a pretensão deduzida é ilegal; (ii) visa a reapreciação de decisões dos tribunais, ou de actos administrativos insusceptíveis de recurso; (iii) visa a reapreciação, pela mesma entidade, de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, salvo se forem invocados ou tiverem ocorrido novos elementos de apreciação; (iv) se for anónima ou se não for possível identificar a pessoa; (v) carecer de fundamento.

Relativamente à possibilidade de indeferimento liminar quando se trata de uma “reapreciação de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, salvo se forem invocados ou tiverem ocorrido novos elementos de apreciação” (art. 12, n.º1, al. b)), julgamos importante deixar uma nota: em nossa opinião, só é admissível que esta limitação se circunscreva, ao período da legislatura em que foi apresentada a primeira petição, especialmente tratando-se de petições-políticas. Trata-se de um juízo político e não jurisdicional, pelo que não “transita em julgado”. Como juízo político nada deve obstar a que o Parlamento, renovada a sua legitimidade, aprecie novamente uma questão de interesse geral, uma petição-política, que um peticionário entenda voltar a apresentar (o mesmo ou outro)⁶⁷.

⁶⁵ O elenco das modalidades que constituem a petição, além de fastidiosa, era desnecessário, bastando para tal usar unicamente o termo “petição”, nos termos do já aludido n.º 6 do art. 2.º).

⁶⁶ O n.º 1 do art. 8.º volta a reproduzir o elenco das modalidades que constituem a petição, pelo que vale o mesmo comentário feito na nota anterior.

⁶⁷ Uma vez mais configura-se interessante invocar o exemplo escocês, que prevê o indeferimento liminar nesta situação, mas apenas durante o período de um ano após o arquivamento da outra petição e desde que na mesma Legislatura -Regimento do Parlamento Escocês (Standing Orders of the Scottish Parliament, 3rd ed., (1st Revision, September 2007, section 15.5.1), disponível *online* em: <http://www.scottish.parliament.uk/business/so/sto->

7.1 O regime das petições dirigidas à AR

O capítulo III da LDP (art. 17.º a 27.º) versa especificamente sobre as petições dirigidas à AR.

A lei permite que as petições dirigidas à AR sejam apreciadas, quer por uma comissão competente em razão da matéria, quer por uma comissão especialmente constituída para o efeito (art. 15.º). No início da vigência de Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, foi criada uma Comissão de Petições, que durou até 1995. Desde então, as petições são apreciadas pela comissão competente em razão da matéria.

As petições devem ser apreciadas pela comissão competente no prazo de 60 dias. A última revisão do RAR e da LDP veio eliminar a possibilidade de prorrogação deste prazo⁶⁸.

No final do exame, a comissão elabora um relatório final, contendo as providências julgadas adequadas, nos termos do art. 19.º. Este art. enumera, de forma exemplificativa, as providências que a comissão pode tomar.

A CP tem poderes, que constam do art. 20.º, como o de ouvir os peticionários ou o de solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos e obter informações de outros órgãos de soberania ou entidades públicas ou privadas. O cumprimento destas solicitações deve ser efectuado no prazo máximo de 20 dias⁶⁹. O incumprimento destas diligências é sancionado com o crime de desobediência, sem prejuízo do procedimento disciplinar que no caso couber. Esta sanção evidencia bem a dignidade que o legislador quis conferir ao instituto da petição, ao munir o seu regime de uma sanção particularmente gravosa, constituindo uma forma de dissuasão do incumprimento das diligências previstas no art. 20.º, n.º1. Note-se que um dos instrumentos mais usados no quadro da actividade fiscalizadora exercida pelos deputados, como os requerimentos e as perguntas dirigidas ao Governo e à Administração pública⁷⁰, não tem associada uma sanção tão grave no caso de incumprimento.

No caso de a petição ser assinada por mais de 1000 peticionários⁷¹, a audição dos peticionários é obrigatória pela comissão (art. 21.º). Há comissões parlamentares em que esta

5.htm#15.). Contrariamente ao que se passa em Portugal, a lei escocesa apenas admite o indeferimento quando seja a mesma pessoa (ou alguém por si), a apresentar a petição.

⁶⁸ Que estava anteriormente prevista no art. 250.º, n.º2, do RAR

⁶⁹ Cotejando com os preceitos análogos de outros países da UE, constatamos que Portugal é o país que prevê o prazo mais curto (20 dias). Na Bélgica, Alemanha e Holanda são 6 semanas; na Grécia são 25 dias.

⁷⁰ Com consagração constitucional no artigo 156.º, al.s d) e e) da CRP.

⁷¹ Antes da última revisão de 2007, o n.º de assinaturas mínimo exigido era de 2000.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

audição é realizada diante de uma reunião da comissão; outras comissões entendem que este dever de audição é cumprido com a audição do peticionário pelo relator; outras ainda adoptam um entendimento intermédio e consideram suficiente que a calendarização da audição seja divulgada pelos grupos parlamentares, para que os que queiram possam participar. Independentemente do entendimento perfilhado, é de registar as diferentes práticas das comissões, o que redundará num tratamento desigual dos peticionários que recolheram o n.º de assinaturas exigido para audição obrigatória, consoante a comissão a que seja distribuída a sua petição, pois é seguramente distinto os peticionários serem recebidos e ouvidos numa reunião formal da comissão – com o n.º de presenças mínimo obrigatório (e recorde-se que o novo RAR aumentou este n.º consideravelmente⁷² e aberta ao público -, do que serem ouvidos por um único deputado, o relator, sem a presença dos demais deputados, comunicação social ou outros interessados.

Em nossa opinião, esta questão encontra-se actualmente resolvida pela redacção que resultou da última alteração à lei. Com efeito, a redacção anterior dizia que “a audição dos peticionários [pela comissão] é obrigatória sempre que a petição seja subscrita por mais de 2000 cidadãos” (art. 2.º, conjugado com o n.º 1 do art. 17.º). Na redacção actual, o mesmo preceito (autonomizado no art. 21.º) diz que “a audição dos peticionários (...) é obrigatória, perante a CP, ou delegação desta, sempre que a petição seja subscrita por mais de 1000 cidadãos”. Para além da diminuição do n.º de subscritores, regista-se a clarificação de que a audição é realizada “perante a comissão, ou delegação desta”, afastando a possibilidade de a audição ser feita apenas pelo relator. Este entendimento é confirmado pelo n.º 3 do art. 21.º, que diz que “o disposto nos n.ºs anteriores não prejudica as diligências que o relator entenda fazer para obtenção de esclarecimento e preparação do relatório, incluindo junto dos peticionários”.

No entanto, mesmo quando não decorre da lei, é frequente os relatores ouvirem os peticionários, atendendo-se fundamentalmente a um critério da relevância da matéria⁷³.

Para além da audição obrigatória, a lei determina que as petições assinadas por mais de 1000 cidadãos sejam também publicadas na íntegra no *DAR*, bem como as que o PAR mandar publicar em conformidade com a deliberação da comissão (art. 26.º, n.º 1). Esta norma, que já

⁷² Actualmente é de metade dos deputados em efectividade de funções da comissão e antes, embora variasse marginalmente de comissão para comissão, o normal era bastar a presença dos representantes de 3 partidos.

⁷³ Conforme entrevista ao líder parlamentar do PCP, realizada no dia 02/10/2007.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

teve importância para conferir publicidade às petições que reuniam um determinado n.º de assinaturas (2500 até ao ano 1993, 2000 até ao ano 2003 e, actualmente, 1000), perdeu, no nosso juízo, parte da sua relevância, na medida em que as petições são actualmente todas publicitadas pela Internet⁷⁴, sendo, nos dias de hoje, o acesso a este meio generalizado. Contudo, não se descarta algum significado que a publicação no *DAR* possa ter, enquanto inscrição para a posteridade na publicação oficial da AR.

A lei define também as condições em que as petições são apreciadas em Plenário. Esta matéria vai ser desenvolvida com detalhe mais à frente.

Uma das novidades da última alteração da LDP foi introdução de uma norma sobre “Controlo de Resultado”, que prevê que, por iniciativa dos peticionários ou de qualquer deputado, a Assembleia possa averiguar o estado de evolução ou os resultados das providências desencadeadas em virtude da apreciação da petição.

Capítulo V – A participação política através do exercício do direito de petição

8 Titulares do direito de petição

A distinção acima referida entre petições-queixa e petições-políticas tem reflexos nos sujeitos que podem gozar do seu exercício. De acordo com a letra da lei, o primeiro está reservado aos cidadãos portugueses, excluindo, portanto, os cidadãos estrangeiros e apátridas, quer residam ou não em Portugal; já o segundo, o direito de petição para salvaguarda dos direitos do seu autor, é um direito de todos, incluindo-se aqui menores, inabilitados, interditos⁷⁵.

Na origem desta diferenciação está, por um lado, considerar-se a existência de uma dimensão de direito natural no direito de petição, que a lei se limita a reconhecer e não a criar, inerente à pessoa humana, que é direito de todos os seres humanos, e outra dimensão, a de direito de participação política, limitada aos cidadãos pelo vínculo especial que os liga à comunidade política em que estão inseridos. Esta visão é criticada por alguns autores, que defendem a

⁷⁴ Disponíveis em http://www3.parlamento.pt/plc/Pesquisa_Peticoes.aspx

⁷⁵ À semelhança do que sucede na Alemanha. Este entendimento parece também ser o de Maria Luísa Duarte, conforme lição síntese subordinada ao tema “O direito de petição: cidadania, participação e decisão”, apresentada oralmente no âmbito da prova de Agregação no dia 2 de Outubro de 2007.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

universalidade do direito de petição⁷⁶, que deve ser um direito de todos. Alega, por exemplo, Canotilho que não se deve atirar os estrangeiros para o espaço do “impolítico” (1995).

No pólo oposto, Jorge Miranda considera que esta “integração” dos estrangeiros no espaço político deve ser feita primordialmente através do direito de petição perante autarquias locais ou perante órgãos regionais e não através do Parlamento, órgão representativo de todos os portugueses.

Mais consensuais parecem ser as dúvidas levantadas a respeito dos limites ao exercício deste direito pelos estrangeiros dos países lusófonos (Freire e outros, 2002; Miranda, 2005; Barbosa Rodrigues, 1997). Esta questão foi ultrapassada pela revisão da lei de 2007, que passou a prever expressamente a possibilidade dos cidadãos estrangeiros gozarem do direito de petição na sua dimensão política, desde que exista reciprocidade, nomeadamente – diz o preceito legal –, no âmbito da UE e no da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP)⁷⁷.

Opção diferente foi seguida pelo legislador escocês, que, apenas prevendo petições perante o Parlamento que definiríamos como petições-políticas, admite que elas sejam apresentadas por qualquer indivíduo, independentemente da residência ou ligação à Escócia. De acordo com George Reid, 2º presidente do Parlamento escocês⁷⁸, “um dos pontos fortes do sistema de petições adoptado na Escócia foi a sua abertura – incluindo a ausência de qualquer critério de residência na Escócia. A única restrição consiste em que o objecto das petições deve enquadrar-se nos poderes do Parlamento”⁷⁹.

Posição adoptada

Em nossa opinião, é inquestionável a existência de um conjunto de matérias que afectam os membros da comunidade estrangeira a viver em Portugal. Nesta medida, existe um interesse por parte destes indivíduos em várias políticas públicas, cuja competência é da AR ou de outros poderes por este órgão escrutinados.

⁷⁶ Canotilho (1995). Esta posição foi também defendida, no referido colóquio, pelo deputado José Magalhães, que considerou esta uma visão anacrónica deste direito (p.85).

⁷⁷ Esta alteração legal, que acolheu a proposta constante do PJI n.º394/X, do PS, veio fazer face a uma situação de possível inconstitucionalidade, que decorreria do artigo 15.º da Constituição, que obrigaria a esta solução, conforme se explica na síntese política justificativa da Lei n.º 45/2007, no livro Leis da República 2006/07, X Legislatura, 2ª sessão legislativa, da autoria do GP do PS.

⁷⁸ De Maio de 2003 a Agosto de 2007.

⁷⁹ *In* Carman, 2007.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Aceitamos o argumento segundo o qual existem matérias que devem ser reservadas aos cidadãos nacionais. São matérias que se prendem com o especial vínculo que existe entre um cidadão e a sua comunidade e que podem ser simbolizadas, no quadro das grandes opções de uma comunidade, e a título de exemplo, com o regime político, sistema de governo, sistema económico. Ou seja, são matérias em que não existe um interesse directo por parte dos estrangeiros nesta participação a que se deva atender. Pelo contrário, sempre que se esteja face a matérias em relação às quais seja evidente esse interesse, a sua participação deve ser admitida. E este critério não remete, a nosso ver, a possibilidade de exercício do direito de petição pelos estrangeiros para matérias menos relevantes do que para os peticionários nacionais. Imagina-se facilmente um interesse dos estrangeiros residentes em Portugal em peticionar sobre a capacidade eleitoral (activa ou passiva) dos estrangeiros, matéria com dignidade constitucional. Ou sobre a lei da nacionalidade, ou sobre regras de extradições. Ou seja, sempre que seja verificável um interesse directo do estrangeiro na matéria objecto da petição, porquanto o possa afectar. Julgamos igualmente admissível petições de estrangeiros sobre políticas de ambiente⁸⁰ ou de saúde pública, que têm, evidentemente, potencial de os afectar na mesma medida do que aos cidadãos nacionais. Exemplificando a partir de petições que deram entrada da AR, poderíamos dizer que poderiam ser estrangeiros os autores da petição n.º 406/X, sobre os traçados das redes de Alta Tensão ou da petição n.º 151/VII, sobre a co-incineração.

Recorde-se um aspecto que é fundamental ter em conta para esta discussão e que já abordámos. Referimo-nos ao facto de o direito de petição ser enquadrável na formas de “advocacy democracy”, caracteristicamente uma forma de participação política através da qual não existe um poder de decisão sobre a matéria, nem mesmo condicionadora da decisão, como acontece com os referendos, que, quando vinculativos (sempre que a participação seja superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento⁸¹), vinculam a AR a aprovar legislação no sentido desejado pelos eleitores. O direito de petição configura um instrumento de participação política dos peticionários que se materializa num processo que, dependendo estritamente da vontade dos decisores, pode ou não influenciar as suas decisões mas nunca condicioná-las a decidirem num determinado sentido. Aliás, o direito de petição não vincula sequer a AR a

⁸⁰ O exemplo do ambiente é um bom exemplo de políticas públicas desenvolvidas a nível nacional que têm uma dimensão transnacional

⁸¹ Cfr. Art. 115.º, n.º 11, da CRP.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

proceder a uma votação, que obrigasse este órgão a assumir uma posição favorável ou desfavorável à pretensão, nisto se distinguindo da iniciativa legislativa dos cidadãos, por exemplo, conforme também já tivemos oportunidade de referir. Assim configurado, julgamos excessivo negar o direito de petição aos estrangeiros, incluindo na sua dimensão de prossecução de interesses políticos, devendo, contudo, ser limitado à verificação de um interesse directo no objecto da petição.

Mas a defesa do direito de petição-política pelos estrangeiros também se pode fazer invocando o argumento histórico de o direito de petição ter surgido como instância de comunicação entre todos e o soberano ou os parlamentos. Como refere Pierre Rosanvallon (2000), o direito de petição serviu para integrar toda a população, em particular a que ficou de fora do direito de sufrágio (como as mulheres, que só muito mais tarde viriam a ter direito de voto). Consideramos que este mesmo critério continua válido nos dias de hoje e deve ser aplicado à relação dos estrangeiros com a *res publica*, cumprindo, deste forma, uma função que está no código genético deste direito.

É neste sentido que um dos intervenientes no colóquio sobre direito de petição, realizado na AR, em 1995, recordando as origens do direito de petição, sugere que este deveria ser “mais amigo dos *permanent and total losers*”, das minorias que se encontram mais vulneráveis perante o processo político ou legislativo, que não conseguem influenciar⁸².

Foi, aliás, com esta amplitude que o direito de petição surgiu em França, aberto aos estrangeiros e não residentes (Dubourg-Lavroff, 1992).

8.1 Petições singulares e em nome colectivo

Já se fez referência à distinção entre petições individuais e colectivas. E que, quando uma petição seja proposta por uma pessoa colectiva, a lei designa estas petições de petições em nome colectivo.

As petições em nome colectivo estiveram desde cedo no debate sobre petições, sendo conhecidas as reservas que suscitaram no período da França revolucionária. As palavras de Le

⁸² Intervenção de Jonatas Machado, da Faculdade de Direito de Coimbra. A defesa da inclusão dos estrangeiros como titulares do direito de petição-política foi também feita pelo então Deputado José Magalhães (Colóquio, p.85 e 86)

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Chapelier, na Constituinte, são elucidativas: “Nenhum corpo, nenhuma sociedade, nenhuma comuna, pode exercer o direito de petição sob um nome colectivo”⁸³.

Actualmente, existem países, como o Brasil, em que as petições em nome colectivo são as únicas admitidas pelo Parlamento (Congresso brasileiro).

A lei portuguesa acolhe claramente a possibilidade de pessoas colectivas apresentarem petições. Constituem petições em nome colectivo as “petições apresentadas por uma pessoa colectiva em representação dos respectivos membros”⁸⁴. A formulação adoptada restringe, contudo, as petições em nome colectivo “às pessoas colectivas legalmente constituídas”⁸⁵. A nosso ver, o critério para definir uma petição em nome colectivo não deve ser estritamente formal, pois há entidades que agem de modo semelhante a uma pessoa colectiva, isto é, em representação dos seus membros, e que não são dotadas de personalidade jurídica⁸⁶. É o que sucede, por exemplo, com as organizações de moradores ou com movimentos associativos não personalizados que se organizam para a defesa de uma determinada causa⁸⁷. Esta interpretação encontra, aliás, suporte na Constituição, que admite o direito de petição, perante as autarquias locais, de organizações de moradores, que são entidades sem personalidade jurídica.

Para distinguir as petições em nome colectivo das petições subscritas por um indivíduo, sugerimos o termo “petições singulares”, visto que o termo “individuais” já se encontra generalizado, nomeadamente pela lei⁸⁸, para distinguir as petições que têm apenas um subscritor das petições colectivas (que são, recorde-se, as petições que contêm um pluralidade de assinaturas). Assim, petições singulares são aquelas em que o primeiro subscritor é uma pessoa singular. As petições em nome colectivo são aquelas em que o primeiro subscritor, ou primeiro peticionário, se identifica, directa ou indirectamente⁸⁹, como agindo em nome de um determinado grupo ou pessoa colectiva.

