

# **Direito de petição perante o parlamento - contributo para uma caracterização do seu exercício\***

*Tiago Tibúrcio*

## RESUMO:

Este artigo 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 apontam no sentido de desmentir 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, registando-se, no entanto, melhorias significativas ao longo dos últimos anos.

## PALAVRAS-CHAVE:

Direito de petição, Parlamento, participação política, democracia.

**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, de que um dos sintomas mais evidentes consistiria no declínio da confiança dos cidadãos nos políticos, nos partidos ou nas instituições políticas em geral (Putnam, Pharr e Dalton, 2000; Norris, 2002; Dalton, 2004; Teixeira e Freire, 2009).

Esta situação levou a que muitas democracias liberais adoptassem reformas destinadas a potenciar as oportunidades para os cidadãos se relacionarem com a política e os seus governos (Dalton, Cain e Scarrow, 2003; Dalton, 2004). Do mesmo modo, vários autores têm vindo a defender a necessidade de temperar a democracia representativa com a criação e a revitalização de instrumentos de participação dos cidadãos, passando por um maior e mais directo envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas<sup>1</sup>. Este movimento tende maioritariamente a considerar a democracia participativa como um aprofundamento 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, uma 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). Portugal não é excepção.

A revitalização do direito de petição perante a Assembleia da República (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).

Apesar da atenção que o Parlamento tem dedicado a este instituto no âmbito das suas principais reformas, tem havido muito pouca informação sobre qual o seu impacto. A atenção que tem despertado na doutrina tem sido limitada, reduzindo-se, salvo raras excepções<sup>2</sup>, a alguns estudiosos das matérias constitucionais. No ano de 2008, assistiu-se a um renovado interesse por este instituto, nomeadamente pela doutrina, destacando-se a obra Maria Luísa Duarte (2008) e os comentários à prova de agregação desta professora, de Jorge Miranda (2008)<sup>3</sup>.

O presente artigo estuda a forma como se tem caracterizado o exercício do direito de petição perante a AR e o modo como este instrumento de participação dos cidadãos tem sido tratado por este órgão. Para o efeito, analisámos as petições entre 1991 e 2008, concentrando-nos, todavia, em particular no período entre 1995 e 2005.

Começa-se por glosar as duas dimensões fundamentais em que se desdobra este direito: direito para defesa de direitos e interesses pessoais (petição-queixa) e direito como forma de participação na *res publica* (petição-política). A partir desta distinção, procurámos 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.

A partir dos textos das petições e dos relatórios elaborados no final do processo de apreciação da petição, interrogámo-nos se este é um direito mais usado pelos cidadãos ou por 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 quais as entidades visadas pelas petições. No final, debruçamo-nos sobre o tempo que a AR demora a apreciar as petições, questão magna neste direito e causa de algum do descrédito que lhe está associado.

### **O direito de petição e as outras formas de participação**

Começamos por proceder a uma breve caracterização do direito de petição no âmbito das principais tipologias de participação política, distinguindo-o de outras figuras que lhe estão próximas, como a queixa junto do Provedor de Justiça, a iniciativa da lei e do referendo (iniciativa popular)<sup>4</sup>.

Convém fazer uma primeira abordagem do que se entende por cada uma destas formas de participação. Direito de petição é, nos termos da Constituição da República Portuguesa (CRP), 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 geral<sup>5</sup>. O direito de queixa junto do Provedor de Justiça consiste no 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 injustiças<sup>6</sup>. Finalmente, a iniciativa da lei ou do referendo é o direito que os

cidadãos eleitores possuem de apresentar iniciativas legislativas e projectos de referendo<sup>7</sup>.

Em “Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)” (2004), 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 análise<sup>8</sup>.

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 político<sup>9</sup>. Finalmente, as “ilegais” são as que não são nem reconhecidas nem aceites, atribuindo-se-lhes um efeito pernicioso sobre o sistema político.

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.

Distingue-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 cultura<sup>10</sup>.

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 voto<sup>11</sup>, não se traduz numa qualquer forma de apoio ao sistema político<sup>12</sup>.

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 aconte-



ce no Reino Unido ou na Dinamarca, em que o exercício deste direito depende da intermediação de um deputado. 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 queixa<sup>13</sup>.

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 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 lei<sup>14</sup>.

Tal como sucede com o direito de queixa, o exercício do direito de petição tem um **âmbito de acção** muito variado. Assim, 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 social<sup>15</sup>. Relativamente ao referendo, este está limitado às questões de “relevante interesse nacional”<sup>16</sup>. 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 Constituição<sup>17</sup>.

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 apresenta mais informal, pois os queixosos podem dirigir-se ao Provedor oralmente (Meirinho e Sá, 2005).

Segundo Verba<sup>18</sup>, 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 exigentes a este nível. Recorde-se que o primeiro necessita de 35.000 assinaturas para que possa ser apresentado à AR, tendo que se propor um texto legal, na forma articulada, tal como qualquer outra iniciativa legislativa, impulsionada pelos deputados ou pelo Governo<sup>19</sup>. Tam-

bém a iniciativa de referendo exige 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.

Inserem-se também neste âmbito 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 condicionada 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 referendo<sup>20</sup>, existe mesmo um exercício directo do poder.

### **As duas funções do direito de petição**

A Constituição e a lei que regula o exercício do direito de petição<sup>21</sup> (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 queixa<sup>22</sup>.

Por princípio, as petições e representações visam assuntos de interesse público, solicitando providências ou propondo políticas públicas. São, assim, reconduzíveis à ideia de prossecução do interesse geral. Já as reclamações e as queixas

estão mais ligadas à defesa de interesses próprios do autor. Nestas sobressai a natureza de garantia de direitos ou interesses legalmente protegidos, avultando a prossecução de interesses particulares. A estas ficou associado o termo petições-queixa. À petição para prossecução de interesses gerais associámos o termo petições-políticas<sup>23</sup>.