⁸³ *Apud*, Dubourg-Lavroff (1992, p.1746 e 1747)

⁸⁴ Art. 2.º, n.º5 da LDP.

⁸⁵ A opção na Escócia foi mais clara, prevendo-se que “*A petition may be brought in any language by an individual person (other than a member), a body corporate or an unincorporated association of persons*” (Regimento do Parlamento escocês, 15.4)

⁸⁶ No mesmo sentido, Jorge Miranda (2007)

⁸⁷ Por exemplo, o Movimento para a Defesa da Barrinha de Esmoriz, que apresentou a petição n.º 22/X/1, que ficou o nome do primeiro peticionário.

⁸⁸ Art. 4.º, n.º3.

⁸⁹ Formas indirectas são, por exemplo, a utilização de papel timbrado ou a invocação no corpo da petição da condição de presidente de câmara.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

No quadro que mais à frente se apresenta, adopta-se, assim, um critério material de petição em nome colectivo⁹⁰, que nos permitirá, no final deste trabalho, verificar eventuais diferenças entre a forma de exercício do direito de petição pelos cidadãos (individual ou colectivamente) e pelas entidades organizadas, com mais ou menos estabilidade (no limite, podem ser entidades criadas *ad hoc*, apenas com o intuito de apresentar uma petição). Cabem, assim, neste conceito, entre outros, movimentos, comissões de utentes, comissões de moradores.

Para este exercício deverá, no entanto, ter-se em conta que se atende apenas às entidades que assumiram a apresentação das petições em nome de um determinado grupo ou pessoa colectiva, podendo haver, naturalmente, petições que surgem como sendo apresentadas por cidadãos mas que escondem uma organização por parte de uma entidade⁹¹.

8.1.1 Objecto das petições em nome colectivo

Uma questão que se levanta a propósito do exercício do direito de petição em nome colectivo prende-se com o seu objecto, nomeadamente sobre se podem prosseguir tanto interesses particulares como o interesse geral. Recorrendo a um critério semelhante ao que utilizámos para definir o âmbito em que os estrangeiros podem exercer o direito de petição, consideramos que as petições em nome colectivo podem versar sobre quaisquer matérias que afectem ou possam afectar os interesses da entidade peticionária. Este critério reconduz-se ao princípio da especialidade, que consiste em estas entidades só poderem intervir em áreas do seu fim específico (matérias estatutárias ou do interesse específico dos representados). Assim, podem estas entidades peticionar no âmbito do direito de participação política na medida em que o objecto da petição esteja relacionado com o objecto específico ou a actividade da peticionária, sendo este o único entendimento compatível com o princípio da representatividade das pessoas em nome colectivo, que consta do art. 5.º, n.º2 da LDP.

⁹⁰ De acordo com informação recolhida junto dos serviços de apoio às comissões da AR, o entendimento adoptado é o critério que decorre da lei, de considerar como petições em nome colectivo as petições apresentadas por entidade personalizada. Uma petição apresentada por uma entidade despersonalizada, como, por exemplo, um determinado movimento de cidadãos, é aceite, ficando, contudo, como primeiro peticionário um cidadão. A informação disponibilizada através do portal da AR nem sempre identifica qual o movimento peticionário.

⁹¹ Um exemplo recente pode ser encontrado na Petição n.º 99/X/1ª, contendo 5145 assinaturas, que solicita medidas legislativas para a salvaguarda da Pateira de Fermentelos, cujo primeiro subscritor é Gil Nadais R. Fonseca, que é Presidente da Câmara Municipal de Águeda, embora não exista na petição qualquer referência a esse facto.

8.1.2 Restrições ao universo de pessoas colectivas

Questão mais relevante relaciona-se com saber-se se todas as pessoas colectivas podem ser autoras de petições. Este problema coloca-se em particular quando se pensa em entidades públicas, na medida em que ainda se pode considerar estarmos perante emanações do próprio Estado, numa acepção lata.

A linha argumentativa dos que preconizam a restrição do direito de petição às entidades públicas assenta no seguinte: na medida em que o direito de petição é configurado como uma forma de participação da sociedade civil, dos cidadãos, da sociedade, na *res publica*, nos assuntos do Estado, não deveriam ser aceites petições das entidades públicas, pois elas mesmo são desdobramentos desse Estado. Por outro lado, estas entidades têm outras instâncias onde podem fazer chegar as suas pretensões, tanto formal como informalmente.

Na Alemanha, discutiu-se, por exemplo, se determinada categoria de entidades colectivas deveria ser excluída deste direito. Foi o que acabou por acontecer com as autarquias locais, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal considerou não poderem exercer o direito de petição. Também em Espanha esta questão tem sido discutida, com a doutrina a defender, maioritariamente, o direito destas entidades exercerem o direito de petição.

Em Portugal, também há quem defenda que as autarquias locais não devem ter direito de petição, embora este debate seja muito incipiente. Recentemente, Maria Luísa Duarte⁹² fez defesa desta ideia. Também Jorge Miranda preconiza o afastamento das autarquias locais do exercício deste direito, bem como das associações e universidades públicas (1995, p.66).

Na nossa opinião, existem argumentos que nos levam a considerar que o exercício do direito de petição por parte destas entidades deve ser, apesar de tudo, admitido. Em primeiro lugar, o enquadramento destas entidades numa acepção lata de Estado não impede que sejam representativas de “pólos de interesses diferenciados em relação à Administração pública central”⁹³. Pode acontecer que “em relações poliédricas, ou numa determinada relação político-administrativa, o Governo, uma empresa pública ou autarquia local, tenham, cada uma delas, posições diferenciadas”⁹⁴. Se estas entidades públicas recorrem a este instituto é porque, de alguma forma, as alternativas de comunicação com o poder, nomeadamente com a AR ou com o

⁹² Na já referida prova de agregação.

⁹³ Como é notado por Luís Sá (1995, p.63)

⁹⁴ Luís Sá (1995, p.63)

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Governo, não se revelam satisfatórias. Aliás, é possível estabelecer uma analogia com o direito de acção popular, cuja lei prevê que são “igualmente titulares dos direitos referidos no n.º anterior [do direito procedimental de participação popular e do direito de acção popular] as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”⁹⁵.

Assim, tendo em conta que a lei não distingue as pessoas colectivas, e não havendo razões ponderosas que justifiquem fazê-lo, julgamos ser de admitir que estas entidades possam apresentar petições.

A matéria da participação das autarquias no direito de petição revela-se consensual no seio dos grupos parlamentares⁹⁶. Luís Fazenda⁹⁷, do BE, considera não existir qualquer inconveniente no direito de petição das autarquias ou das pessoas colectivas públicas, em geral. Madeira Lopes⁹⁸, do PEV, é da opinião que o direito de petição pode ser uma forma de as “autarquias (mas não só) terem um acesso directo à AR, que de outra forma não têm, pois os pedidos de audiência solicitados pelas autarquias não têm sido, em geral, aceites pela comissão de poder local, que não quer abrir desta forma um precedente”. António José Seguro⁹⁹, coordenador do Grupo de Trabalho que conduziu e preparou a Reforma do Parlamento em 2007, entende que a apresentação de petições por estas entidades revela, “possivelmente, que os canais de resolução de problemas no Estado, ou não funcionam, ou esgotaram-se, ou não dão resposta, e, assim, estas entidades têm de recorrer a esta via para resolver os seus assuntos”. Relaciona isto com “a cultura portuguesa e a fraca capacidade de organização e mobilização dos cidadãos”, havendo, deste modo, “necessidade de, frequentemente, por detrás das petições estar uma entidade, mesmo pública”. Por outro lado, considera que também está em causa “um factor cultural de algum temor relativamente ao Estado, pelo que preferirão, por vezes, os peticionários que sejam entidades como uma autarquia a patrocinar a petição.”

Relativamente à possibilidade de os partidos apresentarem petições, as opiniões são igualmente sintónicas entre os grupos parlamentares. PEV e PCP concordam em que devem ser admitidas. Madeira Lopes considera que “há mais a ganhar enquanto democracia aberta,

⁹⁵ Art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

⁹⁶ Entrevistas realizadas aos líderes dos grupos parlamentares

⁹⁷ ~Entrevista realizada no dia 15-11-2007.

⁹⁸ Entrevista realizada no dia 31-10-2007.

⁹⁹ Entrevista realizada no dia 07-11-2007.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

transparente, participada”. O líder parlamentar do PCP, Bernardino Machado¹⁰⁰, considera que, “em princípio, os partidos não apresentam petições. Às vezes promovem petições e isso não deve ser vedado. O que acontece é que os partidos apresentam à sociedade uma ideia, que procuram ver reforçada com um conjunto de assinaturas, para que possam interceder a favor de uma posição, que é a daquele partido, mas que esperam que possa ter apoio da sociedade”. O líder parlamentar do PCP defende que isto é legítimo e transparente. “Mais transparente do que ser isso sem essa assunção. O PCP faz muitas vezes isso”, declarou.

Questionado sobre a mesma questão, António José Seguro pronunciou-se a favor da participação dos partidos no direito de petição. Julga que “existem vantagens para os partidos em associarem a um determinado conteúdo político da sua proposta uma adesão popular específica. É, inclusivamente, uma forma de os partidos se relacionarem com a sociedade e com as próprias pessoas”. Observa que estando os partidos tão afastados dos problemas das pessoas, o momento de recolha de assinaturas para petições é uma forma de dar a entender às pessoas que se preocupam com elas e com seus problemas”. Desta forma – acrescenta o coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma do Parlamento –, constitui ainda um incentivo à participação dos cidadãos através deste instrumento. “Devia ser mais explorada”, conclui.

No mesmo sentido pronunciou-se Diogo Feio¹⁰¹, líder parlamentar do CDS/PP, que considerou que o direito de petição pode ser uma forma de alargar o espectro do relacionamento entre os partidos e os cidadãos.

Alberto Martins¹⁰², líder parlamentar do PS, enfatiza a vocação de abertura deste direito, pelo que considera indesejável a proibição do seu exercício. Mas aponta que o espírito da lei, que é o de alargar a democracia representativa, não é o da participação destas entidades.

Luís Fazenda manifesta algumas reservas à admissão dos partidos. “São zonas cinzentas”, que não fazem sentido. Considera, no entanto, ser mais pernicioso a possibilidade de as empresas poderem exercer o direito de petição. “Deviam ser restringidas, pois está-se num universo de cidadania e não de grupo de interesses económicos organizados. Seria mais prudente excluir”, considera o líder parlamentar do BE.

¹⁰⁰ Entrevista realizada no dia 2-11-2007.

¹⁰¹ Entrevista realizada no dia 10 de Dezembro de 2007.

¹⁰² Entrevista realizada no dia 10 de Dezembro de 2007.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Há países que não admitem expressamente a possibilidade dos partidos apresentarem petições, como o Brasil.

Quadro n.º 4: Quadro síntese da posição adoptada sobre a matéria (os titulares consoante a natureza das petições)

TITULARES DO DIREITO DE PETIÇÃO					
	Petições Singulares		Petições em Nome Colectivo		
	Cidadãos nacionais	Cidadãos estrangeiros e Apátridas	Entidades Privadas	Entidades Despersonalizadas	Entidades Públicas
Petições-Queixa ou de Interesse Particular	Sim	Sim	Sim, mas limitado ao âmbito do seu objecto		
Petições-políticas ou de Interesse Geral*	Sim	Sim, mas limitado às matérias que os afectem directamente			

* Mas devem enquadrar-se no âmbito das competências do Parlamento, conforme acima se defendeu

8.1.3 Equivalência entre n.º de representados e n.º de assinaturas?

Esta questão não é propriamente uma questão controversa, muito embora surja, pontualmente, nas discussões em torno do direito de petição¹⁰³. Referimo-nos à questão de saber se as petições em nome colectivo, que o são em representação dos respectivos membros, deveriam ser consideradas como sendo assinadas por todos estes. A considerar-se deste modo, deveriam estas petições seguir o mesmo curso das petições que reuniram este n.º de assinaturas? Ou seja, quando a Ordem dos Advogados, que tem actualmente dezenas de milhar de membros, apresenta uma petição, esta devia ter as consequências de uma petição assinada por mais de 4000 pessoas e ser discutida em Plenário, bem como os restantes efeitos que a lei determina para as petições com mais de 2000 assinaturas? Esta possibilidade não encontra qualquer acolhimento na

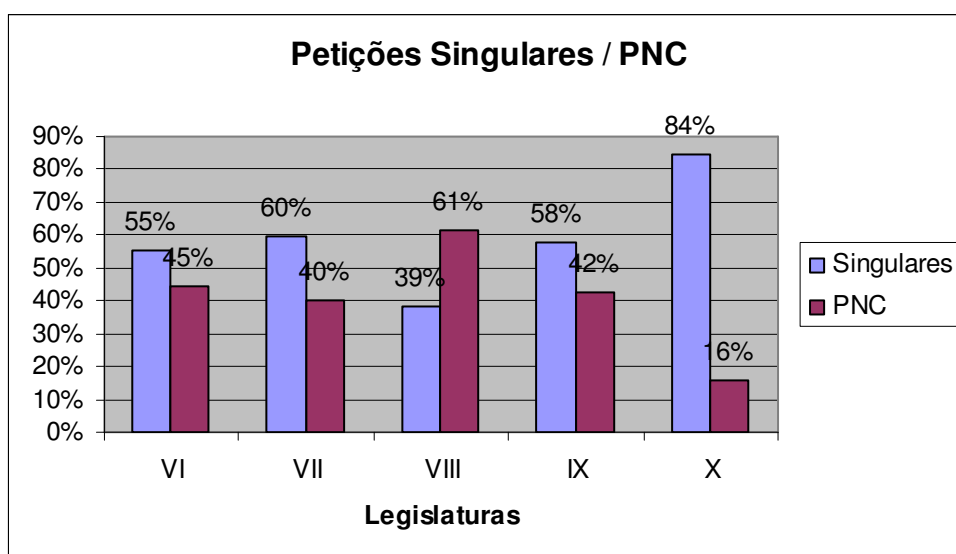
¹⁰³ Como no citado colóquio sobre direito de petição realizado na AR.

generalidade dos autores (Miranda, por exemplo¹⁰⁴), na lei ou na prática. Nesse pressuposto, consideramos que as petições em nome colectivo podem ser quer petições individuais (quando assinadas apenas por uma pessoa [colectiva, neste caso]) quer petições colectivas, quando forem assinadas por mais de uma pessoa e o primeiro peticionário seja uma pessoa colectiva.

8.1.4 A prática

No quadro que se segue pretende-se dar a conhecer o peso das petições singulares e das petições em nome colectivo.

Quadro n.º 5: Petições singulares e petições em nome colectivo (PNC)



As petições singulares constituíram quase sempre a maioria das petições. Apenas na VIII Legislatura as petições em nome colectivo superaram as singulares. Esta foi a legislatura com menos petições desde 1991 (83), sendo também a mais curta (apenas 29 meses)¹⁰⁵. Verifica-se, no entanto, que a variação se deve ao acentuado decréscimo das petições singulares, que passaram de 110 na legislatura anterior para 32, enquanto as petições em nome colectivo decresceram significativamente menos (de 74 para 51). Da VIII para a IX Legislatura, volta verificar-se uma grande volatilidade das petições singulares (que duplicam), com as petições em nome colectivo a manterem-se estáveis (de 51 para 49).

¹⁰⁴ Jorge Miranda vai mais longe e considera que as Ordens Profissionais não têm direito de petição (colóquio, p.57). Em sentido contrário, Luís Sá, também no colóquio (p.63).

¹⁰⁵ Contra os 48 meses da VI e da VII, os 35 da IX e os 30 da 1ª e 2ª sessões legislativas da X Legislatura, a actual.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Na X Legislatura, o peso das petições em nome colectivo reduziu-se drasticamente para 16%. Esta situação pode ser explicada por duas razões, já afloradas. Por um lado, a existência de algumas “petições de massa”¹⁰⁶, que inflacionaram o n.º de petições singulares, reduzindo, consequentemente, o peso das petições em nome colectivo. No entanto, se excluirmos as “petições de massa”¹⁰⁷, o peso das petições em nome colectivo quedou-se nos 21%. Por outro lado, o n.º de petições singulares foi fortemente incrementado pelo n.º de petições entradas por *e-mail*, constituindo o factor decisivo para a subida das petições singulares. De facto, das 268 petições entradas por *e-mail*¹⁰⁸ nas duas primeiras sessões da X Legislatura (de um total de 390¹⁰⁹), 259 são petições singulares e apenas 9 são em nome colectivo¹¹⁰.

8.1.5 Caracterização das petições em nome colectivo quanto à origem

Mas quais são as entidades colectivas que mais recorrem ao direito de petição? No quadro que se segue procurámos ter uma ideia mais precisa de quais são essas entidades que procuram no direito de petição uma forma de fazer valer as suas pretensões.

Quadro n.º 6: Petições em nome colectivo (PNC) quanto à origem

	VI			VII			VIII			IX			X		
	N.º	% PNC	% Total	N.º	% PNC	% Total	N.º	% PNC	% Total	N.º	% PNC	% Total	N.º	% PNC	% Total
Associações Ambientais	3	2%	1%	5	7%	3%	1	2%	1%	5	10%	4%	1	2%	0%
Associações Profissionais	11	7%	3%	1	1%	1%	3	6%	4%	5	10%	4%	9	15%	2%
Associações várias	26	17%	8%	25	35%	14%	8	16%	10%	8	17%	7%	13	21%	3%
Autarquias Locais	17	11%	5%	9	13%	5%	10	20%	12%	6	13%	5%	5	8%	1%
Entidades Públicas	7	5%	2%		0%	0%	1	2%	1%		0%	0%	2	3%	1%
Partidos	1	1%	0%	1	1%	1%	2	4%	2%	3	6%	3%	1	2%	0%

¹⁰⁶ O Regulamento da Comissão de Petições do Parlamento alemão distingue “as petições múltiplas”, que são várias petições com o mesmo objecto, de “petições de massa”, constituídas por um grande n.º de petições com o mesmo assunto e cujo texto é totalmente, ou em grande medida, idêntico (ponto 2.2).

¹⁰⁷ Nas duas primeiras sessões da X Legislatura identificámos 104

¹⁰⁸ Ou através do formulário *online*, disponível no portal da AR.

¹⁰⁹ 390 era o n.º de petições das duas primeiras sessões da X Legislatura que constava da base de dados da AR, consultada em Setembro de 2007. Contudo, posteriormente viemos a verificar que se acrescentaram mais 3 petições: a n.º 391/X/2, 392/X/2 e 393/X/2. Acabámos por não conseguir incluir estas três petições nos nossos quadros.