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. Aquele autor 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 a tese não ter merecido acolhimento, esta distinção veio, contudo, a fazer parte da literatura que se foi debruçando sobre este tema.

Em Portugal, todas as constituições reflectiram esta distinção. A actual Constituição, bem como a LDP, não é excepção.

## **Titulares do direito de petição**

### *Cidadãos nacionais e estrangeiros*

A distinção 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 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, interditos (Duarte, 2008).

Na origem desta diferenciação está 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 universalidade do direito de petição<sup>24</sup>, que deve ser um direito de todos.

Importa lembrar que o direito de petição se enquadra nas formas que Dalton, Scarrow e Cain cunharam de “advocacy democracy” (2003), caracteristicamente uma forma de participação política através da qual não existe um poder de deci-

são sobre a matéria, nem mesmo condicionadora da decisão, que está, ou continua, cometida, em exclusivo, aos decisor político<sup>25</sup>. Recorde-se que, historicamente, o direito de petição serviu para integrar toda a população (Rosanvallon, 2000), 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). Este 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.

### *Petições singulares e em nome colectivo*

A LDP prevê que pessoas colectivas apresentem petições, descrevendo-as como as petições “apresentadas por uma pessoa colectiva em representação dos respectivos membros”<sup>26</sup>. Desta classificação, que atende à natureza (de pessoa colectiva) do peticionário, devem distinguir-se as petições colectivas<sup>27</sup>, que convocam um critério meramente quantitativo e que se caracterizam, assim, pelo número de assinaturas: colectivas, as petições “efectuadas em conjunto e conjugadamente por várias pessoas”<sup>28</sup>; individuais, quando tenham apenas um subscritor.

A formulação adoptada pela lei restringe, contudo, a titularidade das petições em nome colectivo “às pessoas colectivas legalmente constituídas”<sup>29</sup>. No quadro que mais à frente se apresenta, adopta-se um critério material de petição em nome colectivo, onde cabem, entre outros, movimentos, comissões de utentes e comissões de moradores, entidades que agem de modo semelhante a uma pessoa colectiva, isto é, em representação dos seus membros, apenas não sendo dotadas de personalidade jurídica<sup>30</sup>.

Para distinguir as petições em nome colectivo das petições subscritas por uma pessoa singular, sugerimos o termo “petições singulares”.

QUADRO 1. Distinção entre petições individuais/colectivas e singulares/em nome colectivo

<b>Petições</b>	<b>Singulares (critério: natureza do titular)</b>	<b>em Nome Colectivo (critério: natureza do titular)</b>
<b>Individuais (critério: n.º de assinaturas)</b>	- 1 subscritor - Age em nome próprio colectiva	- 1 subscritor - Age em nome de entidade
<b>Colectivas (critério: n.º de assinaturas)</b>	- 2 ou mais subscritores - Age (o 1.º subscritor) em nome próprio	- 2 ou mais subscritores - Age (o 1.º subscritor) em nome de entidade colectiva

E haverá restrições ao universo das pessoas colectivas autoras de petições? Será que, sendo o direito de petição configurado como uma forma de participação da sociedade civil, dos cidadãos, na *res publica*, nos assuntos do Estado, as entidades públicas deveriam ser excluídas deste direito, porquanto sejam elas mesmo desdobramentos do Estado?

Na Alemanha, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal considerou que as autarquias locais não podiam 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 (Duarte, 2008).

Em Portugal, também há quem defenda que as autarquias locais não devem ter direito de petição, como Jorge Miranda (1995) e, mais recentemente, Maria Luísa Duarte (2008), que estende, aliás, a proibição a todas as pessoas colectivas de direito público.

Julgamos, porém, como Luís Sá (1995), que o enquadramento destas entidades numa acepção lata de Estado não impede que representem interesses distintos dos da Administração Central, justificando-se admiti-las enquanto peticionárias. Aliás, algo de muito semelhante acontece no direito de acção popular,<sup>31</sup> que pode ser invocado analogicamente. Como iremos ver, a prática tem sido de admitir as petições destas entidades.

QUADRO 2. Titulares consoante a natureza das petições (síntese da posição adoptada)

Titulares do Direito de Petição					
	Petições Singulares		Petições em Nome Colectivo		
	Cidadãos nacionais	Cidadãos estrangeiros e apátridas	Entidades privadas	Entidades despersonalizadas	Entidades públicas
<b>Petições-queixa</b> ou de Interesse Particular	Sim	Sim	Sim, mas limitado ao âmbito do seu objecto		
<b>Petições-políticas</b> ou de Interesse Geral*	Sim	Sim, mas limitado às matérias que os afectem directamente			

\* Devem enquadrar-se no âmbito das competências do Parlamento.

**A participação política através do exercício do direito de petição – análise empírica**

*Petições singulares e petições em nome colectivo*

Apresentamos de seguida os dados sobre o peso das petições singulares e das petições em nome colectivo.