¹¹⁰ São as Petições 339, 225, 224, 203, 188, 100, 65, 59, 11, da X Legislatura.

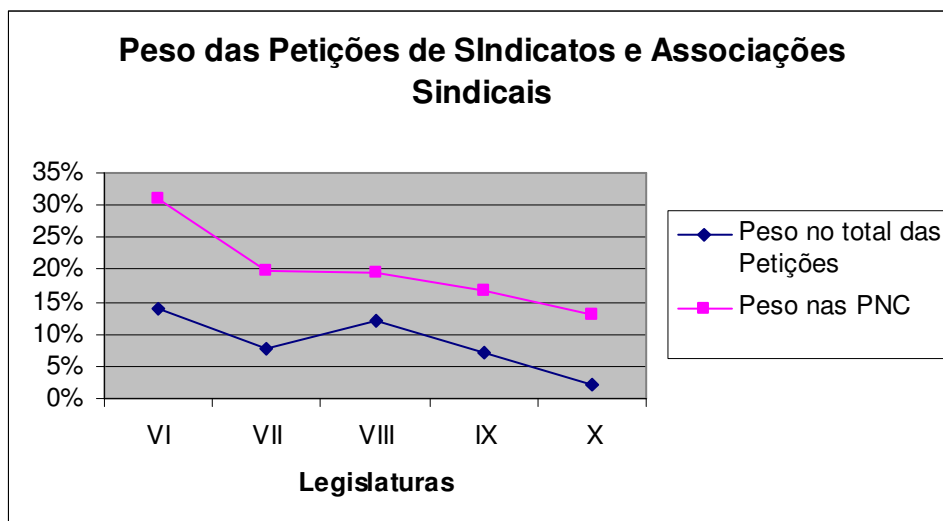
O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Políticos															
Sindicatos e Associações Sindicais*	47	31%	14%	14	20%	8%	10	20%	12%	8	17%	7%	8	13%	2%
Sociedades	4	3%	1%	3	4%	2%		0%	0%	2	4%	2%	3	5%	1%
Outros (movimentos, comissões de utentes, etc.)	35	23%	10%	16	23%	9%	16	31%	19%	11	23%	10%	19	31%	5%
Total	151	100%	45%	74	104%	40%	51	100%	61%	48	100%	42%	61	100%	16%

* Inclui comissões de trabalhadores

Uma primeira observação que se impõe é que constatamos que os **sindicatos e associações sindicais**¹¹¹, tendo começado por ser, na VI Legislatura, o principal grupo autor de petições em nome colectivo, com 31% destas, tem vindo a ver o seu peso decair desde então. Nas duas sessões que leva a actual X Legislatura, as petições apresentadas por sindicatos e associações sindicais quedam-se pelos 13%. Entre a VI e a X Legislatura verifica-se a tendência para a diminuição do peso das petições destas entidades.

Quadro n.º 7: Petições apresentadas por sindicatos e associações sindicais



A categoria a que, à falta de imaginação, se deu o nome de “**outros**” é constituída maioritariamente por entidades congregando grupos de cidadãos sem personalidade jurídica, como movimentos, comissões de utentes, etc. Representam o grupo mais constante ao longo destes 16 anos (1991-2007), variando o seu peso entre 23% (nas VI, VII e IX Legislaturas) e 31%

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

(na VIII e X Legislatura). Têm estado entre os dois grupos de entidades que, em cada legislatura, mais recorrem a este instituto.

O grupo das **associações** (de que fazem parte, naturalmente, as associações ambientais), integrado maioritariamente por associações de natureza privada, também revela um peso importante no seio das entidades peticionárias. O seu peso oscila ao longo das legislaturas, entre 42% (35%+7%), na VII Legislatura, e 18% (16%+2%), na VIII. Nas duas sessões completas da X Legislatura, este grupo perfaz 23% (21%+2%) das petições em nome colectivo. A autonomização no quadro n.º 6 das associações ambientais não se deve a nenhuma outra razão que não seja a de evidenciar surpresa devido à sua reduzida presença neste instituto, tal como sucede, aliás, genericamente, com as ONG. Estes dados levam-nos a perguntar se a razão por que estas organizações não têm privilegiado este instrumento como forma de fazer chegar as suas preocupações se deve ao facto de terem canais de comunicação suficientes com o poder político e legislativo, que fazem do direito de petição um instrumento pouco útil?

Um outro dado que se evidencia é a existência de petições apresentadas por **autarquias locais**, o que revela que a posição adoptada pela AR quanto à admissibilidade destas entidades, conforme já tivemos oportunidade de discutir, é de não restrição. Observamos com curiosidade que as autarquias locais têm constituído um dos principais grupos de autores de petições em nome colectivo.

A existência de petições da autoria de **partidos políticos** também deve ser relevada, embora seja pouco expressivo o seu n.º. De realçar que os partidos que apresentaram foram sempre partidos com representação parlamentar, quase sempre da oposição¹¹². Foram maioritariamente de núcleos locais do partido¹¹³ e de juventudes partidárias. Constituíram, assim, uma forma de dar voz às estruturas locais ou sectoriais dos partidos.

Apesar do reduzido n.º de petições apresentadas por partidos, existem, como já se abordou, petições organizadas pelos partidos políticos mas que não dão entrada na AR enquanto tal. Relativamente a estas, não é possível contabilizar o seu n.º¹¹⁴.

Como já referimos, a prática revela que a AR não acolheu a tese que propugna uma equivalência entre n.º de representados pela entidade colectiva autora da petição e o n.º de

¹¹¹ E onde incluímos ainda as comissões de trabalhadores

¹¹² Exceptua-se uma petição apresentada pelo PS da Trafaria, em Outubro de 2001 (petição n.º 77/VIII).

¹¹³ Por exemplo. PS Trafaria, BE Algarve, PSD Quinta do Conde.

assinaturas. É o que se conclui da verificação de que nenhuma petição em nome colectivo com menos de 4000 assinaturas foi submetida, por essa razão, à discussão em Plenário.

8.1.6 Conclusões

As duas principais conclusões que consideramos possível retirar do que ficou exposto são as seguintes. Por um lado, embora a expressão de petições em nome colectivo seja significativa, o direito de petição parece ter sido principalmente um instrumento de participação dos cidadãos. Esta afirmação deve, porém, ser feita *cum granu salis*, tendo em conta o que atrás se disse a propósito da existência de petições organizadas por entidades que não assumem, directa ou indirectamente, a sua autoria. A outra conclusão, podendo esta ser feita sem reservas, é a diminuição do peso dos sindicatos no direito de petição, tanto no seio das petições em nome colectivo como no total de petições, representando actualmente¹¹⁵ apenas 13% e 2%, respectivamente, do total destas petições. A nosso ver, esta situação poderá ser um indicador da perda de influência dos sindicatos na sociedade.

Esta conclusão infirma assim a ideia que se foi generalizando de que os principais utilizadores do direito de petição são os sindicatos (Leston-Bandeira, 2002, p.151).

É interessante referir que também na Escócia, onde o sistema de petições foi introduzido em 1999, houve o receio de que o direito de petição fosse dominado por entidades colectivas, nomeadamente sindicatos. Contudo, esse receio não se confirmou, constituindo igualmente os peticionários singulares os principais autores de petições. (Carman, 2006)

9 Petições-queixa e petições-políticas – a prática

9.1 Admissibilidade

Importa agora saber como é que a AR tem tratado a questão fundamental das petições-queixa e das petições-políticas, nomeadamente sobre se tem optado por alguma das teses referidas. O momento da admissibilidade é o primeiro momento em que é possível aferir se o Parlamento admite ambas as petições (queixa e políticas) ou se adere à tese segundo a qual apenas as petições-políticas deviam ser admitidas.

¹¹⁴ Recorde-se que o líder parlamentar do PCP referiu que o seu partido faz isso com frequência.

¹¹⁵ Nas duas primeiras sessões legislativas da X Legislatura.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Da análise dos fundamentos dos 32 indeferimentos liminares que houve entre a VI e a IX Legislaturas, constatámos que nenhum se estribou no facto de se tratar de uma petição-queixa.

Definimos atrás petições-políticas perante o Parlamento como “as petições que, de forma directa ou indirecta, possam contribuir para a prossecução do interesse geral e que não se esgotem, em exclusivo, no interesse do peticionário”, devendo enquadrar-se nas funções da AR – seja a legislativa ou a de controlo¹¹⁶ do Governo e da Administração”. Para as petições-queixa adoptámos um entendimento restritivo: as petições que prosseguem, em exclusivo, a defesa de direitos ou interesses pessoais do seu autor.

Assim, identificámos as petições consoante prosseguiam o interesse geral, particular ou interesses mistos, quando identificássemos elementos de ambos, sem que houvesse preponderância de nenhum deles. Fizemo-lo a partir da leitura das petições e dos respectivos relatórios finais das 380 petições que vão desde a VII (com início em 1995) até à IX Legislatura (que terminou em 2005).

Quadro n.º 8: Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições

Natureza do Pedido	Legislaturas		
	VII	VIII	IX
Geral	82%	92%	90%
Particular	17%	8%	7%
Misto	1%	0%	3%

Uma larga maioria das petições visa a prossecução do interesse geral, sendo diminuto o peso das petições de interesse particular. É possível ainda observar que o n.º destas petições é consideravelmente menor actualmente do que na VI Legislatura (1991-1995), revelando, inclusivamente, uma tendência de decréscimo. Da análise dos relatórios resulta que os peticionários, mesmo sendo motivados por um interesse particular, souberam converter esse interesse numa petição que vise o interesse geral¹¹⁷. Atendendo a este facto e à inexistência neste período de indeferimentos liminares fundamentados na prossecução de interesses privados,

¹¹⁶ Ou na função electiva, como admitimos *supra*.

¹¹⁷ Na Escócia, existe uma entidade, o *clerk*, que, entre outras funções de preparação das petições antes de as submeter à apreciação da comissão de petições, tem a de auxiliar os peticionários a traduzirem o seu pedido numa pretensão que recaia no âmbito de competências do Parlamento.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

conclui-se que os peticionários interpretam o papel das petições perante a AR como uma forma privilegiada de sugerir, solicitar, apresentar, pedir a prossecução de políticas públicas.

Esta conclusão, se bem que natural no quadro do papel desempenhado pela AR no sistema político português, não deixa de ser relevante, atendendo às advertências que foram sendo levantadas de que a excessiva abertura do direito de petição perante o Parlamento poderia conduzir a uma avalanche de petições visando a satisfação de interesses pessoais, sequestrando a Assembleia do desempenho das suas funções tradicionais no sistema político¹¹⁸.

Quadro n.º 9: Número de petições indeferidas liminarmente

Legislatura	Indeferimentos liminares	N.º petições apresentadas	%
VI	21	339	6%
VII	7	184	4%
VIII	2	83	2%
IX	2	113	2%
X	15	390	4%
Total	47	1109	4%

Fonte: Base de dados da *Intranet* do Parlamento

O n.º de indeferimentos liminares é bastante reduzido, mantendo-se estável ao longo do tempo.

Da análise das decisões de indeferimento liminar e da sua fundamentação, resulta que o Parlamento adopta um critério restritivo em matéria de fundamentos que podem conduzir à sua não admissibilidade, adequado à vocação de abertura que deve pautar este direito. As notas fundamentadoras do indeferimento liminar são em regra completas, sendo, inclusivamente, por vezes, difícil distingui-las de um relatório final, na medida em que fazem um enquadramento da questão, informando de eventuais direitos¹¹⁹.

Existe, contudo, uma relativa falta de transparência desta apreciação preliminar, que resulta do facto de não estarem as notas de admissibilidade, nomeadamente os seus fundamentos,

¹¹⁸ Foi esta a preocupação que Jorge Miranda exprimiu, em diversos momentos, no referido Colóquio parlamentar sobre o direito de petição.

¹¹⁹ Numa das situações analisadas (Petição n.º 136/VII), a nota de indeferimento chega a proceder ao reencaminhando da petição para os deputados para que estes, querendo, adoptassem iniciativa legislativa com vista à satisfação do objecto da petição, sendo este um efeito típico que consta nos relatórios finais.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

por norma, disponíveis ao público, através do portal da Assembleia, tal como sucede com os relatórios finais¹²⁰.

10 As petições individuais e colectivas

A distinção entre estas duas categorias é simples. As petições individuais têm apenas um subscritor. As petições colectivas, igualmente apresentadas num único documento, têm dois ou mais subscritores.

Além do n.º de subscritores, as petições colectivas distinguem-se por uma restrição ao seu exercício que não existe no caso das petições individuais, que se refere ao exercício colectivo do direito de petição entre os militares. Contudo, verifica-se a existência de vários exemplos de petições individuais, oriundas de militares, que, tendo o mesmo objecto, depois são apensadas numa só petição pelo Parlamento, obtendo-se um efeito simbólico semelhante ao das petições colectivas, não podendo, porém, ser discutidas em Plenário nem vincular a comissão a ouvir os peticionários, o que só pode suceder, nos termos da lei, para as petições colectivas *proprio sensu*¹²¹.

Por outro lado, a lei atribui importantes consequências às petições colectivas com mais de 1000¹²² e de 4000 assinaturas. No primeiro caso, determina a obrigatoriedade de audição dos peticionários pelo Parlamento e a sua publicação em *DAR*. No segundo, prevê que as petições sejam, obrigatoriamente, apreciadas em sessão plenária da AR.

Quadro n.º 10: Evolução legislativa quanto aos requisitos de assinaturas

	1990 Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto	1993 Lei n.º 6/93, de 1 de Março	2003 Lei n.º 15/2003, de 4 de Junho	2007 Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto
Audição obrigatória	-	-	2000	1000
Publicação em <i>DAR</i> da Petição	1000	2500	2000	1000
Publicação do Relatório no <i>DAR</i>	1000	2500	2000	1000
Apreciação pelo Plenário	1000	4000	4000	4000

¹²⁰ Esta mesma crítica foi dirigida recentemente ao sistema de petições do Parlamento escocês.

¹²¹ São exemplo destas as petições n.º 239/VI; 59/VII (401 petições / assinaturas), 94/VII (5 petições / assinaturas). Aliás, nestas duas últimas petições, as mesmas foram enviadas pelo advogado dos peticionários, o que sugere a natureza organizada, colectiva, com que foi preparada.

¹²² Apenas desde a aprovação da Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto. Antes desta alteração era de 2000 assinaturas.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Conforme se pode observar no quadro n.º 10, a generosidade com que o legislador configurou os efeitos das petições colectivas na primeira lei do exercício do direito de petição, foi, três anos depois, corrigida no sentido de aumentar o limiar de assinaturas exigidas para que as petições colectivas tivessem efeitos diferentes das petições individuais. Assim, elevou-se o n.º de assinaturas necessário para a apreciação das petições em Plenário (passou de 1000 para 4000), com “vista a refrear a banalização da apreciação pelo Plenário”¹²³. Esta medida foi contrabalançada com a introdução de uma disposição que permite que a comissão aprove relatório e parecer favorável à apreciação da petição em Plenário, independentemente do n.º de assinaturas [actual art. 24.º, n.º 1, al. b)]. Igualmente agravado foi o n.º de assinaturas necessárias para a publicação da petição e do relatório no *DAR*, que passou de 1000 para 2500.

Estas alterações mereceram críticas de deputados como Luís Sá, que considerou um “abuso de maioria absoluta”¹²⁴ esta limitação, através da introdução de uma maior exigência ao nível de assinaturas, dificultando o acesso ao Parlamento pelos cidadãos (seja para audição, seja para discussão da petição em Plenário). Igualmente numa conjuntura de maioria absoluta, a reforma do Parlamento no âmbito da qual se procederam às alterações à LDP, em 2007, registou uma tendência inversa, pelo menos no que toca ao n.º de assinaturas exigido para a audição obrigatória¹²⁵, que passou de 2000 para 1000. Contudo, não se mexeu nas 4000 assinaturas necessárias à discussão em Plenário das petições.

Nos quadros n.º 11 e 12, podemos observar a evolução e o peso das petições individuais e colectivas desde a 1ª Sessão legislativa da VI Legislatura (1991) até à 2ª sessão legislativa da X Legislatura (2007).

¹²³ Notas e Comentários de Fernando Amaral à Reforma do Parlamento de 1993, in *A Reforma do Parlamento, Reflexões-Documentos-Reflexos*, AR.

¹²⁴ Muito embora a lei tenha sido aprovada com os votos favoráveis de todos os partidos, excepto do PCP, que se absteve.

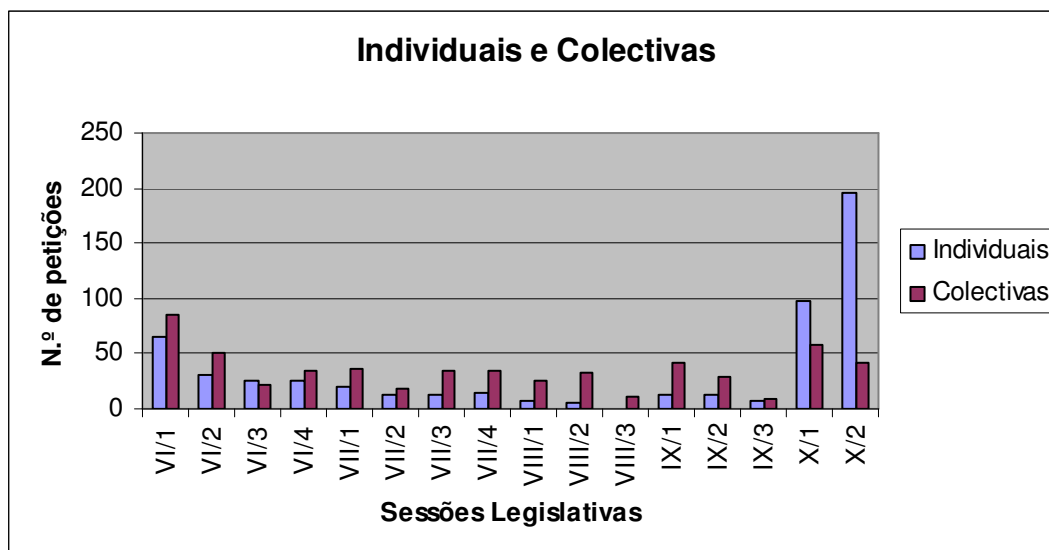
¹²⁵ E para publicação no *DAR*.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Quadro n.º 11: A evolução das petições individuais e colectivas da VI à X Legislatura (2ª sessão)

	Individuais	%	Colectivas	%
VI/1	65	43%	85	57%
VI/2	31	38%	51	62%
VI/3	25	53%	22	47%
VI/4	26	43%	34	57%
VII/1	20	36%	36	64%
VII/2	12	40%	18	60%
VII/3	13	27%	35	73%
VII/4	15	30%	35	70%
VIII/1	8	24%	26	76%
VIII/2	6	16%	32	84%
VIII/3	0	0%	11	100%
IX/1	13	24%	41	76%
IX/2	13	31%	29	69%
IX/3	8	47%	9	53%
X/1	97	63%	58	37%
X/2	196	82%	42	18%
	548	49%	564	51%

Quadro n.º 12: A evolução das petições individuais e colectivas da VI à X Legislatura (2ª sessão) - barras



As petições colectivas constituem 51% do total de petições apresentadas. As individuais representam 49% do universo de petições apresentadas desde o início das VI Legislatura. Todavia, verifica-se que, ao longo dos anos, as petições colectivas consistiram quase sempre na maioria das petições apresentadas à AR. Com excepção da 3ª sessão legislativa da VI Legislatura,

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

onde configuraram 47% do total de petições, as petições colectivas foram maioritárias em todas as sessões legislativas até à IX Legislatura.