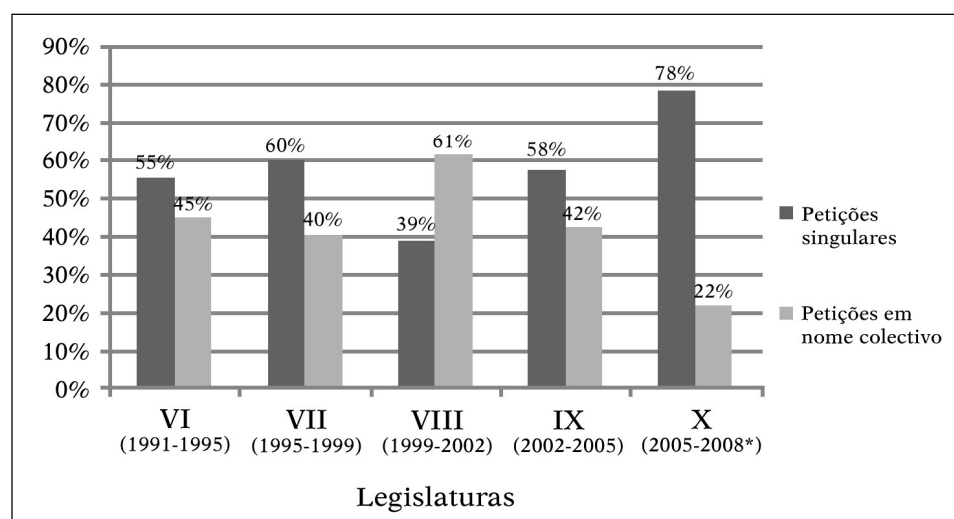
QUADRO 3. Petições singulares e petições em nome colectivo (PNC) na VI, VII, VIII, IX e X legislaturas

	VI (1991- 1995)	% do total	VII (1995- 1999)	% do total	VIII (1999- 2002)	% do total	IX (2002- 2005)	% do total	X (2005- 2008*)	% do total
PNC	151	45%	74	40%	51	61%	48	42%	112	22%
Sinsulares	188	55%	110	60%	32	39%	65	58%	403	78%
TOTAL	339	100%	184	100%	83	100%	113	100%	515	100%

\* Os dados reportam-se às três primeiras sessões da X Legislatura  
Fonte: Tibúrcio (2010)

54

FIGURA 1. Petições singulares e petições em nome colectivo – na VI, VII, VIII, IX e X legislaturas (%)



\* Os dados reportam-se às três primeiras sessões da X Legislatura  
Fonte: Tibúrcio (2010)

As petições singulares constituíram quase sempre a maioria das petições. Apenas na VIII Legislatura as petições em nome colectivo superaram as singulares. Na X Legislatura, o peso das petições singulares registou uma subida impressionante (78%, contra 22% das petições em nome colectivo). Esta situação pode ser explicada por duas razões. Por um lado, a existência de algumas “petições de massa”<sup>32</sup>, que inflacionaram o n.º de petições singulares, reduzindo, conseqüentemente, o peso das petições em nome colectivo. No entanto, se excluirmos as “petições de massa”<sup>33</sup>, o peso das petições em nome colectivo continua a quedar-se pelos 25%. 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. Com efeito, das 277 petições entradas por *e-mail* nas três primeiras sessões da X Legislatura (de um total de 515), 264 (95%) são petições singulares e apenas 13 (5%) são em nome colectivo<sup>34</sup>.

**Caracterização das petições em nome colectivo quanto à origem**

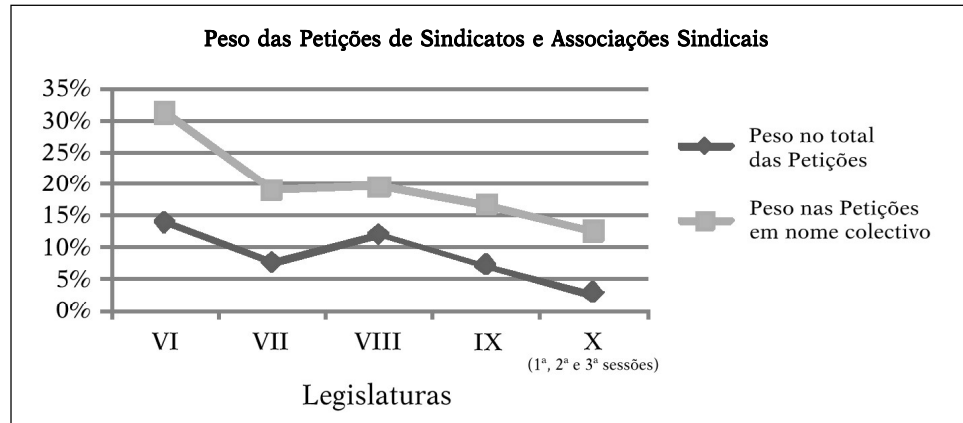
No quadro que se segue precisamos quais são as entidades colectivas que procuram no direito de petição uma forma de fazer valer as suas pretensões.

QUADRO 4. Petições em nome colectivo (PNC) quanto à origem – na VI, VII, VIII, IX e X legislaturas

	VI			VII			VIII			IX			X (1ª, 2ª e 3ª sessões)		
	Nº	% PNC	% Total	Nº	% PNC	% Total	Nº	% PNC	% Total	Nº	% PNC	% Total	Nº	% PNC	% Total
Associações Ambientais	3	2%	1%	5	7%	3%	1	2%	1%	5	10%	4%	2	2%	0%
Associações Profissionais	11	7%	3%	1	1%	1%	3	6%	4%	5	10%	4%	17	15%	3%
Associações Várias	26	17%	8%	25	34%	14%	8	16%	10%	8	17%	7%	21	19%	4%
Autarquias Locais	17	11%	5%	9	12%	5%	10	20%	12%	6	13%	5%	12	11%	2%
Entidades Públicas	7	5%	2%		0%	0%	1	2%	1%		0%	0%	2	2%	0%
Partidos Políticos	1	1%	0%	1	1%	1%	2	4%	2%	3	6%	3%	3	3%	1%
Sindicatos e Associações Sindicais	47	31%	14%	14	19%	8%	10	20%	12%	8	17%	7%	14	13%	3%
Sociedades e IPSS	4	3%	1%	3	4%	2%		0%	0%	2	4%	2%	7	6%	1%
Outros (Movimentos comissões de utentes, etc.)	35	23%	10%	16	22%	9%	16	31%	19%	11	23%	10%	34	30%	7%
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>74</b>	<b>100</b>	<b>40%</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>	<b>61%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>42%</b>	<b>112</b>	<b>100%</b>	<b>22%</b>

\* Inclui comissões de trabalhadores  
 Fonte: Tibúrcio (2010)

FIGURA 2. Petições apresentadas por sindicatos e associações sindicais – na VI, VII, VIII, IX e X legislaturas



Fonte: Tibúrcio (2010)

Um 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 é de não restrição. Observamos com curiosidade que as autarquias locais têm constituído um dos principais grupos de autores de petições em nome colectivo.