Contudo, na X Legislatura esta situação altera-se profundamente, com as petições individuais a assumirem um protagonismo que não tinham antes: 63% na 1ª sessão legislativa e 82% na 2ª. Um dos factores que contribuiu para este aumento foi o elevado n.º de “petições de massa¹²⁶”, ou seja, petições iguais (título, texto, pedido), variando apenas o subscritor. Conforme já fizemos referência, identificámos 104 “petições de massa” nas duas primeiras sessões da X Legislatura. Ora, se descontarmos estas às petições individuais, verificamos também que, conforme sucedeu com as petições singulares¹²⁷, as percentagens não variam muito: 77% (em vez de 82%) e 23% de petições colectivas (em vez de 18%). Ou seja, mesmo introduzindo esta correcção verifica-se que a viragem ocorre, com as petições individuais a sobressaírem. O factor que melhor explica esta situação é, conforme assinalámos, o facto de na X Legislatura se ter admitido, pela primeira vez, a recepção de petições por via electrónica, (*e-mail* ou por via do formulário on-line)¹²⁸. Nas duas primeiras sessões da X Legislatura, foram recebidas 390¹²⁹ petições. Destas, 261 foram enviadas por meios electrónicos.

Das 261 petições recebidas na X Legislatura por *e-mail*, a esmagadora maioria consistiu em petições individuais (246). Apenas 15 foram petições colectivas. Verifica-se, assim, que a possibilidade de apresentação de petições pela *Internet* beneficiou fundamentalmente os peticionários individuais. E, de entre estes, os peticionários singulares, ou seja, os cidadãos. Resta saber se este entusiasmo gerado pela possibilidade de se enviarem petições por via electrónica é ou não efémero, explicação que só o tempo dará, sendo ainda prematuro dizê-lo.

A pouco expressiva subida do n.º de petições colectivas que ocorreu na X Legislatura sugere que, ao contrário do que parece ter acontecido com as petições individuais, a possibilidade de se poder apresentar petições pela *Internet* não parece ter contribuído, até à data, significativamente para o aumento do n.º de petições colectivas.

Questão distinta é a utilização da *Internet* para a recolha de assinaturas para as petições, que se verifica em muitas das petições mais recentes. A utilidade das novas tecnologias na

¹²⁶ *Supra*

¹²⁷ *Supra*

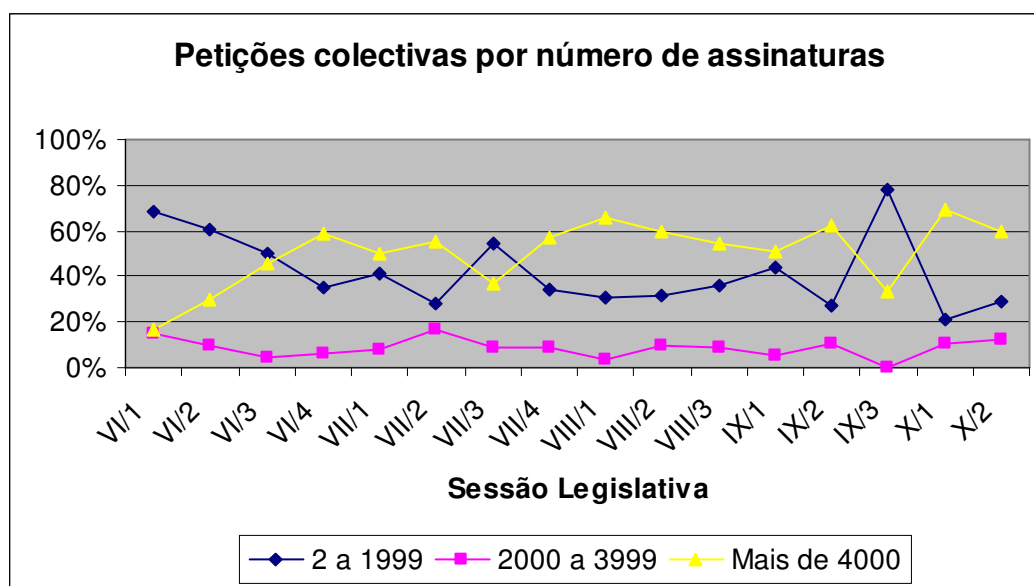
¹²⁸ Informação dos serviços. Dos processos analisados resulta, porém, a recepção e admissão de pelo menos uma petição enviada por correio electrónico.

recolha de assinaturas está bem explícita no título desta notícia da agência Lusa, de 21-11-2007, sobre a uma petição *on-line* promovida pelo CDS/PP sobre a publicação das dívidas do Estado na *Internet*: “Petição do CDS-PP conseguiu 4 mil assinaturas em dois dias e vai ser discutida na AR”.

10.1 Das petições colectivas em particular

No que respeita às petições colectivas, importa ainda analisar qual a dimensão da mobilização dos peticionários, nomeadamente verificando qual a expressão das petições com menos de 2000 assinaturas, entre 2000¹³⁰ e 4000 e mais de 4000¹³¹ assinaturas. Isto permitir-nos-á aferir em que medida as alterações legislativas às normas sobre limiares de assinaturas exigidos para apreciação em plenário ou para audição obrigatória pela comissão condicionaram o exercício colectivo do direito de petição.

Quadro n.º 13: Petições colectivas por n.º de assinaturas.



Da análise deste quadro resulta desde logo o tendencial predomínio das petições com mais de 4000 assinaturas. Com excepção das três primeiras sessões da VI Legislatura e nas terceiras

¹²⁹ Pela razão referida na nota 101, este n.º foi alterado desde a última vez que consultámos a base de dados da AR, sendo 293 as petições entradas nas duas primeiras sessões legislativas da X Legislatura.

¹³⁰ Ou igual.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

sessões da VII e IX Legislaturas, as petições colectivas foram sendo maioritariamente constituídas por petições com mais de 4000 assinaturas, revelando que a discussão no Plenário é o principal objectivo visado pelos autores das petições colectivas.

Relativamente à VI Legislatura, releva o facto de o limiar das 4000 assinaturas apenas ter sido introduzido pela alteração de 1993, isto é, a meio da 2ª sessão legislativa (Março). Logo na sessão legislativa seguinte as petições com mais de 4000 assinaturas já constituem 45% do total de petições colectivas e no ano seguinte já 57%.

Quanto à 3ª sessão legislativa da IX Legislatura, esta viria a ser interrompida cerca de três meses depois do seu início, em virtude da dissolução da AR pelo PR, facto que poderá explicar o diminuto n.º de petições entradas (apenas 17, nove das quais colectivas) e que pode explicar também a queda nas petições com mais de 4000 assinaturas. Aliás, as últimas petições a darem entrada nesta sessão legislativa têm a data de 18.11.2004. Ora, a Legislatura só terminou a 09.03.2005, sendo que a primeira petição da sessão legislativa seguinte (a 1ª sessão da X Legislatura) tem data de 11.03.2005. Assim, nestes três meses e meio parece que não deram entrada na AR quaisquer petições. Poder-se-ia dar o caso de as petições terem sido enviadas mas que a AR as tivesse mantido em *stand-by*, à espera da nova Legislatura, atendendo ao facto de se encontrar “gestionária” e de apenas estar em funcionamento a Comissão Permanente¹³². Fomos confirmar esta hipótese, indo verificar as datas das últimas petições da IX Legislatura e das primeiras da X (a data que consta da petição e não o registo da sua entrada), apenas havendo a registar uma petição da X Legislatura com data anterior ao seu início, que é a petição n.º 2/X/1ª, de 27 de Janeiro de 2005.

Esta situação poderá dever-se a uma ponderação por parte dos cidadãos dos factores políticos de ordem conjuntural – ainda que nesta situação se esteja perante um factor de gravidade extrema – na altura de se mobilizarem e de apresentarem as suas petições.

Uma outra nota a registar é o reduzido interesse que suscita nos peticionários o limiar para a audição obrigatória. De facto, nestes 16 anos têm sido em n.º muito reduzido as petições entre as 2000 e as 3999 assinaturas, intervalo entre o qual o único efeito associado ao n.º de assinaturas é a audição obrigatória dos peticionários pela comissão competente¹³³.

¹³¹ Ou igual.

¹³² Art. 172.º, n.º3 da CRP

¹³³ Para além, claro, da publicação em DAR, tanto da petição como do seu relatório.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Finalmente, para concluir o presente ponto requer-se que se tenha uma ideia do n.º de assinaturas que mobilizaram as 1109 petições apresentadas entre a VI (1991) e as duas primeiras sessões da X Legislatura: 3.754.496. Ou seja, não muito longe dos quatro milhões de peticionários, numa média de cerca de vinte mil assinaturas por mês, revelando uma tendência para subir, interrompida, contudo, na VIII Legislatura, período em que caiu significativamente o n.º de subscritores, registando a pior média do período em análise, confirmando-se, a cada novo quadro, ter esta sido a Legislatura *horribilis* das petições.

Quadro n.º 14: Total do n.º de assinaturas recolhidos pelas petições por legislatura

	Assinaturas	Média/mês
VI	740.804	15.530
VII	974.867	20.352
VIII	399.660	13.640
IX	854.214	24.313
X	784.951	26.049
Total	3.754.496	19.977

11 Funções que o Parlamento é convocado a exercer

Defendemos atrás que as petições-políticas perante a AR deveriam enquadrar-se no âmbito das competências deste órgão, nomeadamente instando o Parlamento a exercer a função legislativa ou a função de controlo.

Este entendimento é, a nosso, ver, confirmado pela prática parlamentar, que reencaminha, sem apreciação da sua substância, as petições que digam respeito a matérias sobre as quais a Assembleia não se considera competente para exercer qualquer tipo de controlo¹³⁴.

Apresentamos agora o quadro que elaborámos sobre as funções que, em nosso entender, são eminentemente instadas pelas petições apresentadas entre 1995 e 2005.

¹³⁴ Podemos ver manifestações deste critério em vários dos relatórios analisados, como por exemplo no da petição n.º 17/IX, que dizia respeito ao poder local, em aspectos da sua estrita competência (reparação urgente de uma estrada municipal).

O quadro n.º 15: Natureza das competências da AR convocada pelas petições-políticas

Natureza da Competência da competência da AR	VII		VIII		IX	
Controlo	60	39%	39	51%	50	48%
Legislativa	84	55%	33	43%	51	49%
Mista	9	6%	4	5%	4	4%
Total	153	100%	76	100%	105	100%

Verificamos que a AR é convocada, quase em igual medida, tanto na sua função legislativa como na de controlo¹³⁵, ainda que com ligeira vantagem nas legislaturas mais recentes (VIII e IX) para as petições de controlo relativamente à VII Legislatura.

A ideia do direito de petição como instrumento privilegiado de controlo ou de fiscalização é sublinhada, na literatura nacional, por Freire e outros (2002, p.36) e Canotilho (1993), entre outros, bem como na estrangeira¹³⁶.

Para exercer essa competência fiscalizadora, o Parlamento pode usar os instrumentos que a Constituição e o RAR definem, como as “perguntas e requerimentos”¹³⁷, “interpelações ao Governo”¹³⁸, “inquéritos parlamentares”¹³⁹, bem como os vários instrumentos que permitem beneficiar da *função tribuniária*¹⁴⁰ do Parlamento, nomeadamente “declarações políticas”¹⁴¹, os vários debates (“de actualidade”, “temático” ou de “urgência”¹⁴²).

A reforma do Parlamento de 2007, para além de introduzir novas figuras, como um novo debate com o primeiro-ministro (passando a sua periodicidade de mensal para quinzenal) ou com os ministros, veio reforçar os direitos de fiscalização da acção governativa por parte dos deputados, nomeadamente dos da oposição, ao introduzir mais direitos potestativos e menos

¹³⁵ Note-se que o período abrangido neste capítulo cinge-se ao das VII, VIII e IX Legislaturas, todas durante governos minoritários. Seria interessante comparar com as petições entradas em períodos de governos de maioria absoluta, para ver se se verificava, eventualmente, o reforço das petições de controlo, na esteira do sugerido por Leston-Bandeira (2002).

¹³⁶ No Brasil e em França, respectivamente, Bonifácio e Dubourg-Lavroff.

¹³⁷ Art. 229.º e 230.º do RAR.

¹³⁸ Art. 226.º e 227.º do RAR.

¹³⁹ Art. 233.º do RAR.

¹⁴⁰ A expressão é de Leston-Bandeira (2000, p.200).

¹⁴¹ Art. 71.º do RAR.

¹⁴² Art. 72.º a 74.º do RAR.

direitos dependentes da aprovação da maioria (como, por exemplo, o direito de chamar ministros às comissões parlamentares¹⁴³).

11.1 Um aparente equilíbrio entre as funções legislativas e de controlo

O equilíbrio verificado entre a função de controlo e a função legislativa é, nalguma medida, apenas aparente. Formalmente, são petições que solicitam uma intervenção legislativa no âmbito de matérias que a Constituição prevê como concorrenciais entre o Governo e o Parlamento¹⁴⁴. Contudo, da análise dos processos das petições no período em causa (1995 a 2005) retira-se que, relativamente a uma parte apreciável das petições que se enquadram no âmbito das competências concorrenciais, estas são interpretadas pelo Parlamento como da competência do Governo. Reconduzindo esta interpelação dos peticionários a uma mera função de controlo do Executivo¹⁴⁵.

Deste modo, temos uma importante dimensão do direito de petição que está relacionado com a actividade legislativa da AR, matérias relativamente às quais esta detém uma competência legislativa exclusiva, seja absoluta, seja relativa. E existe ainda uma verdadeira área de competência concorrential com o Governo, interpretada pelo Parlamento enquanto tal.

Contudo, relativamente a uma parte considerável das petições que são formalmente enquadráveis na função legislativa, a AR revelou interpretá-las como partilhando da matriz fiscalizadora sobre o Governo. Apesar de a Constituição atribuir ao Parlamento o primado da função legislativa¹⁴⁶ – o Governo só tem competência legislativa exclusiva nas matérias relativas à sua organização e funcionamento –, tem-se verificado nos últimos tempos uma tendência para uma assunção crescente de competências legislativas pelo Governo.

Na base deste movimento está a visão de que a evolução dos Estados modernos, chamados a intervir em áreas cada vez mais complexas, foi criando uma reserva de competência legislativa natural do Governo¹⁴⁷. Mais recentemente, o processo de integração europeia também teve como consequência o reforço, no plano interno, “das entidades que detêm o *dominus* do

¹⁴³ Art. 104.º, do RAR.

¹⁴⁴ *Supra*.

¹⁴⁵ São exemplos destas petições, entre muitas outras, a petição n.º 53/VII.

¹⁴⁶ Entre outros, Miranda (2000b).

¹⁴⁷ Com mais recursos e acesso a informação mais especializada.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

relacionamento com a UE”, ou seja, dos Executivos (Freire e outros, 2002. p.41)¹⁴⁸. A Assembleia pode legislar sobre elas, pois é uma competência que mantém. Mas haveria matérias em que se ia tornando natural ser o Governo a legislar.

Assim, no quadro n.º 15 optámos por catalogar como legislativa todas as petições que requeressem um qualquer acto legislativo, na medida em que esta função se encontra primordialmente acometida à AR e este órgão mantém, do ponto de vista formal, intactas as suas competências, que pode exercê-las quando entender.

Não obstante o exposto, verificamos que a natureza das funções que a AR é chamada a exercer por via da petição é consentânea com o enquadramento que a doutrina faz deste direito, enquanto instância privilegiada para o Parlamento exercer as suas funções de controlo do Governo e da Administração. Significativa é também a inserção sistemática deste direito no RAR, que coloca a secção dedicada às petições no capítulo relativo aos processos de orientação e fiscalização política¹⁴⁹, ao lado de outras figuras como a apreciação do programa do Governo, as moções de confiança”, os debates com o Governo, as interpelações ao Governo, as perguntas e os requerimentos”, etc.

12 As entidades competentes para satisfazer a pretensão

A apresentação das petições convoca, com frequência, a necessidade de interpellar outras entidades, por regra da Administração, seja estadual, regional ou local. Assim sucede, naturalmente, nas petições que se enquadram no âmbito da função de controlo. Mas também nas que respeitam à função legislativa, pelas razões já expostas sobre o entendimento de fuga de áreas de competência legislativa para o Governo.

O quadro seguinte pretende mostrar-nos como se distribuem as petições em termos de entidades competentes para satisfazer os respectivos pedidos ou pretensões. Identificámos, por um lado, as petições cuja entidade competente era a AR. Por outro, no que respeita às entidades exteriores ao Parlamento, dividimo-las em Administração do Estado, Administração Local e Administração Regional¹⁵⁰.

¹⁴⁸ E há, evidentemente, a questão da “evasão externa” das competências legislativas da AR no âmbito da integração europeia (Miranda, 2000b), que por uma questão de economia não desenvolveremos aqui.

¹⁴⁹ Secção IX do capítulo V.

¹⁵⁰ Seguimos de perto os conceitos propostos por Freitas do Amaral (2006). Precise-se, no entanto, que o tipo identificado como Administração do Estado inclui a Administração central, periférica e indirecta do Estado, que o referido autor propõe.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

O critério adoptado foi o do enquadramento da situação descrita em termos da entidade competente para a sua resolução, aliado ao entendimento versado no relatório sobre a mesma matéria.

Quadro n.º 16: Entidades competentes para satisfazer as pretensões dos peticionários

Entidade Competente	VII	VIII	IX
Assembleia da República	101	33	58
Administração do Estado	80	49	50
Administração Local	9 ¹	3 ²	8 ³
Administração Regional	0	0	0

1 – Duas das quais em exclusivo; 2 – Uma das quais em exclusivo; 3 – Cinco das quais em exclusivo

Constata-se que a AR é, no período entre 1995 e 2005, frequentemente a entidade competente para satisfazer a pretensão objecto das petições. Na VII e na IX é mesmo a principal entidade. A maioria destas enquadra-se nas funções legislativas do Parlamento, com os constrangimentos, porém, já acima referidos.

Como é natural, a Administração do Estado surge, de entre as entidades exteriores ao Parlamento, como a entidade mais visada pelas petições. Isso decorre, obviamente, das competências de controlo que a Assembleia tem sobre o Governo e a Administração Pública em geral. Finalmente, petições relativas à Administração local são escassas, reflectindo a intensidade do controlo que o Parlamento exerce sobre esta administração. Relativamente à Administração Regional, não foi apresentada qualquer petição que visasse entidades regionais¹⁵¹.

13 Articulação entre a AR e as outras entidades visadas

Identificadas as entidades sobre as quais se solicita o poder fiscalizador ou de acompanhamento da AR, bem como o seu peso no total das petições, importa determo-nos agora sobre a forma como decorre a articulação entre o Parlamento e as entidades visadas, com vista à apreciação da petição.

Como vimos, no âmbito dos poderes conferidos pela LDP¹⁵², a AR pode, nomeadamente, ouvir os peticionários, requerer e obter informações e documentos de outros órgãos de soberania

¹⁵¹ Este facto não é estranho, visto que tal controlo é da competência das Assembleias Legislativas Regionais

¹⁵² *Supra*

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

ou de quaisquer entidades públicas ou privadas, bem como de solicitar que as entidades competentes tomem posição sobre a matéria.

Esta articulação é essencialmente feita através de ofícios enviados pela CP à entidade visada, normalmente na sequência da aprovação de um relatório intercalar pela comissão. Neste ofício, a entidade competente é chamada a pronunciar-se sobre a questão objecto da petição.

O Parlamento, seja através dos relatórios da extinta comissão de petições¹⁵³, seja através da voz de deputados¹⁵⁴, veio por diversas vezes chamar a atenção para a necessidade de melhorar a articulação e a colaboração entre as comissões e as entidades competentes para a resolução das questões em razão da matéria. Em particular, queixa-se a AR da morosidade nas respostas destas entidades, prejudicando uma apreciação em tempo razoável por parte do Parlamento das petições em causa.

O quadro que se segue pretende dar uma visão, por um lado, das perguntas que as petições motivaram e, por outro, do retorno dado a estas perguntas.

Quadro n.º 17: Articulação entre a AR e entidades visadas – N.º de perguntas e respostas e celeridade

	Perguntas e Respostas ¹⁵⁵							
	VI		VII		VIII		IX	
Total de Petições	339		184		83		113	
Petições com Pedidos de Inf.	138	41%	66	36%	40	48%	55	49%
Sem pedido de Inf.	201	59%	118	64%	43	52%	58	51%
Pedidos de Inf.	271		100		68		87	
Respostas	114	42%	73	73%	43	63%	59	68%
Sem resposta	157	58%	27	27%	25	37%	29	33%
Média das respostas	109 d		131 d		168 d		94 d	
Resposta mais célere	1 d		4 d		10 d		10 d	
Resposta mais demorada	1840 d		846 d		925 d		563 d	
Respostas até 20 dias (prazo legal)	19	17%	13	18%	4	9%	16	27%

Fonte: base de dados da AR e processos das petições (relatórios finais, ofícios, deliberações das comissões, etc.)

¹⁵³ Relatório de actividades da Comissão de Petições, publicado no *DAR* de 18 de Janeiro de 1992.

¹⁵⁴ Entre muitos outros, Deputado Motta Veiga, no citado colóquio, que se queixa da relutância dos executivos, bem como das câmaras municipais, relativamente às petições.

¹⁵⁵ Convém referir que, em muitas situações, existem pedidos reiterados a que a entidade requerida responda. Estes pedidos não foram, no entanto, contabilizados no quadro. Distinta é a situação em que, no advento de uma nova Legislatura, a comissão faz novas perguntas à entidade requerida, contendo por vezes novas questões, mas também, por vezes, pedidos a insistir na resposta à pergunta formulada inicialmente. Embora estas não difiram da reiteração

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Conforme se pode verificar, a sanção prevista na LDP para o incumprimento das solicitações da AR não impediu que das dezenas de pedidos de informação dirigidos, em cada Legislatura, às entidades visadas, uma percentagem significativa fique sem resposta. Na IX Legislatura eram cerca de um terço das perguntas que ficavam sem resposta, não sendo muito diferentes os valores das duas legislaturas anteriores. Regista-se, isso sim, uma mudança da VI para as restantes legislaturas. Na VI Legislatura, 58% das perguntas ficavam sem resposta¹⁵⁶, circunstância que foi criticada pelos relatórios da Comissão de Petições¹⁵⁷. Devido a estas críticas ou não, verifica-se que as entidades visadas parecem ter passado a ser mais diligentes com este instituto.

Contudo, nas que obtêm resposta – a maioria – esta surge com uma celeridade algo surpreendente. Pelo menos se compararmos com a dimensão do atraso na apreciação das petições pela AR. Assim, na VI Legislatura a média de tempo de resposta era de 109 dias. Nas duas legislaturas seguinte (VII e VIII) sobe para os 131 e 168 dias, respectivamente, mas na IX já desce para 98 dias. Existem inclusivamente várias respostas cumpridoras do exigente prazo legal (20 dias). É o que sucede com 17% das respostas da VI Legislatura, 18% da VII e 27% da IX. Na VIII é de apenas 9%.

No entanto, não deixa de ser preocupante que cerca de metade das perguntas não obtenham qualquer resposta. Este factor não deixará de se repercutir negativamente no tempo que a Assembleia demora a apreciar a petição¹⁵⁸.

Na última alteração da LDP operada no âmbito da Reforma do Parlamento, em 2007, introduziu-se uma modificação [actual art. 17.º, n.º 3, al. c)], em que se dispõe que, na fase de admissão, a comissão, ao mesmo tempo que nomeia o deputado relator, deve apreciar se existem entidades às quais devem ser imediatamente solicitadas informações. Isto poderá encurtar prazos para resposta, sobretudo se tivermos em conta que podem decorrer, como suceder na IX

de pedidos, não foi possível distinguir as verdadeiras novas perguntas das insistências, pelo que assumimos que eram novas, conforme consta da base de dados da AR.

¹⁵⁶ Devemos chamar a atenção para o facto de não existir registo de qualquer resposta às primeiras 58 perguntas desta Legislatura.

¹⁵⁷ Como no relatório de actividades da Comissão de Petições, publicado no *DAR* de 18 de Janeiro de 1992.

¹⁵⁸ O líder parlamentar do BE considera que as perguntas serviram, por isso, durante muitos anos como expediente para adiar a apreciação da petição, embora considere que hoje isso ocorre menos frequentemente.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Legislatura, em média, desde a entrada da petição, 189 dias até que sejam formuladas as perguntas¹⁵⁹.

Cumpre, entanto, referir que a relação entre as comissões parlamentares e os deputados relatores e as entidades visadas não se passa exclusivamente ao nível de contactos formais. Da análise dos relatórios verifica-se, pontualmente, a referência a contactos informais entre estas partes, como sucede, por exemplo, no relatório da petição n.º 100/VII.

Por fim, deverá ter-se presente que, no que respeita ao registo da existência de perguntas e respostas, a informação disponível na base de dados interna da AR ou no portal do Parlamento, apresenta algumas omissões, como verificámos, a título de exemplo, na petição n.º 2/VII.

14 Matérias versadas nas petições

Através do quadro que se segue, pretendemos aferir o tipo de problemas que estão na origem da intervenção dos peticionários. Nesta classificação não recorremos ao critério que é usado para distribuir as petições pelas comissões parlamentares, que está frequentemente associado à repartição de atribuições pelos ministérios. Desta forma, por exemplo, uma questão sobre as regras de aposentação de professores é, em princípio, distribuída à comissão de Educação¹⁶⁰, enquanto que nós consideramos que é um assunto de Segurança Social, pois é este que enquadra a preocupação do peticionário.

Quadro n.º 18: Evolução das petições por assuntos

Petições por assuntos							
ASSUNTOS	VII	%	VIII	%	IX	%	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	2	1%			1	1%	
AGRICULTURA	2	1%	2	2%	1	1%	
AMBIENTE	17	9%	3	4%	8	7%	
ASSUNTOS SOCIAIS	2	1%	2	2%	3	3%	
COMUNICAÇÃO SOCIAL	1	1%			1	1%	
DESCOLONIZAÇÃO	4	2%	1	1%	2	2%	
DESPORTO	3	2%					
CULTURA	4	2%	1	1%			
DIREITOS FUNDAMENTAIS	6	3%	2	2%	5	4%	
DIVERSOS	8	4%	1	1%	6	5%	
EDUCAÇÃO E ENSINO	9	5%	9	11%	9	8%	
FISCALIDADE	3	2%	1	1%	1	1%	

¹⁵⁹ Tivemos, como é evidente, apenas em conta as primeiras perguntas feitas no âmbito de cada petição.

¹⁶⁰ Petição n.º 6/VIII, por exemplo.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

FUNÇÃO PÚBLICA	16	9%	4	5%	5	4%
GNR					2	2%
HABITAÇÃO	5	3%	3	4%	1	1%
IMIGRANTES	5	3%				
JUSTIÇA	19	10%	3	4%	7	6%
MILITARES	11	6%	1	1%	12	11%
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	5	3%	2	2%		
PODER LOCAL	10	5%	2	2%	1	1%
SAÚDE	10	5%	14	17%	15	13%
SEGURANÇA	2	1%				
SEGURANÇA SOCIAL	13	7%	14	17%	7	6%
SISTEMA POLÍTICO					2	2%
TRABALHO	15	8%	2	2%	8	7%
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	6	3%	14	17%	9	8%
URBANISMO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	6	3%	2	2%	6	5%
	184		83		113	

Os assuntos que têm originado petições são variados e heterogéneos, não havendo nenhum que se revele preponderante relativamente aos outros. É curioso notar que, comparando com os dados relativos às queixas junto do Provedor de Justiça, em período parcialmente coincidente (1992-1998), este exhibe um destaque das queixas relativas a assuntos da Função Pública, que atingem 31.4% da média destes anos (Meirinho e Sá, 2005). Nas petições, as matérias da função pública começaram por pesar 9%, tendo vindo a decair até 4% na IX Legislatura. Este exemplo ilustra bem, segundo julgamos, as diferenças entre a maioria das petições apresentadas no Parlamento (as petições-políticas) e as queixas do Provedor (análogas às petições-queixa), vindo ao de cima de cima nestas assuntos da esfera social.

Na VII Legislatura, o n.º de petições (19) relativas a questões de justiça está empolado devido a um surto de petições de reclusos a solicitar um perdão de penas e uma lei de amnistia.

Cumprе salientar que nas legislaturas mais recentes (VIII e IX), têm-se destacado, essencialmente, quatro tipos de petições: Saúde, Educação e Ensino, Segurança Social e Transportes e Comunicações. Das petições relativas à Segurança Social convém apontar que a maioria se reporta a pensões de reforma no âmbito da Administração Pública. Na IX Legislatura salienta-se uma acentuada subida das petições de militares, o que poderá encontrar explicação na atenção particular que mereceram os militares durante os Governos apoiados pela IX Legislatura.

Relativamente aos assuntos da política externa, nota-se que se encontram praticamente ausentes das preocupações das petições, exceptuando, todavia, no período da VII Legislatura, em que as petições reflectem um período de maior proximidade deste tipo de assuntos com as

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

pessoas. Isso poderá ser explicado por o período em causa ter coincido com a questão de Timor-Leste e com a adesão à moeda única no seio da UE.

15 Órgão responsável e tramitação

Da V Legislatura (Março de 1989) até ao início da VII (Outubro de 1995), vigorou o sistema de uma comissão única para a apreciação das petições: a Comissão de Petições. Em 1995, o órgão responsável pelas petições deixou de ser uma comissão especializada. Desde essa data, as petições passaram a ser tratadas pela comissão competente em razão da matéria.

A existência de comissões competentes em razão da matéria tem vantagens, nomeadamente por as petições receberem um tratamento mais aprofundado relativamente à matéria, o que não sucederia numa comissão especializada, necessariamente generalista¹⁶¹.

Contudo, reconhecem-se as vantagens que uma Comissão de Petições tem na recolha e tratamento de informação sobre as petições (Leston-Bandeira¹⁶², 2002), sinal, porventura, também da importância que o Parlamento confere ao instituto. Aliás, nos países onde o direito de petição se tem revelado, nos últimos anos, mais dinâmico – no já copiosamente referido exemplo escocês¹⁶³ –, existe uma comissão especializada para o tratamento das petições. Quanto à generalidade dos Estados da UE, verifica-se que se têm dividido quanto à adopção de uma comissão especializada para tratar das petições¹⁶⁴.

Quadro n.º 19: Órgão competente para a apreciação das petições no Parlamento em alguns países da UE

Câmara Baixa de alguns países da UE	Comissão Especializada	Sem Comissão Especializada
Bélgica	X	
Dinamarca		X
Alemanha	X	
Grécia		X
Espanha	X	
França		X

¹⁶¹ Conforme referiu o líder parlamentar do BE. Os vários líderes parlamentares entrevistados foram, no entanto, unânimes em considerar que a Comissão de Petições não havia funcionado melhor do que o actual sistema.

¹⁶² Esta autora interpretou a extinção da Comissão de Petições como um mau sinal.

¹⁶³ Ou da Alemanha, onde dispõe de um impressionante corpo de mais de 80 funcionários. Todavia, cumpre não esquecer que, neste país, a Comissão de Petição também assume o papel do *Ombudsman*.

¹⁶⁴ O Parlamento Europeu também tem uma comissão especializada para tratar das petições da EU.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Itália		X
Luxemburgo	X	
Holanda	X	
Portugal		X
Escócia	X	
Bulgária	X	
República Checa	X	
Eslováquia		
Hungria		X
Polónia		X

16 O destino das petições

16.1 Os relatórios finais

Antes de nos debruçarmos sobre os diferentes destinos das petições, importa fazer um breve resumo de alguns aspectos dos relatórios finais estudados, que vão desde 1995 até 2005 (VII, VIII e IX legislaturas).

16.2 Apreciação de petições-queixa

De forma explícita, apenas identificámos um relatório em que a questão foi abordada expressamente de forma contraditória com o entendimento de abertura às petições-queixa. Foi na petição n.º16/IX, em que, num aliás muito completo relatório, se sustenta que a petição inclui aspectos do caso concreto (que consistiam no essencial em cobranças efectuadas pela Administração fiscal relativamente a rendimentos auferidos no estrangeiro, consideradas pelo peticionário duplamente tributados e, por isso, profundamente injusto). Relativamente aos factos concretos, ou seja, à queixa, a comissão entendeu não se debruçar sobre eles, por considerar “evidente que, relativamente ao caso concreto do peticionante e face aos valores já cobrados em sede de IRS, não compete à AR pronunciar-se”. Não deixou, no entanto, de a apreciar, mas fê-lo apenas na medida em que considerou a questão suscitada generalizável, isto é, reconduzível a um interesse geral.

16.3 Separação de poderes

A situação que se revelou, em nossa opinião, algo problemática foi a apreciação de situações consideradas do foro judicial, da competência dos tribunais. A lei apenas impede a apreciação de petições que visem a reapreciação de decisões dos tribunais. Contudo, os relatórios analisados evidenciam dificuldades na interpretação uniforme deste critério. Assim, são vários relatórios em que se avalia que a comissão não pode apreciar petições (ou parte delas) sobre

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

casos pendentes nos tribunais (e não apenas sobre casos relativamente aos os quais já tenha havido uma decisão). Noutras situações estende-se este critério aos casos susceptíveis de serem apreciados pelos tribunais. Esta questão foi discutida no seio de algumas comissões. Num desses exemplos, a comissão, preconizando um entendimento menos estreito do princípio da separação de poderes, acabou, porém, por concluir que, apesar da intenção de apreciar o assunto, a comissão não podia fazer nada nestes casos (petição n.º 113/VII).

16.4 Simplicidade dos relatórios

Os relatórios finais caracterizam-se pela sua extrema simplicidade, revelando um investimento modesto por parte dos Deputados Relatores. Uma parte considerável dos relatórios cinge-se a analisar os aspectos formais da petição (já constantes da nota de admissibilidade) e a reproduzir o objecto da petição¹⁶⁵. As diligências intercalares limitam-se, quase sempre, a solicitar um esclarecimento ou posição da entidade visada sobre a petição.

Existem, contudo, numerosas excepções a esta regra, em que o tratamento dado à petição revela estudo e empenho dos relatores na sua apreciação, contribuindo com a sua opinião para a resolução ou esclarecimento da situação¹⁶⁶.

É interessante notar uma particular atenção e empenho dos deputados relatores que parece existir quando o objecto da petição envolve os círculos eleitorais por onde foram eleitos¹⁶⁷., acabando, nestes casos, por sobressaírem as potencialidades deste instituto.

Contudo, a impressão dominante foi a da insuficiente fundamentação da maior parte dos relatórios. Ainda que a lei não imponha um dever especial de fundamentação, julgamos que o direito dos cidadãos à apreciação (e não apenas à recepção) das suas petições só será efectivamente cumprido se existir uma mínima ponderação do objecto das petições, devendo esta estar reflectida no relatório final, que consuma a apreciação da petição. Relativamente às petições com mais de 4000 assinaturas, essa ponderação acaba por estar reflectida na discussão plenária, cujo relato no *DAR* é enviado aos peticionários, relegando para um plano secundário os relatórios destas petições, que se limitam com frequência a dizer que as petições se encontram em

¹⁶⁵ São, por isso, inúmeros os exemplos destes relatórios. A título indicativo, refira-se a petição n.º 52/VII.

¹⁶⁶ Exemplos de petições com opinião: petição n.º 78/VII.

¹⁶⁷ Foi o que sucedeu na petição n.º 112/IX, no âmbito da qual o Deputado relator se dirigiu, inclusivamente, ao local objecto da petição.

condições formais de ir a plenário, não sendo sequer reencaminhadas para as entidades visadas na petição¹⁶⁸.

No entanto, é importante salientar que este aspecto que focámos deve ser sopesado com o facto de a Assembleia ter, naturalmente, o poder discricionário de considerar a petição mais ou menos importante, nomeadamente (ou sobretudo) de acordo com critérios políticos¹⁶⁹. Não está, por isso, obrigada a AR a realizar as diligências propostas pelos peticionários¹⁷⁰, sendo este um corolário lógico do princípio democrático. E acaba por ser isso que, com alguma frequência, verificámos¹⁷¹.