Embora a expressão de petições em nome colectivo seja significativa, o direito de petição parece ter sido primordialmente um instrumento de participação de pessoas singulares, isto é, dos cidadãos. Por outro lado, verifica-se uma diminuição do peso dos **sindicatos** no direito de petição<sup>35</sup>, tanto no seio das petições em nome colectivo como no total de petições, representando actualmente<sup>36</sup> apenas 13% e 3%, respectivamente, do total destas petições (na VI eram o principal grupo). A nosso ver, esta situação poderá ser um indicador de alguma perda de influência dos sindicatos na sociedade.

Esta última conclusão contraria assim uma ideia que se foi generalizando de que os principais utilizadores do direito de petição são os sindicatos (Leston-Bandeira, 2002b).

Refira-se 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).

### *Petições-queixa e petições-políticas*

De seguida, identificamos as petições consoante prosseguiram o interesse geral, particular ou interesses mistos, quando verificássemos elementos de ambos, sem que houvesse preponderância de nenhum deles. Fizemo-lo a partir da leitura do texto das petições e dos respectivos relatórios finais das 895 petições que vão desde a VII (com início em 1995) até à 3.ª sessão da X Legislatura (Julho de 2008). Fundamentalmente, considerámos que sempre que a matéria objecto da petição se enquadrasse no âmbito das competências do Parlamento, esta prosseguia o interesse geral.

QUADRO 5. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições

Natureza do Pedido	Legislativas							
	VII (1995-1999)		VIII (1999-2002)		IX (2002-2005)		X* (2005-2008)	
Geral	153	83%	76	92%	102	90%	354	69%
Particular	30	16%	7	8%	8	7%	153	30%
Mista	1	1%	0	0%	3	3%	8	2%

\* Os dados reportam-se às três primeiras sessões da X Legislatura  
Fonte: Tibúrcio (2010)

QUADRO 6. Natureza dos interesses prosseguidos pelas petições (corrigido das petições de massa na X legislatura)

Natureza do Pedido	Legislativas			
	VII (1995-1999)	VIII (1999-2002)	IX (2002-2005)	X* (2005-2008)
<b>Geral</b>	83%	92%	90%	86%
<b>Particular</b>	16%	8%	7%	12%
<b>Mista</b>	1%	0%	3%	2%

\* Os dados reportam-se às três primeiras sessões da X Legislatura  
Fonte: Tibúrcio (2010)

Uma larga maioria das petições visa a prossecução do interesse geral, sendo diminuto o peso das petições de interesse particular. Este cenário mantém-se na X legislatura, que assistiu a uma explosão das petições apresentadas apenas por um cidadão, que passaram a poder dar entrada por via electrónica, o que poderia suscitar a hipótese de saber se à maior informalidade (e-mail) e às diferenças quanto à natureza das petições (que passaram a ser maioritariamente singulares e individuais), corresponderia uma mudança nos interesses prosseguidos pelos peticionários. O que verificámos foi que, se eliminarmos o efeito das petições de massa, a variação foi apenas ligeira, mantendo-se, sensivelmente, a mesma proporção entre as petições-queixa e as petições-políticas,

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 geral<sup>37</sup>. Se tivermos em conta que não existem neste período indeferimentos liminares fundamentados na prossecução de interesses privados, parece 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.

58

### *As petições individuais e colectivas*

No quadro 7 e figura 3, podemos observar a evolução e o peso das petições individuais e colectivas desde 1991 até 2008.

QUADRO 7. Evolução das petições individuais e colectivas da VI à X Legislatura (3ª sessão)

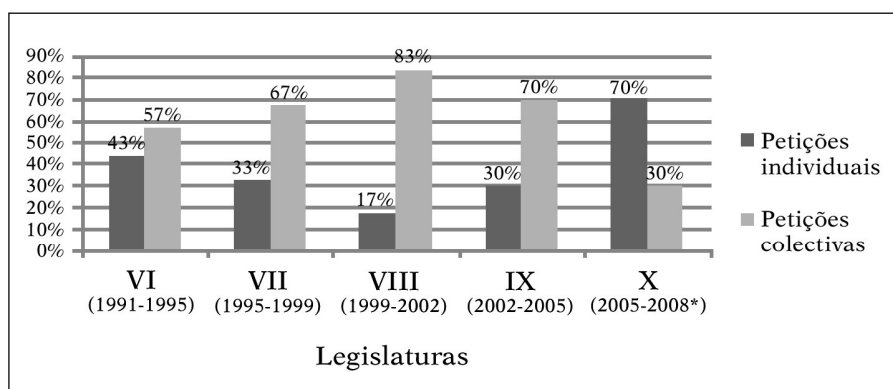
	<b>Individuais</b>	<b>%</b>	<b>Colectivas</b>	<b>%</b>
VI/1	65	43%	85	57%
VI/2	31	38%	51	62%
VI/3	25	53%	22	47%
VI/4	26	43%	34	57%
VII/1	20	36%	36	64%
VII/2	12	40%	18	60%
VII/3	13	27%	35	73%
VII/4	15	30%	35	70%
VIII/1	8	24%	26	76%