16.5 *Venire contra factum proprium*

Este brocardo latino decorre do princípio da boa fé e pode ser entendido como a proibição de se poder invocar em benefício próprio um facto ao qual se deu ilegitimamente origem. Verificámos, no entanto, que a Assembleia tem invocado por diversas vezes o longo decurso do tempo desde que a petição foi apresentada para não a apreciar, invocando-se a inutilidade da mesma, negando-se, por esta via, a realização do direito de petição¹⁷². Admitimos, porém, que, em casos extremos, esta situação possa justificar-se, como quando o peticionário é consultado e anuí no juízo de inutilidade da petição; ou mesmo quando a pretensão do peticionário já foi inteiramente satisfeita.

17 Diligência Conciliadora

Já referimos que esta figura é uma originalidade da lei portuguesa¹⁷³, constituindo uma tentativa de apreciar e resolver materialmente o problema, promovendo uma reunião entre o peticionário, a entidade visada e deputados. No entanto, conforme tivemos oportunidade de confirmar, é muito raro a Assembleia recorrer a este poder. Entre 1995 e 2005, deparámo-nos

¹⁶⁸ O deputado Motta Veiga já apontara no referido colóquio (1995) este facto, considera por ele uma perversão do sistema, pois conferia a estas petições um tratamento inferior às restantes, em contraste com o valor acrescido em que se deviam traduzir.

¹⁶⁹ O líder parlamentar do CDS/PP refere uma tensão entre, por um lado, as diferentes relevâncias das matérias políticas objecto das petições e conseqüente tratamento pela AR e a legítima expectativa dos peticionários verem o seu assunto apreciado com celeridade.

¹⁷⁰ O peticionário da petição n.º 142/VII enviou uma carta a queixar-se da apreciação vertida no relatório final, exigindo que várias dezenas de entidades fossem auscultadas.

¹⁷¹ Um exemplo interessante de uma petição em que o juízo político foi preponderante encontra-se no relatório petição n.º 17/VII, que contém em anexo declarações de voto dos grupos parlamentares.

¹⁷² Exemplos: petições n.º 108/VII, 114/VII.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

apenas com duas petições em que a diligência conciliadora foi usada, em nenhuma das quais com sucesso¹⁷⁴. Entre 1993 e o fim da VI Legislatura, o recurso a esta figura apenas ocorreu uma vez (Freire e outros, 2002).

18 Destino das petições

A lei prevê várias possibilidades para o desfecho da apreciação da petição pela AR, desde a remessa à Procuradoria-Geral da República até ao conhecimento do ministro competente. Esta matéria vem regulada no art. 19.º da LDP, que prevê, de forma exemplificativa¹⁷⁵, vários efeitos possíveis (que podem ser cumulativos) da apreciação parlamentar. O referido art. prevê, assim, os seguintes efeitos:

- a) A sua apreciação pelo Plenário da AR, nos termos do art. 24.º;
- b) A sua remessa, por cópia, à entidade competente em razão da matéria para a sua apreciação e para a eventual tomada de decisão que no caso lhe caiba;
- c) A elaboração, para ulterior subscrição por qualquer Deputado ou GP, da medida legislativa que se mostre justificada;
- d) O conhecimento dado ao ministro competente em razão da matéria, através do Primeiro-Ministro, para eventual medida legislativa ou administrativa;
- e) O conhecimento dado, pelas vias legais, a qualquer outra autoridade competente em razão da matéria na perspectiva de ser tomada qualquer medida conducente à solução do problema suscitado;
- f) A remessa ao Procurador-Geral da República, no pressuposto da existência de indícios para o exercício de acção penal;
- g) A sua remessa à Polícia Judiciária, no pressuposto da existência de indícios que justifiquem uma investigação policial;
- h) A sua remessa ao Provedor de Justiça, para os efeitos do disposto no art. 23.º da Constituição;
- i) A iniciativa de inquérito parlamentar;
- j) A informação ao peticionário de direitos que revele desconhecer, de vias que eventualmente possa seguir ou de atitudes que eventualmente possa tomar para obter o reconhecimento de um direito, a protecção de um interesse ou a reparação de um prejuízo;
- l) O esclarecimento dos peticionários, ou do público em geral, sobre qualquer acto do Estado e demais entidades públicas relativo à gestão dos assuntos públicos que a petição tenha colocado em causa ou em dúvida;
- m) O seu arquivamento, com conhecimento ao peticionário ou peticionários.

¹⁷³ Introduzido em 1993.

¹⁷⁴ Como a petição n.º 62/IX.

¹⁷⁵ Conforme vimos *supra*

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Através de uma análise dos relatórios finais que vão desde a VII à IX Legislatura, concluímos que, não obstante o leque de opções que o legislador colocou à disposição do relator, a maioria redundou no efeito determinado por lei. Assim, todas as petições determinam o seu arquivamento com conhecimento aos peticionários e as que têm mais de 4000 assinaturas são remetidas para o Plenário.

Dos efeitos não determinados por lei, o efeito mais comum é remetê-las para a entidade competente para solucionar a questão suscitada. Assim, nas petições que convocam a competência legislativa da AR, é enviá-las para os deputados para, querendo, apresentarem uma iniciativa. Outro dos efeitos comuns é a remessa da petição para o ministro competente em razão da matéria para eventual medida (legislativa ou administrativa).

Excepcionalmente, recomenda-se a discussão em plenário de petições com menos de 4000 assinaturas.

Nos relatórios mais completos informa-se e esclarece-se peticionários, nomeadamente sobre vias para resolver a questão. Mais raro é o relator ou a comissão emitirem opinião, favorável, ou não sobre a matéria objecto da petição¹⁷⁶. Nalguns destes casos, o juízo emitido é convertido numa recomendação ao órgão competente para que acolha a pretensão da petição¹⁷⁷.

19 Apreciação das petições em plenário

A apreciação das petições em plenário é considerado o seu momento alto, na medida em que confere visibilidade à questão submetida à AR. O seu efeito está determinado pela lei – apreciação obrigatória em plenário das petições com mais de 4000 assinaturas. Assim, por regra, as petições nestas condições são, no relatório final, enviadas para o PAR para agendamento da discussão da petição em Plenário [art. 16.º, n.º1, al. a)].

19.1 Não agendamento de petições com mais de 4000 assinaturas

Já fizemos referência às situações em que o Parlamento invoca o decurso do tempo para não apreciar as petições. Estas situações são, a nosso ver, particularmente graves quando inviabilizam a discussão da petição no plenário.

¹⁷⁶ Como por exemplo petição nº 154/VII, 167/VII ou 177/VII.

¹⁷⁷ Como por exemplo na petição 138/VII e 159/VII.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Esta situação foi objecto de discussão numa recente Conferência de Líderes (03/10/2007)¹⁷⁸, onde, “relativamente às petições, o PAR decidiu, ouvida a Conferência, que, mesmo tendo sido ultrapassado o objecto das mesmas e sendo uma petição um exercício de queixa dos cidadãos, cabe a estes e não à AR decidir se pretendem ou não, a continuação da tramitação do processo, nos termos da lei”.

19.2 A importância da discussão plenária

A mais-valia das petições debatidas em plenário decorre, fundamentalmente, da sua publicidade: da que obtém através da sua discussão no hemiciclo parlamentar e da publicidade que os peticionários têm conseguido retirar da recolha de assinaturas e da sua entrega no Parlamento. Relativamente a esse último ponto, o actual PAR tem tido um contributo decisivo, ao ter instituído a prática de receber pessoalmente os peticionários das petições com mais de 4000 assinaturas¹⁷⁹.

As críticas produzidas no Plenário têm um forte impacto político¹⁸⁰. Os efeitos dessas críticas têm vindo a fazer-se sentir progressivamente mais na sociedade à medida que a função tribuniária dos debates plenários tem deixado de ter como característica principal os *inputs* e *outputs*¹⁸¹ derivarem e visarem, respectivamente, e em exclusivo, o próprio sistema político (Leston-Bandeira, 2002). Este aspecto é particularmente relevante quando se trata de petições enquadradas na função controlo.

Apesar do exposto, existe um sentimento de ineficácia relativamente à discussão em plenário, derivado do facto de a petição não obrigar a nenhuma tomada de posição final ou qualquer votação no final¹⁸², que a lei, aliás, proíbe¹⁸³.

¹⁷⁸ Disponível em www.parlamento.pt

¹⁷⁹ Conforme foi sublinhado pelo líder do PCP.

¹⁸⁰ Sendo apontadas como “causas importantes na queda de coligações governamentais como a AD ou o Bloco Central” (Leston-Bandeira, 2002, p.141).

¹⁸¹ Por *inputs* entendem-se as necessidades e os impulsos que causam uma determinada acção política e por *outputs* as consequências dessas acções políticas.

¹⁸² Por esta razão, os PJI 378/X (BE) e 381/X (PCP), apresentados no âmbito da reforma do Parlamento de 2007, propunham que os peticionários pudessem anexar um projecto de resolução, que fosse objecto de votação.

¹⁸³ Art. 24.º, n.º4, da LDP.

19.3 Arrastamento

Uma importante alteração introduzida na última revisão da LDP, em 2007, visou, de alguma forma, mitigar a referida ineficácia da discussão no plenário. Referimo-nos à possibilidade de as petições poderem ser discutidas conjuntamente com uma iniciativa legislativa em determinadas circunstâncias, o que pode vir a conferir à sua discussão uma relevância que actualmente não tem. Esta alteração vai ao encontro de alguns dos principais reparos dirigidos ao debate das petições no plenário¹⁸⁴.

Assim, consagrou-se a obrigatoriedade de arrastamento da discussão de uma petição quando seja agendada uma iniciativa legislativa com o mesmo objecto. Conforme consta da LDP¹⁸⁵, “sempre que for agendado debate em Plenário cuja matéria seja idêntica a petição pendente, que reúna as condições estabelecidas no n.º 1 [as necessárias para subir a plenário¹⁸⁶], será esta igualmente avocada, desde que o peticionário manifeste o seu acordo”. O objectivo desta alteração consistiu no seguinte: “As petições discutidas no plenário nestas condições beneficiarão não só da visibilidade conferida pela discussão em simultâneo com iniciativas legislativas, como, por essa mesma razão, a sua «eficácia» pode sair consideravelmente reforçada”¹⁸⁷. Ainda não decorreu tempo suficiente para que se possa ver os efeitos desta novidade. Existem, porém, reservas relativamente ao seu alcance¹⁸⁸.

Consideramos, contudo, que, se os peticionários souberem aproveitar esta oportunidade, ela tem um grande potencial para enriquecer e dignificar a apreciação das petições em Plenário. Assim, os cidadãos passam a dispor de uma forma de, sabendo que uma determinada iniciativa legislativa entrou, ou está na iminência de entrar, no Parlamento, poderem apresentar petições com o mesmo objecto, que serão discutidas em conjunto com a iniciativa, desde que reúnam as 4000 assinaturas.

É certo que o novo RAR introduz apertados prazos para a tramitação das iniciativas legislativas, prevendo que, em princípio, a generalidade destas devam ser discutidas nas 18

¹⁸⁴ Miranda (1995, p.59).

¹⁸⁵ N.º 8 do art. 24.º.

¹⁸⁶ Independentemente – segundo é a nossa opinião – de existir relatório final, no caso das petições com mais de 4000 assinaturas.

¹⁸⁷ Leis da República 2006/07, X Legislatura, 2ª sessão legislativa, da autoria do GP do PS, autor do PJJ que esteve na origem a alteração.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

reuniões plenárias a contar da data do parecer de apreciação elaborado pela comissão competente. Isto quer dizer que, por regra, decorrerão pelo menos dois meses e meio até à discussão de uma iniciativa legislativa (os 30 dias - prorrogável por mais 30¹⁸⁹ - em que aquele parecer deve ser elaborado, acrescido de mês e meio, pois as reuniões plenárias ocorrem três vezes por semana¹⁹⁰). Este constrangimento de tempo não deve ser negligenciado, contudo, também é verdade que, conforme já referimos, a recolha de assinaturas está muito facilitada nos dias de hoje, com a ajuda da *Internet*.

19.4 Prazo no agendamento das petições em plenário

A lei determina que o PAR agende a discussão da petição para Plenário no prazo de 30 dias após receber o relatório final da comissão competente. Até à IX Legislatura, este prazo foi largamente incumprido (na IX Legislatura demorou em média 124 dias¹⁹¹), contribuindo para o que talvez seja o principal factor de descrédito do sistema de petições, o tempo que o Parlamento demora a tratar das petições¹⁹² (*infra*).

19.5 Número de assinaturas

Já tivemos oportunidade de aflorar anteriormente a questão do n.º de assinaturas exigido para as petições serem discutidas em plenário. Alguma da escassa literatura que se tem debruçado sobre o tema tem-no considerado desproporcional (Freire e outros, 2002, p.36; Canotilho, 1995, pp.26 e 41). Canotilho fala, *inclusive*, de uma “pré-compreensão negativa perante o militantismo dos peticionantes”. Conforme já referimos, é importante sublinhar que a exigência de recolha de 4000 ou 2000 assinaturas em 1993 não é seguramente a mesma do que em 2007. Nessa medida, consideramos que a manutenção e a diminuição desse limite (para 1000, no caso das audições obrigatórias), representa ser hoje mais fácil aceder ao plenário do que durante grande parte da década de 90. E a tendência é para que, mantendo-se os limiares, e à medida em que as novas tecnologias se generalizam, se torne cada vez mais fácil o acesso ao Parlamento, designadamente ao plenário.

¹⁸⁸ Como o líder parlamentar do PCP, em entrevista realizada no dia 02/11/2007, embora reconhecendo o que constitui uma alteração no bom sentido e que não deixa de reforçar os direitos dos peticionários com petições com mais de 4000 assinaturas.

¹⁸⁹ Art. 136.º, nº1 do novo Regimento.

¹⁹⁰ Às quartas, quintas e sextas-feiras, nos termos do art. 37.º, nº4 do RAR.

¹⁹¹ Entre o envio do relatório final ao PAR e a realização do debate no plenário.

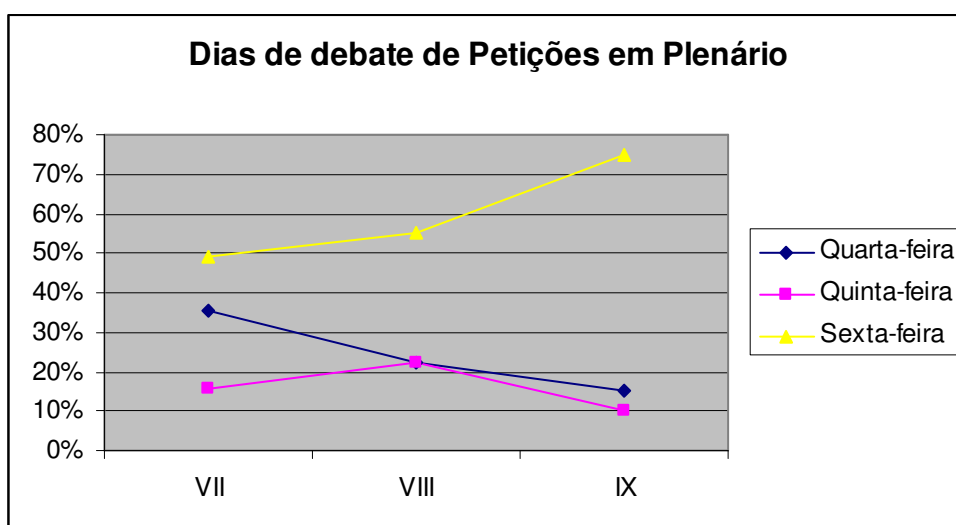
O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Refira-se ainda que se introduziu na última revisão da LDP a possibilidade de se aderir a uma a petição pendente. Esta possibilidade, que, à data em que concluímos o presente trabalho¹⁹³ ainda não se encontrava operacional, pode abrir novas perspectivas para este direito.

19.6 Dias para os debates

Ao descrédito da apreciação parlamentar das petições está também, frequentemente, associada uma crítica sobre os dias escolhidos para os debates, nomeadamente a concentração destes à sexta-feira, dia considerado de menor visibilidade da actividade parlamentar (menos deputados, menos jornalistas...) ¹⁹⁴.

Quadro n.º 20: Dias da semana em que se realizou o debate plenário das petições



Fomos confirmar em que dias da semana tinham sido realizados os debates das petições na VII, VIII e IX Legislaturas. No quadro precedente verificamos a justeza das críticas, factor que tem vindo a agravar-se ao longo das legislaturas. No entanto, convém fazermos duas considerações. A primeira é que, ainda que não tenhamos tido oportunidade de confirmar se esta evolução se mantém na X Legislatura, é reconhecido que o actual PAR tem tentado contrariar esta tendência¹⁹⁵. Em segundo lugar, deverá sublinhar-se que o Regimento que saiu da Reforma do Parlamento de 2007 teve como um dos seus objectivos dignificar os dias de plenário de sexta-

¹⁹² Conforme é reconhecido por todos os principais autores e actores deste processo.

¹⁹³ Novembro de 2007.

¹⁹⁴ Entre outros, Luís Sá, no referido colóquio.

¹⁹⁵ Entre outros, o líder parlamentar PCP.

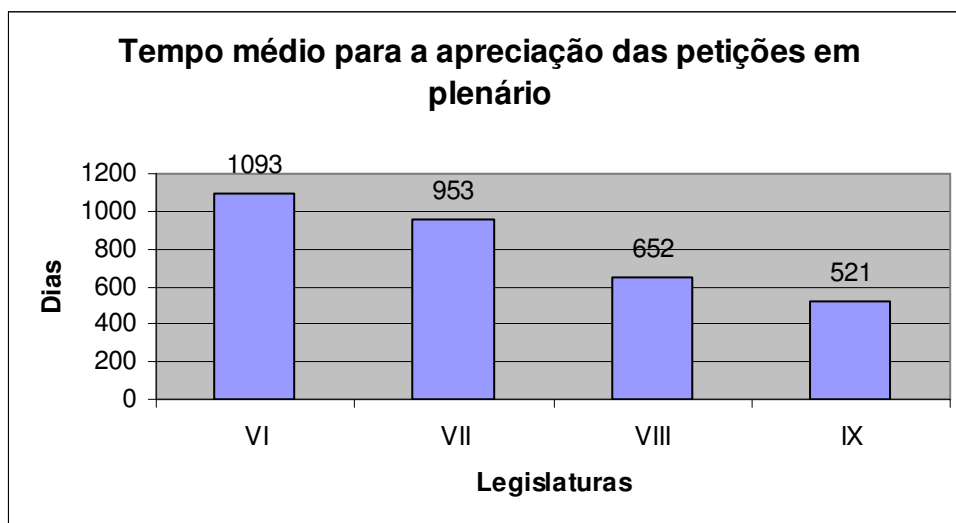
O Direito de Petição perante a Assembleia da República

feira, dia no qual deverão recair, a partir de agora, a maioria das votações, de acordo com a regra introduzida de que as votações se realizam “na última reunião plenária de cada semana em que constem da ordem do dia a discussão de matérias que exijam deliberação dos Deputados”¹⁹⁶.

20 A resposta da AR

O direito a uma resposta em prazo razoável¹⁹⁷. Este é uma das questões magnas do direito de petição. E tem sido também um dos calcanhares de Aquiles deste instituto, existindo a percepção de que o Parlamento não dá resposta às petições em prazo razoável, deixando arrastar por vários meses e, por vezes, anos, algumas petições. Assim, os quadros que se seguem pretendem mostrar uma visão global dos tempos de resposta da Assembleia das petições entradas entre a VI Legislatura (1991) e o final da IX (2005), bem como de alguns dos seus actos intercalares.

Quadro nº 21: Tempo médio para a apreciação das petições



Nota¹⁹⁸: na IX são resultados provisórios, existem 14 petições pendentes

Neste quadro podemos verificar que uma petição que entrasse na VI Legislatura demorava, em média, 1093 dias a ver aprovado o relatório final e a ser enviada para o PAR. Nesta

¹⁹⁶ Art. 95.º do RAR..

¹⁹⁷ A garantia constitucional do prazo razoável resultou da revisão de constitucional de 1997, estando antes apenas prevista na lei - art. 13 da LDP.

¹⁹⁸ Tempo decorrido entre a data de entrada da petição até ao envio ao PAR, após a aprovação do relatório final.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

legislatura deverá ter-se em consideração que houve um esforço assumido por parte da Comissão de Petições¹⁹⁹ para diminuir o nível de petições atrasadas de legislaturas anteriores, às quais foi dada prioridade. Isto explica por que é tão elevada a média nesta legislatura (cerca de três anos).

Relativamente à IX Legislatura, há que ter em consideração que, no final da 2ª sessão da X Legislatura ainda se encontravam pendentes 14 petições da IX Legislatura, o que significa que a média de resposta na IX Legislatura será sempre superior. Se porventura estas 14 estivessem concluídas naquela data, então a média já seria de 592. No entanto, julgamos que é lícito afirmar que existem melhorias muito significativas na celeridade com que são tratadas as petições.

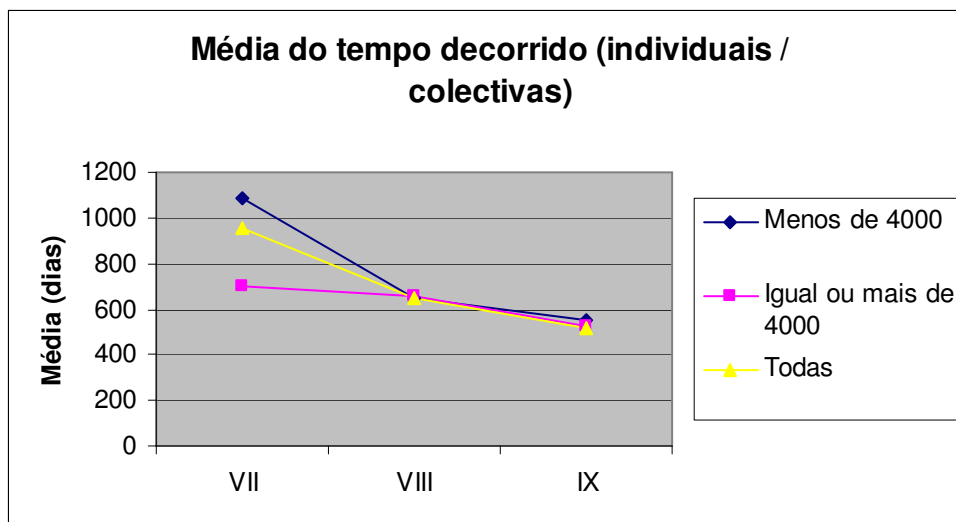
Um dado interessante que foi possível apurar é o tempo desperdiçado antes mesmo da petição ser entregue a um deputado como relator. Assim, por exemplo, na IX Legislatura, entre a entrada da petição e a sua admissão em Comissão, decorreram, em média 63 dias, o que é suficiente para ultrapassar o prazo legal de 60 dias previsto para que a comissão aprecie e delibere sobre a petição (e ainda não foi a petição entregue a um relator!). Outro exemplo que se pode referir é o tempo, na mesma Legislatura, decorrido entre a aprovação do relatório final e o seu envio para o *PAR* (25 dias).

O conhecimento do tempo demorado na apreciação das petições desde a VI Legislatura até à IX, permitir-nos-ia ainda tentar perceber se, atentas as distinções possíveis entre petições – seja quanto à natureza dos interesses prosseguidos, quanto à natureza individual ou colectiva do seu exercício, nomeadamente as que reúnem as condições para serem discutidas em Plenário –, existem diferenças no tratamento conferido pelo Parlamento.

Por uma questão de economia, limitamo-nos a apresentar dois exemplos, conforme se mostra no quadro n.º 22.

¹⁹⁹ Conforme Relatório de Actividades da Comissão de Petições da 1ª sessão legislativa da VI Legislatura (v.

Quadro n.º 22: Comparação entre o tempo médio de apreciação das petições individuais e colectivas



Quadro n.º 23: Tempo de apreciação das petições com e sem perguntas

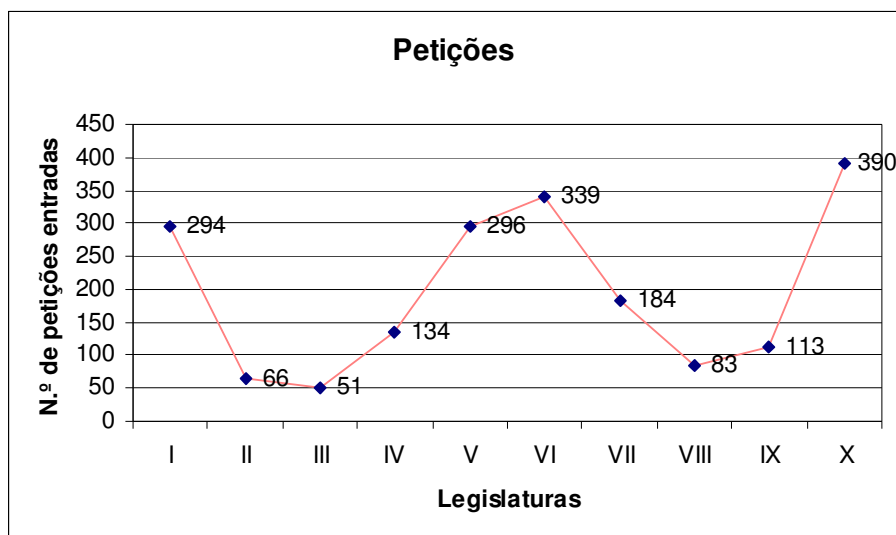
Tempo de apreciação das petições com e sem perguntas (em dias)			
	VII	VIII	IX
Sem perguntas	880	450	400
Com perguntas	1081	869	629

Assim, verificamos que não existem diferenças nos tempos de resposta entre as petições em condições de ir a plenário e as restantes. Já relativamente ao quadro n.º 23, verifica-se claramente uma relação entre as petições que interpelaram outras entidades e maior morosidade.

21 Evolução do direito de petição perante o parlamento

Chegados a este ponto, importa ver como é que tem evoluído a adesão ao direito de petição.

Quadro n.º 24: Petições apresentadas no Parlamento



Fontes: Legislaturas I a III: M. Braga da Cruz, “Sobre o Parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária”, p. 111. IV e V: relatório de actividades da comissão de petições, *DAR*, II-C, 12, 18-1-1992. VI: relatório de actividades da comissão de petições, *DAR*, II-C, 30, 16-9-1995.

O quadro n.º 24 mostra-nos que nunca se apresentaram tantas petições como no presente. Entraram nas duas primeiras sessões legislativas da X Legislatura cerca de 12,94 petições por mês. Ou seja, quatro vezes mais do que na legislatura anterior (3,22). Já avançámos causas possíveis para este aumento recente, que atribuímos fundamentalmente ao n.º de petições entradas através de *e-mail*. Comentando a adesão maciça dos peticionários a este instituto no início da década de 90 do século passado e o posterior declínio, Leston-Bandeira questionava-se se não teria o direito de petição sido um interesse passageiro, motivado pela sua valorização legal, que visou uma aproximação dos cidadãos ao Parlamento (2002, p.151). O que é interessante notar é que, de ambas as vezes que se introduziram alterações significativas no modelo legal, se verificou uma resposta positiva por parte dos cidadãos. Não sabemos, no entanto, se esta coincidência é suficiente para estabelecer uma relação entre as referidas alterações e aumento de petições. Sobretudo porque outra coincidência se verifica: o terem como pano de fundo uma conjuntura de maioria absoluta. E tal como Leston-Bandeira demonstrou, “com as maiorias absolutas, a AR centrou o seu desenvolvimento em torno de mecanismos de legitimação, constatado essencialmente através de dois indicadores: fiscalização do Governo e relacionamento com os cidadãos” (2002, p.214). A resposta será uma mistura de ambas,

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

porquanto foram maiorias absolutas que criaram o ambiente para as referidas alterações ao quadro legal.

Em contraponto à adesão verificada em períodos de maioria absoluta, nos períodos em que o Parlamento apoiou um governo minoritário, o n.º de petições entradas no Parlamento diminuiu significativamente. Esta ideia da relação entre um maior n.º de petições em períodos em que prevalece a função de controlo do Parlamento (em período de maiorias absolutas²⁰⁰) e um declínio do recurso a este instrumento em conjunturas de governos minoritários, é coerente com a caracterização do direito de petição como instrumento privilegiado de controlo ou de fiscalização.

Capítulo VI – Análise do exercício do direito de petição

Para que serve então uma petição? Da sua origem, em que servia primordialmente para a defesa de direitos dos súbditos, até aos dias de hoje, o direito de petição foi-se alterando. Actualmente, as petições dirigidas à AR visam, fundamentalmente, a prossecução do interesse geral. Mas do regime legal deste direito e da análise da sua prática desde a VI Legislatura, julgamos poder distinguir várias funções no exercício deste direito.

Quadro n.º 25: Funções do direito de petição

Petitionários		Parlamento
Petições-políticas	Petições-queixa	
Defesa dos direitos políticos dos cidadãos	Defesa dos direitos pessoais dos cidadãos	
Participação de entidades colectivas	Participação de entidades colectivas	
Aquisição de conhecimentos democráticos	Aquisição de conhecimentos democráticos	Exercer pedagogia política e estreitar ligação com cidadãos
Controlo da acção governativa		Auxílio no controlo da acção governativa
Propor políticas públicas		
Forma de quase-iniciativa legislativa		
Forma de se pronunciarem sobre iniciativas legislativas em curso		
Acesso, ainda que indirecto, à justiça constitucional		
Controlo da agenda política		
Fiscalização do Parlamento		
Forma de aceder a informação do Governo		
	Participação dos estrangeiros	
		Obter conhecimento das situações relatadas
		Conhecimento do impacto da legislação nos cidadãos
		Acesso a conhecimento e pessoas de fora do sistema político

Nota: A organização do quadro não reflecte qualquer hierarquia na importância das funções. Estas dispõem-se de modo a facilitar a leitura do quadro, fazendo-se coincidir, na horizontal, as funções comuns às três colunas.

A partir da análise do regime legal do direito de petição e da sua prática identificámos as principais funções deste direito, que sistematizámos no quadro precedente. A partir destas, julgamos ser possível, cotejando-as com as teorias democráticas desenvolvidas no início deste trabalho, dizer se o direito de petição contribui para a democracia portuguesa enquanto instrumento de participação política.

²⁰⁰ Conforme Leston-Bandeira (2002).

22 Funções comuns às petições-queixa e petições-políticas

Cumprindo o seu desígnio histórico, o direito de petição apresenta-se como uma forma de os cidadãos defenderem os seus direitos e interesses, alargado hoje em dia também à defesa de direitos políticos. Outras das funções identificadas foi a **função educativa ou pedagógica**, que resulta da relação que se estabelece ao longo do procedimento, com o Parlamento a ter de produzir informação²⁰¹ para comunicar ao peticionário e a ouvi-lo – por vezes obrigatoriamente, mediante certas condições –, com o peticionário a ter oportunidade de apresentar directamente a sua petição. Esta dimensão passa ainda pelo potencial de o direito de petição constituir, em si mesmo, um estímulo à participação dos cidadãos, aprofundando e contribuindo para a auto-determinação (dimensão valorizada por Pateman e Dahl).

Em teoria, este direito possibilita a **inclusão** (Pateman e Dahl) de uma parte da população no sistema político, com destaque para os estrangeiros (*maxime*, os imigrantes). A prática revela, no entanto, que é pouco usado por estes²⁰². A letra da lei e a prática vedam o acesso às petições-políticas da generalidade dos estrangeiros, nomeadamente dos imigrantes que residam no território nacional. Criticámos esta solução, considerando que, tal como sucede nas petições-queixa, estas possam ser uma forma de inclusão deste extracto da população, que fica, assim, à margem do processo político. Referimos ainda que este é um dos desafios relevantes que o direito de petição enfrenta no futuro. Igualmente relevante nesta dimensão de inclusão é a possibilidade de participação dos entes colectivos, que verificámos constituírem uma parte considerável (se bem que minoritária) dos peticionários. Robert Dahl considera, aliás, que a participação através de entidades que representem os cidadãos é a única possível em democracias com a dimensão dos Estados, sendo a inclusão destas entidades um dos requisitos da poliarquia deste autor.

A elevada informalidade deste direito contribui ainda para o aprofundamento da dimensão de **igualdade**, identificada por Dahl como um dos cinco critérios da democracia. Contudo, alguns autores questionam se as diferenças entre a igualdade de oportunidade e a igualdade na participação (Dalton, Scarrow e Cain, 2003, p.13) não acabam por contribuir para minar este princípio de igualdade. Além disso, vários estudos apontam no sentido de que formas semelhantes de participação política são usadas predominantemente por uma população mais

²⁰¹ relatórios intercalares, pedidos de informação às entidades competentes, relatório final e, sendo o caso, debate em Plenário

²⁰² Dos raros exemplos de petições apresentadas por estrangeiros: petição n.º 128/VII

escolarizada²⁰³, concorrendo desta forma para uma certa desigualdade na participação deste direito. Em nossa opinião, esta tendência, a verificar-se, não diminui em nada esta forma de participação. Deve, porém, ser colmatada através de uma ampla divulgação do direito de petição entre a generalidade da população²⁰⁴.

23 Funções exclusivas das petições-políticas

É no exercício das petições-políticas que verificámos mais virtualidades deste direito. Desenvolvemos de seguida as principais.

A petição-política como forma genérica de participação na *res publica* é uma das suas primordiais funções. Não deve, obviamente, ser entendido como uma forma de disponibilizar um canal através do qual os peticionários podem ver acolhidas as suas pretensões mas um meio através do qual os peticionários têm a oportunidade de levantar e apresentar questões públicas perante o Parlamento. É sob este chapéu que se apresentam ainda outras duas funções, como a petição como forma de os cidadãos se pronunciarem sobre iniciativas legislativas em curso²⁰⁵ ou mesmo sobre ante-projectos legislativos²⁰⁶, bem como a petição como forma de quase-iniciativa legislativa, propondo os cidadãos a aprovação de legislação, tendo em conta o exigente requisito das 35.000 assinaturas para a apresentação de uma iniciativa legislativa popular, muito embora a petição não seja objecto de qualquer votação, ao contrário da iniciativa legislativa. Por vezes chegam a ser apresentadas propostas de articulado²⁰⁷. Esta dimensão já fora, aliás, identificada por Le Chapelier: “o direito de petição é uma espécie de iniciativa legislativa através da qual o cidadão toma parte no governo da sociedade”²⁰⁸. Todos estes aspectos enquadram-se no critério da **participação efectiva**, que Dahl descreveu como “antes de uma política ser adoptada no Estado, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efectivas de tornar os seus pontos de vista conhecidos dos outros membros, bem como de opinar sobre qual deveria ser a política a seguir”. Julgamos que a possibilidade de arrastamento das petições, quando sejam discutidas

²⁰³ Meirinho e Sá (2005, p.101), relativamente ao direito de queixa; com as mesmas conclusões relativamente ao direito de petição na Escócia (Carman, 2006)

²⁰⁴ Ilustrativo da necessidade de dar mais visibilidade ao direito de petição é o facto de o líder parlamentar do PEV admitir que apenas teve conhecimento deste instrumento de participação política quando foi eleito deputado, na IX Legislatura.

²⁰⁵ Petição n.º 102/VII

²⁰⁶ Petição n.º 93/VII

²⁰⁷ Como sucedeu nas petições n.º 21/VII, 29/VII e 40/VII.

²⁰⁸ In *Moniteur Officiel* de 11 de Maio de 1791 – *apud* Dubourg-Lavroff (1992, p.1736).

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

iniciativas legislativas com o mesmo objecto, veio contribuir para aprofundar este critério da participação efectiva. Sobretudo se tivermos em conta que o processo legislativo da AR é público e transparente, o que é decisivo para esta dimensão.

Mas talvez a principal função do direito de petição seja a possibilidade de os cidadãos exercerem, por este instrumento, uma forma de controlo da acção governativa, na medida em que um dos efeitos mais comuns das petições que observámos é a solicitação de informações ao Governo, ao nível das diligências intercalares, ou o envio das petições e do relatório para a entidade competente. Nas respostas, em geral completas e fundamentadas, o Governo é chamado a explicar as suas políticas, concedendo informação que, sem a intermediação parlamentar, seria muito mais difícil. Vimos que existem muitas perguntas que o Parlamento dirige ao Governo que ficam sem resposta. No entanto, a maioria obtém-na, sendo que verificámos que em tempo comparativamente muito aceitável. Esta dimensão contribui para a transparência do sistema, enquadrando-se no critério de **informação esclarecida** de Dahl.