Perspectivas #5

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%
X/3	69	57%	53	43%
<b>Total</b>	<b>617</b>	<b>50%</b>	<b>617</b>	<b>50%</b>

Fonte: Tibúrcio (2010)

FIGURA 3. Evolução das petições individuais e colectivas da VI à X Legislatura (3ª sessão) – barras



Fonte: Tibúrcio (2010)

Entre 1991 e 2005, as petições colectivas foram claramente maioritárias. Com a X legislatura, que tem início em 2005, esta situação altera-se, passando as petições individuais a constituir a maioria das petições entradas na AR. Tal como se observou a propósito do crescimento das petições singulares na X legislatura, na origem deste novo quadro estão as petições que deram entrada por mail (admitidas pela 1.ª vez nesta legislatura). Com efeito, das 277 petições que deram entrada por esta via, 256 (92%) foram petições individuais, e apenas 21 (8%) petições colectivas.

***Funções que o Parlamento é chamado a exercer***

Apresentamos no quadro seguinte as funções que, em nosso entender, são eminentemente instadas pelas petições apresentadas entre 1995 e 2005.

QUADRO 8. Natureza das competências da AR convocada pelas petições-políticas – nas VII, VIII e IX legislaturas (n.º e %)

	Natureza da competência da AR					
	VII (1995-1999)		VIII (1999-2002)		IX (2002-2005)	
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%

Fonte: Tibúrcio (2010)

60

Verificamos que a AR é convocada, quase em igual medida, tanto na sua função legislativa como na de controlo.

Para exercer essa competência fiscalizadora, o Parlamento pode usar os instrumentos previstos na Constituição e no Regimento da AR, como as “perguntas e requerimentos”, “interpeleções ao Governo”, “inquéritos parlamentares, bem como os vários instrumentos que permitem beneficiar da *função tribúncia*<sup>38</sup> do Parlamento, nomeadamente “declarações políticas”, os vários debates (“de actualidade”, “temático” ou de “urgência”), etc<sup>39</sup>.

No quadro 8, catalogámos como legislativa as petições que requeressem um qualquer acto legislativo, na medida em que, de acordo com a Constituição, esta função se encontra primordialmente acometida à AR e este órgão mantém ainda, do ponto de vista formal, grande parte das suas competências, que pode exercê-las quando entender. Contudo, da análise dos processos das petições no período em causa (1995 a 2005) retivemos a seguinte impressão: 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, sendo assim reconduzida esta interpelação dos peticionários a uma mera função de controlo do Executivo<sup>40</sup>. Esta visão enquadrar-se-á ainda na “espécie de

controlo sobre a produção legislativa” (Teixeira e Freire, 2009), à qual se reconduz hoje o fundamental da iniciativa legislativa dos parlamentos.

***As entidades competentes para satisfazer a pretensão***

A apresentação das petições convoca, com frequência, a necessidade de interpelar 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, nomeadamente pelas razões conhecidas sobre o entendimento de fuga de áreas de competência legislativa para o Governo.

No quadro seguinte mostra-se como se distribuem as petições em termos de entidades competentes para satisfazer os respectivos pedidos ou pretensões. Identificam-se, por um lado, as petições cuja entidade competente era a AR. As entidades exteriores ao Parlamento dividimo-las em Administração do Estado, Administração Local e Administração Regional<sup>41</sup>.

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 9. Entidades competentes para satisfazer as pretensões dos peticionários – nas VII, VIII e IX legislaturas (n.º)

Entidade Competente	VII (1995-1999)	VIII (1999-2002)	IX (2002-2005)
Assembleia da República	101	33	58
Administração do Estado	80	49	50
Administração Local	9 <sup>1</sup>	3 <sup>2</sup>	8 <sup>3</sup>
Administração Regional	0	0	0

<sup>1</sup> Duas das quais em exclusivo; <sup>2</sup> Uma das quais em exclusivo; <sup>3</sup> Cinco das quais em exclusivo.

Fonte: Tibúrcio (2010)

Constata-se que a AR é, no período entre 1995 e 2005, frequentemente a entidade competente para satisfazer a pretensão objecto das petições. A maioria destas enquadra-se na função legislativa do Parlamento, com os constrangimentos, porém, já acima referidos.

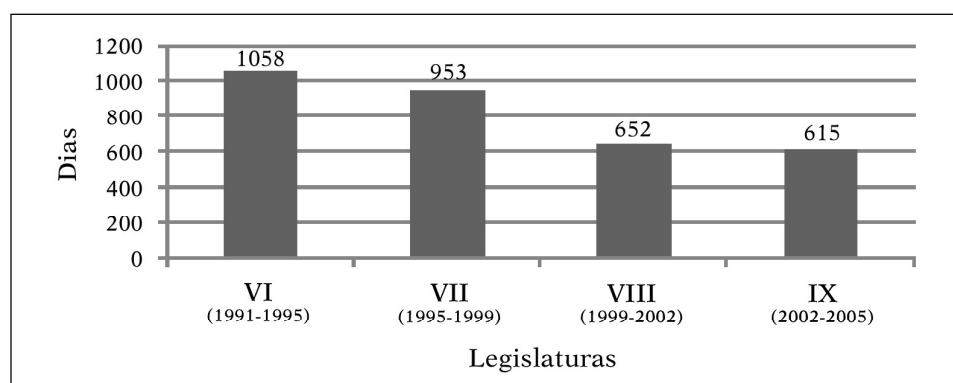
Como é natural, a Administração do Estado surge, de entre as entidades exteriores ao Parlamento, como a entidade mais visada pelas petições. Isso decorre, obviamente, das competências de controlo que a Assembleia tem sobre o Governo e a Administração Pública em geral. Finalmente, petições relativas à 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 regionais, o que é curial, uma vez mais, com o facto de o controlo do governo regional ser feito pela respectiva assembleia legislativa regional e não pela Assembleia da República.

### *A resposta do Parlamento*

O direito a uma resposta em prazo razoável<sup>42</sup> tem sido 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. Foi esta hipótese que pretendemos confirmar. Na figura 4, mostramos o tempo médio de resposta da AR relativo às petições entradas entre o início da VI Legislatura (1991) e o final da IX (2005).

62

FIGURA 4. Tempo médio para a apreciação das petições – nas VI, VII, VIII e IX legislaturas



Nota: Tempo decorrido entre a data de entrada da petição até ao envio ao PAR ou, no caso da VI legislatura, até à aprovação do relatório final.

Fonte: Tibúrcio (2010)

Uma petição que entrasse na VI Legislatura demorava, em média, 1058 dias (cerca de três anos) a ver aprovado o relatório final e a ser enviada para o PAR. Esta

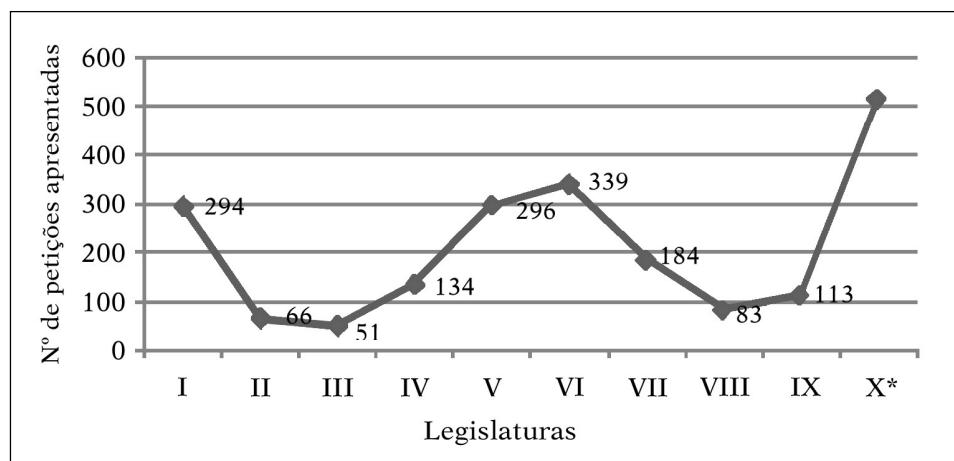
média tem vindo a descer ao longo das legislaturas seguintes, atestando melhorias significativas na celeridade com que são tratadas as petições<sup>43</sup>.

Um dado interessante foi verificar o tempo desperdiçado antes mesmo de a 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 (e ainda não foi a petição entregue a um relator!).

### *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 10. Petições apresentadas no Parlamento – desde a I até X legislatura



\* Os dados reportam-se às três primeiras sessões da X Legislatura

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 e Tibúrcio (2010).

O quadro 10 mostra-nos que nunca se apresentaram tantas petições como no presente. Entraram nas três primeiras sessões legislativas da X Legislatura cerca de 12,22 petições por mês. Ou seja, cerca de quatro vezes mais do que na legislatura anterior (3,22), facto que, só por si, justificaria uma maior atenção a este instrumento de participação política.

## Conclusões

Retomemos as principais pistas e conclusões a que fomos chegando ao longo deste artigo, que se baseou, fundamentalmente, na prática deste direito:

- Embora a expressão de petições em nome colectivo seja significativa, os dados recolhidos sugerem que o direito de petição tem sido principalmente um instrumento de participação dos cidadãos, o que parece reiterar a validade da 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 entre a VI Legislatura (1991) e a terceira sessão da X legislatura (2008);
- A grande maioria das petições recebidas por *e-mail* nas três primeiras sessões legislativas da X Legislatura tem origem em peticionários singulares (agindo em nome próprio) e individuais (com um único subscritor), o que sugere 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). Este dado sugere que se revelaram infundadas 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 AR do desempenho das suas funções tradicionais no sistema político;
- Os peticionários revelam um entendimento correcto das competências de controlo da AR face aos outros poderes, conforme se retira, no âmbito das entidades exteriores à AR, da preponderância de petições visando a Administração do Estado;
- A finalizar, 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. Contudo, o tempo decorrido desde a entrada de uma petição até à aprovação de um relatório final e respectivo envio ao PAR tem vindo, em média, a descer, situando-se na IX Legislatura (2002-2005) em 615 dias, quando era de 1058 na VI (1991-1995);



- 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. Aventamos duas causas explicativas. A primeira, assente no incremento de petições entradas por *e-mail* (277 das 515 que deram entrada nas três primeiras sessões da X Legislatura). Tal como sucedera no início da VI Legislatura (1991-1995), a valorização legal do instituto teve uma resposta positiva por parte dos cidadãos. A segunda hipótese explicativa radica na constatação de que as duas legislaturas em que se registou uma maior adesão a este instituto (a VI e X, contabilizando-se nesta última apenas as três primeiras sessões) 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, na linha do que demonstrou Leston-Bandeira (2002b), se espera uma valorização da função de controlo do Parlamento em situações de maioria absoluta. O estudo da evolução deste direito na XI Legislatura (com um governo de maioria relativa) permitirá testar esta hipótese.