O Direito de Petição como forma dos cidadãos fiscalizarem o Parlamento é também uma função apontada por Beetham (2002), que considera que a participação dos cidadãos é útil e necessária para tornar os representantes mais “*accountable*”²⁰⁹ ou para que os eleitos reflectam mais verdadeiramente a composição da sociedade (Beetham e outros., 2002). Este instrumento de participação política também é usado como forma de os cidadãos acederem, ainda que indirectamente, à justiça constitucional²¹⁰, na medida em que não existe em Portugal recurso de amparo (como em Espanha). Esta função enquadra-se ainda no âmbito da fiscalização, tanto do Executivo como da actividade do Parlamento.

O direito de petição como forma de **controlo da agenda** política é uma das suas virtualidades, indo assim ao encontro de uma das características-chave da democracia de Dahl. Nalguns sistemas, o controlo da agenda por parte dos cidadãos é assumidamente um dos objectivos deste instituto²¹¹. Saward (1998) considera mesmo que o direito de petição perante o Parlamento é a principal forma de controlo da agenda política ao dispor de um cidadão, salientando aquele autor a importância de o número de assinaturas exigido não inviabilizar o seu

²⁰⁹ Este aspecto é também evidenciado por Dalton, Scarrow e Cain e outros, referindo-se, em geral, às formas de “*advocacy democracy*”.

²¹⁰ Petição 12/VII e 39/VII.

²¹¹ Conforme consta no site da Comissão de Petições do Parlamento escocês: “*The petitions system continues to provide a platform for ordinary Scots to set the political agenda in Scotland*”.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

exercício. No entanto, a prática revela uma enorme dificuldade de os peticionários lograrem este objectivo e contrariarem as agendas partidárias e mediáticas. São disto exemplo a existência de petições (incluindo muitas com mais de 4000 assinaturas) que perderam a sua utilidade depois de estarem pendentes no Parlamento durante um longo período tempo. Contudo, a publicidade que as petições vão crescentemente beneficiando tem contribuído para contrariar esta situação, podendo ainda revelar-se útil no futuro a recente possibilidade de os peticionários poderem assistir às reuniões das comissões parlamentares.

Julgamos que a abrangência por que se caracteriza o objecto das petições, nomeadamente admitindo-se que se discutam matérias estruturais do regime (como a alteração da norma constitucional que garante a forma de governo republicana), contribui para aprofundar o critério da **liberdade de expressão** (da poliarquia de Dahl), ao mesmo tempo que permite o exercício da pedagogia por parte do Parlamento.

24 Funções do Parlamento

Por fim, identificámos também as funções do Parlamento. Assim, o exercício do direito de petição é uma forma de este órgão ter conhecimento das situações relatadas²¹². Consideramos que esta dimensão pode ser potenciada com a introdução do sistema de *e-petitions*, que permite, inclusivamente, o diálogo com os cidadãos.

Enquanto instrumento de participação dos cidadãos em que existe um contacto directo com os eleitos, o direito de petição pode ser um meio de os eleitos conhecerem pessoas e entidades de fora do sistema político, de ter *inputs* exteriores ao sistema²¹³. Relacionada com esta função encontra-se uma outra, consubstanciada na possibilidade de o Parlamento obter, em primeira-mão, conhecimento sobre o impacto da legislação na sociedade²¹⁴. Relativamente à função pedagógica, considera-se que esta permite uma aproximação da AR aos cidadãos.

Por último, a principal função para o Parlamento que descortinamos no direito de petição é o seu potencial para auxiliar este órgão na sua função de controlo do Governo.

²¹² Esta vantagem foi sublinhada por alguns dos líderes partidários entrevistados (líder do PCP e PEV)

²¹³ Esta foi uma das vantagens identificadas por Luís Fazenda.

²¹⁴ O Parlamento alemão enfatiza este aspecto.

Capítulo VII – Conclusões

Pretendemos neste trabalho estudar o direito de petição perante a AR. Interessou-nos primordialmente explorar duas vertentes: a forma como se tem caracterizado o exercício do direito de petição perante a AR e a forma como este instrumento de participação dos cidadãos tem sido tratado por este órgão. No final, esperávamos poder contribuir para saber em que medida o direito de petição tem evoluído e contribuído para o aprofundamento da democracia portuguesa.

O capítulo I serviu para enquadrar o direito de petição como instrumento de participação política. Procurámos situar a discussão da participação no contexto da evolução de algumas das principais teorias da democracia, nomeadamente de Schumpeter, Pateman, Sartori e Dahl. Vimos que a ideia da participação política dos cidadãos na *res publica* não foi pacífica ao longo da história da democracia. Actualmente, é mais consensual a ideia de que a democracia representativa precisa de ser temperada com formas de participação dos cidadãos, nomeadamente para fazer face ao distanciamento que afecta a relação entre estes e as instituições políticas²¹⁵. É neste sentido que a CRP faz a afirmação da democracia participativa.

Ainda neste capítulo, procedemos a uma breve caracterização do direito de petição no âmbito das principais tipologias de participação política, salientando-se o seu carácter convencional, sendo uma forma de participação não intermediada, consubstanciado num contacto directo com o eleito, e abrangendo um amplo leque de matérias. Verificámos ainda que é um direito de participação caracterizado pela informalidade (basta a redução a escrito) e que exige um grau de esforço muito reduzido, não havendo quaisquer limitações à frequência do seu uso. Finalmente, é sobretudo um direito a um procedimento (e não a uma decisão), enquadrando-se na forma de democracia que Dalton, Scarrow e Cain²¹⁶ cunharam de “advocacy democracy”, na medida em que uma eventual decisão final cabe sempre aos representantes. Aproveitámos ainda para distinguir o direito de petição de outras formas de participação política que lhe estão próximas, como o direito de queixa junto do Provedor de Justiça e a iniciativa da lei e do referendo (iniciativa popular).

²¹⁵ Tendo este aspecto sido enfatizado por todos os líderes parlamentares entrevistados.

²¹⁶ 2003, p.4

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

No capítulo II, vimos que as origens do direito de petição remontam à Magna Carta e à *Bill of Rights*, de 1689, razão por que alguns consideram este direito como o “decano”²¹⁷ dos direitos políticos, surgindo, em Portugal, consagrado em todas as constituições. Situámos o direito de petição em termos comparados, constatando que está contemplado na generalidade dos países. No âmbito da União Europeia, destacámos a experiência do direito de petição perante o Parlamento da Escócia, onde existe desde 1999 e tem sido reconhecido como um caso de sucesso. Por isso, a referência ao exemplo escocês pontua, com frequência, o desenrolar deste estudo.

No capítulo seguinte desenvolvemos o conceito, distinguindo as duas vertentes em que se desdobra: petição-queixa, quando prossegue interesses pessoais do autor e petição-política, quando visa o interesse geral. Abordámos em especial o direito de petição perante a AR, tendo para o efeito feito uma breve caracterização das funções deste órgão de soberania, que reconduzimos, na esteira de outros autores²¹⁸, à função *electiva*, *legislativa* e de *controlo*.

No capítulo IV fizemos uma cuidada análise do regime legal do direito de petição, incidindo, naturalmente, em especial, no regime das petições dirigidas ao Parlamento. A atenção que mereceu este capítulo deve-se à relevância do processo nesta forma de participação política. O conhecimento correcto das regras a que este direito está sujeito era, por isso, fundamental.

Segue-se o capítulo V, onde nos debruçámos fundamentalmente sobre a prática deste direito, aprofundando alguns dos aspectos-chave deste instituto, como o da relação dos vários titulares do direito de petição com as duas vertentes identificadas deste direito (e que sistematizámos no quadro 4). Deste capítulo resultaram algumas pistas interessantes, a saber:

- Embora a expressão de petições em nome colectivo seja significativa, o direito de petição parece ter sido principalmente um instrumento de participação dos cidadãos. Continua, por isso, válida a observação de Canotilho de que “o direito de petição surge como uma expressão de cidadania activa no Estado democrático, que se exerce com autonomia e sem o filtro domesticador das associações, dos partidos e dos meios de comunicação social” (1995);
- O declínio de petições apresentadas por sindicatos, que vêem o seu peso diminuir no seio das petições em nome colectivo de 31%, na VI Legislatura, para 13%, nas duas primeiras sessões da X legislatura. Se considerarmos o total de petições, verificamos que o seu peso passa de 14% para 2%, nas mesmas legislaturas;

²¹⁷ Maria Luísa Duarte, na referida prova de agregação.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

- A grande maioria das petições recebidas por *e-mail* nas duas primeiras sessões legislativas da X Legislatura tem origem em peticionários singulares e individuais. Assim, parece legítimo concluir que os cidadãos foram os principais beneficiários com a possibilidade de apresentação de petições pela *Internet*;
- Uma larga maioria das petições visa a prossecução do interesse geral (petições-políticas), sendo diminuto o peso das petições de interesse particular (petições-queixa). Esta constatação, se bem que natural no quadro do papel desempenhado pela AR no sistema político português, demonstra, a nosso ver, que as advertências sobre a excessiva abertura do direito de petição perante o Parlamento poder conduzir a uma avalanche de petições visando a satisfação de interesses pessoais, sequestrando a Assembleia do desempenho das suas funções tradicionais no sistema política, se revelaram infundadas;
- As petições convocam a Assembleia da República, quase em igual medida, tanto na sua função legislativa como na de controlo;
- Da análise dos relatórios finais das petições resulta que as petições-políticas têm de enquadrar-se no âmbito das competências da AR, visto que são reencaminhadas, sem apreciação da sua substância, todas as petições que digam respeito a matérias sobre as quais a Assembleia não se considera competente para exercer qualquer tipo de controlo;
- Resulta dos relatórios analisados que o Parlamento considera e assume serem tendencialmente da competência legislativa do Governo muitas matérias que, formalmente, são concorrenciais. Relativamente a estas, a Assembleia interpreta a sua função como sendo uma função eminentemente de verificação, de fiscalização, sendo certo, porém, que mantém a competência para legislar sobre esses assuntos. Os peticionários parecem, assim, acreditar mais no primado do Parlamento do que a própria Assembleia;
- Como é natural, a Administração do Estado surge, de entre as entidades exteriores ao Parlamento, como a entidade mais visada pelas petições, decorrendo este facto, naturalmente, das competências de controlo que a Assembleia tem sobre o Governo e a Administração Pública em geral. As petições relativas à Administração local são, por isso, escassas, reflectindo a intensidade do controlo que o Parlamento exerce sobre esta administração. Relativamente à Administração Regional, não foi apresentada qualquer petição que visasse

²¹⁸ Freire e outros (2002, p.38).

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

entidades regionais, o que é curial com o facto de o controlo do governo regional ser feito pela respectiva assembleia legislativa regional. Os peticionários revelam, deste modo, um entendimento correcto das competências de controlo da AR face aos outros poderes;

- Na articulação com as entidades visadas nas petições, verificámos que a Administração estadual (e à cabeça o Governo) ainda não responde a uma parte significativa das solicitações. Contudo, nas que obtêm resposta – a maioria – esta surge com uma celeridade algo surpreendente, sobretudo quando comparada com a morosidade de apreciação da AR.
- A finalizar este capítulo, confirmámos o divórcio existente entre a lei, que manda que a petição seja apreciada em 60 dias, e a realidade, que revela uma impressionante morosidade no tratamento das petições pela AR, tendo, porém, a média vindo a descer, situando-se na IX Legislatura²¹⁹ em 521 dias, quando era de 1093 na VI;
- Por último, a partir da evolução do número de petições entradas no Parlamento desde a I Legislatura, verificámos que nunca se apresentaram tantas petições como no presente. Aventámos duas causas explicativas. A primeira, assente no incremento de petições entradas por *e-mail* (259 das 390 que deram entrada nas duas primeiras sessões da X Legislatura). Tal como sucedera no início da VI Legislatura, a valorização legal do instituto teve uma resposta positiva por parte dos cidadãos. A segunda explicação tem como base a constatação de que as duas legislaturas em que se registou uma maior adesão a este instituto (a VI e X, esta última ainda a decorrer) correspondem a governos de maioria absoluta. Esta ideia é coerente com a caracterização do direito de petição como instrumento privilegiado de controlo ou de fiscalização, na medida em que se espera uma valorização da função de controlo em situações de maioria absoluta.

Finalmente, a partir da análise empírica das petições feita no capítulo anterior, identificámos no capítulo VI os objectivos procurados pelos peticionários através deste instrumento de participação ou, dito de outro modo, as funções do direito de petição. Cotejámos de seguida estas funções com as teorias democráticas desenvolvidas no início deste estudo, assinalando as várias dimensões em que considerámos que o exercício deste direito contribui para o aprofundamento da democracia política portuguesa.

²¹⁹ Média provisória, pois ainda existem algumas petições pendentes desta legislatura

Bibliografia

- Allen, Marília Crespo (2001), *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*, Luxembourg, Parlamento Europeu.
- Almond e Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, California, Sage Publications.
- Almond, Gabriel Bingham G. Powell, Kaare Strøm , Russell J. Dalton (1993), *Comparative Politics – A theoretical Framework*, New York, Harper Collin College Publishers.
- Álvarez, Elviro Aranda (2006), “La nueva ley de la iniciativa legislativa popular”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, p. 187.
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina.
- Amaral, Fernando (coord.) (1993), *A Reforma do Parlamento, Reflexões, Documentos, Reflexos*, Lisboa, Assembleia da República.
- Amaral, Maria Lúcia 1986) “Parlamento”, *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, vol 4, Lisboa, Verbo.
- Assembleia da República (1991), “Exercício do Direito de Petição”, Lisboa, Assembleia da República.
- Barbosa Rodrigues, Luís (1997), “O direito de petição perante a Assembleia da República”, *Perspectivas Constitucionais*, obra colectiva, p. 643, Coimbra.
- Baviera, S. (2001), “Les pétitions au Parlement européen et le médiateur européen”, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 445, p.129.
- Beetham, David (1993) “Liberal democracy and the limits of democratization”, em D. Held (ed.) *Prospects for Democracy North, South, East, West*, Cambridge Polity Press.
- Beetham, David, Iain Byrne, Pauline Ngan e Stuart Weir (2002), *Democracy Under Blair A Democratic Audit of the United Kingdom*, London, Politico's.
- Bonifácio, Artur Cortez (2004), *Direito de petição: garantia constitucional*, São Paulo, Editora Método.
- Braga da Cruz, Manuel (1988), “Sobre o Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização partidária”, *Análise Social*, vol. 100, p.97.
- Burnheim, John (1985) *Is Democracy Possible?* Cambridge, Polity Press.
- Cain, Bruce E., Russell Dalton e Susan Scarrow (2003) *Transforming Democracy. Oxford, Oxford University Press.*
- Canotilho, J. J. Gomes (1991), *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Canotilho, J. J. Gomes (2002), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Livraria

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Almedina.

- Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora.
- Canotilho, J. J. Gomes e Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carman, Christopher J. (2006), *The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999 – 2006*, Astron, University of Glasgow.
- Cohen, Carl (1971) *Democracy*, Athens, University of Georgia Press.
- Colóquio Parlamentar sobre o Direito de Petição, Lisboa, Assembleia da República, 1995.
- Congreso de los Diputados (2000), *Derecho de petición*, Espanha,
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy - Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert (2000) *Democracia*, Lisboa, Temas e Debates.
- Dalton, Russel (1988) *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in advanced western democracies*, Chatham (New Jersey), Chatham House Publishers.
- Dalton, Russell J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dubourg-Lavroff, Sónia, (1992) “Le droit de pétition en France », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n. °6, p.1733.
- Escudero, J. M. Garcia (1983), *Comentário a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Tomo III, Madrid.
- Freire, André, António Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (2002), *O parlamento português, uma reforma necessária*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Grupo Parlamentar do Partido Socialista (2007), *Leis da República 2006/07, X Legislatura, 2ª sessão legislativa*, Grupo Parlamentar do Partido Socialista.
- Held, David (1996), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Leston - Bandeira, Cristina (2000), “A Assembleia da República de 1976 a 1999: da Legislação à legitimação”, *Análise Social*, vol. 85, p.175.
- Leston - Bandeira, Cristina (2002), *Da Legislação à Legitimação: o papel do Parlamento Português*, Viseu, ICS.
- Magalhães, José (1989), *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- Manin, Bérnard (2002), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
- Manuel Meirinho Martins e Jorge de Sá (2005), *O exercício do direito de queixa como forma de participação política- O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*, Lisboa, Provedoria de Justiça.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

- Meirinho Martins, Manuel (2004), *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Miranda, Jorge (1977), “O quadro dos direitos políticos na Constituição”, *Estudos sobre a Constituição*, Vol I, Lisboa, p.177.
- Miranda, Jorge (1994), “Direito de Petição”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Lisboa, VI, p. 374.
- Miranda, Jorge (2000), *Manual de Direito constitucional - Direitos Fundamentais*, Tomo IV, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge (2000b), *Manual de Direito constitucional - Actividade Constitucional do Estado*, Tomo V, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge, Rui Medeiros (2006), *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Norris, Pippa (2000), *Democratic Phoenix*, New York, Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pliakos, Astéris (1993), “Les conditions d’exercice du droit de pétition“, *Cahiers de droit européen*, n. ° 3-4, p. 317.
- Putnam, Robert, Susan Pharr e Russell Dalton (2000), “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?“, Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (ed.) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *La Démocratie Inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Éditions Galimard.
- Rousseau, Jean-Jacques (2003), *O Contrato Social*, Mem Martins, Europa-América.
- Sá, Luís (1994), *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, Lisboa, Editorial Caminho.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publishers.
- Saward, Michael (1998) *The Terms of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, George Allen and Unwin.
- Serrano, N. Pérez (1976), *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas.
- Vieira de Andrade, José Carlos (2004), *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976*, Coimbra, Livraria Almedina.

O Direito de Petição perante a Assembleia da República

Documentos Complementares

- Relatórios de actividade da Comissão de Petições
 - *DAR*, II Série-C, Número 12, de 18 de Janeiro 1992.
 - *DAR*, II Série-C, Número 28, de 2 de Julho de 1994.
 - *DAR*, II Série-C, Número 30, de 16 de Setembro de 1995.
 - *DAR*, II Série-C, Número 35, de 30 de Julho de 1992.
 - *DAR*, II Série-C, Número 6, de 9 de Dezembro de 1994.
 - *DAR*, II Série-C, Número 7, de 21 de Dezembro de 1993.
 - *DAR*, II Série-C, Número 8, de 8 de Janeiro de 1994.
- Diário da Assembleia Constituinte, nº36, de 23 de Agosto de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte, nº42, de 4 de Setembro de 1975.

Anexo 1 – *Curriculum Vitae* do mestrando

**Anexo 2 – quadros das petições apresentadas à AR durante as VI, VII, VIII e IX
Legislaturas**