Desta investigação, ficou-nos a impressão de que o declínio frequentemente associado ao direito de petição prende-se, em certa medida, com uma incorrecta compreensão deste instituto e dos seus limites, tributária de uma visão que carrega consigo um excesso de expectativas relativamente aos seus resultados. Isto ocorrerá devido a uma “visão excessivamente ampla do direito de petição que, em definitivo, deixou de corresponder ao espaço que, de modo útil, na actualidade, poderá ser ocupado pelo exercício do direito de petição” (Duarte, 2008), com as petições-queixa a perderem a importância que tiveram outrora, antes da sedimentação do estado de direito. Por outro lado, as petições-políticas instam o Parlamento a exercer uma das suas competências (legislativa, de controlo ou electiva). Uma petição que reivindique, por exemplo, o não encerramento pelo Governo de um centro de saúde, não deve ser aferida pela satisfação desta pretensão, mas antes pelo efectivo uso dos poderes de fiscalização pelo Parlamento (como são os pedidos de informação ao titular da pasta ou a discussão da petição no plenário). É, por isso, importante que qualquer visão sobre o direito de petição perante o Parlamento seja enquadrada pelos precisos limites de actuação deste órgão, nomeadamente na sua função de controlo.

Mas o interesse de investigação deste direito está longe de se esgotar nos trabalhos mais recentes, incluindo este. Há vários elementos que deviam ser abordados em futuras pesquisas, como a visibilidade deste direito nos *media*, o conhecimento do perfil dos peticionários (caracterização pelo género, profissão e origem geo-

gráfica das petições), as razões que motivaram o recurso a este instituto, ou ainda uma avaliação dos peticionários no final do processo. De particular relevo seria ainda estudar a problemática da eficácia do direito de petição, embora alguns dos critérios que servem para aferir esta eficácia já tenham sido por nós abordados, com destaque para o tempo de apreciação das petições ou o tempo de resposta das entidades visadas nas petições processo<sup>44</sup>.

### Bibliografia

- Allen, M.C (2001) *Le droit de pétition dans les pays de l'Union européenne*. Luxembourg, Parlamento Europeu.
- Almond, G. e Verba, S. (1989) *The Civic Culture Revisited, Newbury Park*. California, Sage Publications.
- Almond, G, Powell, B, Strøm, K, Dalton, R.J. (1993) *Comparative Politics – A theoretical Framework*. New York, Harper Collin College Publishers.
- Amaral, D.R do (2006) *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra, Almedina.
- Amaral, F. (1993) *A Reforma do Parlamento, Reflexões, Documentos, Reflexos*. Lisboa, Assembleia da República.
- Amaral, M.L. (1986) Parlamento. *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*. Vol 4, Lisboa, Verbo.
- Barbosa Rodrigues, L. (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*. N° 445, p. 129.
- Beetham, D (1993) Liberal democracy and the limits of democratization. em D. Held. ed. *Prospects for Democracy North, South, East*. West, Cambridge Polity Press.
- Braga da Cruz, M (1988) Sobre o Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização partidária. *Análise Social*. Vol. 100, p. 97.
- Cain, B.E, Dalton e R, Scarrow, S. (2003) *Transforming Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Canotilho, J.J.G (1991) *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina.
- Canotilho, J.J.G (2002) *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra, Livraria Almedina.
- Canotilho, J.J.G e Moreira, V (1993) *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora.
- Canotilho, J.J.G e Moreira, V (2007) *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carman, C.J. (2006) *The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999-2006*. Astron, University of Glasgow.

- Assembleia da República (1995) *Colóquio Parlamentar sobre o Direito de Petição*. Lisboa, Assembleia da República.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Dalton, R.J. (2004) *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Duarte, M.L (2008) *O Direito de Petição, Cidadania, Participação e Decisão*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Dubourg-Lavroff, S (1992) Le droit de pétition. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n.º 6, p. 1733.
- Escudero, J. M. G. (1983) *Comentário a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Tomo III. Madrid.
- Filipe, A. (2009) The 2007 Reform of the portuguese Parliament: what has really changed?. *The Journal of Legislative Studies*. Volume 15, Number I, March 2009, p. 1.
- Freire, A, Araújo, A, Leston-Bandeira, C, Lobo, M.C e Magalhães, P. (2002) *O parlamento português, uma reforma necessária*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Leston-Bandeira, C. (2000) A Assembleia da República de 1976 a 1999: da Legislação à legitimação. *Análise Social*. Vol. 85, p. 175.
- Leston-Bandeira, C. (2002a) Parliaments and Citizens in Portugal: Still looking for missing links. In Norton, P., ed. *Parliaments and Citizens in Western Europe*. London, Frank Cass, pp. 111-127.
- Leston-Bandeira, C. (2002b) *Da Legislação à Legitimação: o papel do Parlamento Português*. Viseu, ICS.
- Magalhães, J. (1989) *Dicionário da Revisão Constitucional*. Lisboa, Publicações Europa-América.
- Martins, M. M. e Sá, J de (2005) *O exercício do direito de queixa como forma de participação política- O caso do Provedor de Justiça (1992-2004)*. Lisboa, Provedoria de Justiça.
- Martins, M.M. (2004) *Participação Política e Democracia – O caso português (1976-2000)*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Miranda, J. (1977) O quadro dos direitos políticos na Constituição. *Estudos sobre a Constituição*. Vol. I, Lisboa, p. 177.
- Miranda, J. (1994) Direito de Petição. *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Lisboa, VI, p. 374.
- Miranda, J. (2000) *Manual de Direito constitucional – Direitos Fundamentais*. Tomo IV, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2008) *Notas sobre o Direito de Petição*. Lisboa.
- Miranda, J e Medeiros, R. (2006) *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra, Coimbra Editora.
- Norris, P. (2000) *Democratic Phoenix*. New York, Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pliakos, A. (1993) Les conditions d'exercice du droit de pétition. *Cahiers de droit européen*. N.º 3-4, p. 317.

Putnam, R. P. S. e Dalton, R.J. (2000) Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies. In Susan J. P. and Robert D. P. ed.. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton, Princeton University Press.

Ribeiro, C. (2008) O Direito de Petição na Assembleia da República. *O Parlamento na Prática*. Lisboa, Assembleia da República, p. 238.

Rosanvallon, P. (2000) *La Démocratie Inachevée – Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris, Éditions Galimard.

Sá, L. (1994) *O lugar da Assembleia da República no sistema político*. Lisboa, Editorial Caminho.

Teixeira, C.P. e Freire, A. (2009) Declínio, transformação e confiança nos parlamentos: uma perspectiva longitudinal e comparada, in Freire, A. e Viegas, J.M.L. orgs. *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*. Lisboa, Sextante Editora, pp. 55-90.

Tibúrcio, T. (2010) *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*. Coimbra, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora.

\* Este artigo constitui uma versão reformulada e adaptada da parte III do Capítulo I e do Capítulo VI da nossa tese de mestrado (Tibúrcio, 2010), discutida em Abril de 2008.

<sup>1</sup> Entre outros – variando, contudo, o grau de participação considerado desejável – David Beetham (1993).

<sup>2</sup> Braga da Cruz (1988), Leston Bandeira (2002), Freire e Outros (2002).

<sup>3</sup> Também Ribeiro (2008).

<sup>4</sup> Para uma distinção, numa perspectiva jurídico-constitucional, do direito de petição de outras figuras que lhe são próximas, ver Duarte (2008).

<sup>5</sup> Art. 52.º, da CRP.

<sup>6</sup> Art. 23.º, da CRP.

<sup>7</sup> Art. 167.º, da CRP.

<sup>8</sup> 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)” (2005).

<sup>9</sup> Pasquino, *apud* Meirinho (2004)

<sup>10</sup> Geraint Parry, *et al.* (1992), *apud* Meirinho (2004).

<sup>11</sup> Ou com o financiamento de partidos ou a participação em campanhas eleitorais, por exemplo.

<sup>12</sup> Meirinho e Sá (2005).

<sup>13</sup> Meirinho e Sá, (2005).

<sup>14</sup> Art. 6.º, n.º 1, da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho.

<sup>15</sup> A predominância de temas sociais nas queixas junto do provedor está patente no estudo de Meirinho e Sá (2005).

<sup>16</sup> Art. 115.º, n. 3 da CRP e art. 2.º da Lei do Referendo.

<sup>17</sup> Art. 3 da Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho.

<sup>18</sup> *Apud* Meirinho (2004).

<sup>19</sup> Também as assembleias legislativas das regiões autónomas têm direito de iniciativa legislativa, no âmbito das matérias dos seus estatutos político-administrativos (art. 227, n.º 1 al. f) da CRP).

- <sup>20</sup> 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.
- <sup>21</sup> A 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 Agosto.
- <sup>22</sup> Art. 52.º, n.º 1 da CRP.
- <sup>23</sup> De ora em diante, recorreremos preferencialmente a estas designações.
- <sup>24</sup> Canotilho (1995). No sentido de defender uma posição de abertura das petições-políticas aos estrangeiros a viver em Portugal ver também Duarte (2008) e Tibúrcio (2010).
- <sup>25</sup> Opção diferente da portuguesa foi seguida pelo legislador escocês, que admite que as petições-políticas (as únicas admitidas) sejam apresentadas por qualquer indivíduo, independentemente da residência ou ligação à Escócia.
- <sup>26</sup> Art. 2.º, n.º 5 da LDP.
- <sup>27</sup> Consagradas no art. 52.º, n.º 1 da CRP.
- <sup>28</sup> Canotilho e Moreira (2007).
- <sup>29</sup> A opção na Escócia foi mais abrangente, 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)
- <sup>30</sup> No mesmo sentido, Miranda (2007)
- <sup>31</sup> Art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.
- <sup>32</sup> 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).
- <sup>33</sup> Nas três primeiras sessões da X Legislatura identificámos 109 (108 das quais petições singulares). Estas 109 reconduzem-se a duas petições originais.
- <sup>34</sup> São as Petições 441, 433, 426, 421, 339, 225, 224, 203, 188, 100, 65, 59, 11, da X Legislatura.
- <sup>35</sup> A diminuição das petições oriundas de sindicatos verifica-se quer em termos relativos quer absolutos.
- <sup>36</sup> Nas três primeiras sessões legislativas da X Legislatura.
- <sup>37</sup> 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.
- <sup>38</sup> A expressão é de Leston-Bandeira (2000).
- <sup>39</sup> A reforma do Parlamento de 2007, para além de introduzir novas figuras, como um novo debate com o primeiro-ministro 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 direitos dependentes da aprovação da maioria (como, por exemplo, o direito de chamar ministros às comissões parlamentares – artigo 104.º do RAR).
- <sup>40</sup> São exemplos destas petições, entre muitas outras, a petição n.º 53/VII.
- <sup>41</sup> 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.
- <sup>42</sup> A garantia constitucional do prazo razoável resultou da revisão de constitucional de 1997, estando antes apenas prevista na lei – art. 13 da LDP.
- <sup>43</sup> Para confrontarmos o tempo de resposta da AR com o prazo legal (60 dias), devemos considerar, não a data de entrada da petição mas a sua admissão pela comissão parlamentar competente, tarefa que acabámos por não concretizar devido à dificuldade em obter, relativamente a todas as legislaturas em análise, os dados referentes à data em que a petição foi admitida em comissão.
- <sup>44</sup> Este último critério do “tempo de resposta das entidades visadas nas petições” é analisado em Tibúrcio (2010).