

NOTA DE ADMISSIBILIDADE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

1. Enquadramento geral

1.1. Nota de admissibilidade ou nota técnica

1.2. Enquadramento legal

2. Situação actual

2.1. Conteúdo da nota técnica

2.2. Verificação dos requisitos formais

2.3. Admissão e rejeição de iniciativas legislativas

3. Propostas de acção

3.1. Nota técnica

3.2. Governo – novas práticas

3.3. Alterações ao Regimento

3.4. Iniciativa legislativa de cidadãos

ANEXOS:

I. Outras sugestões de alteração ao Regimento (não relacionadas com a matéria deste trabalho)

II. Discrepâncias entre a Constituição e o Regimento

III. Outras propostas de acção

1. Enquadramento geral

1.1. Nota de admissibilidade ou nota técnica

Preferimos a denominação nota técnica, porque nos parece mais rigorosa e de acordo com o conteúdo e a finalidade do documento. Não está em causa apenas a admissão de uma iniciativa legislativa, mas um parecer, uma primeira apreciação técnico-jurídica, que se pretende tão completa quanto possível.

1.2 — Enquadramento legal

A iniciativa da lei compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, bem como, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas assembleias legislativas regionais, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do artigo 131.º do RAR, e ainda, nos termos referidos e nos demais estabelecidos na Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, a grupos de cidadãos eleitores.

Compete à Divisão de Apoio ao Plenário (DAPLEN) analisar, designadamente, a conformidade dos requisitos formais, constitucional e regimentalmente previstos, quando da apresentação de iniciativas legislativas; elaborar as notas, informações e pareceres técnicos necessários à sua regular tramitação; e acompanhar essa tramitação em estreita colaboração com a Divisão de Apoio às Comissões (*alíneas e), f) e h) do n.º 1 do artigo 8.º da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de Fevereiro*).

A admissão e a rejeição das iniciativas legislativas compete ao Presidente, verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para a Assembleia (*alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º e n.º 1 do artigo 139.º do RAR*).

O Regimento regula com pormenor o processo de apreciação prévia sobre a adequação formal das iniciativas legislativas (*artigos 131.º a 138.º do RAR*) e a lei sobre a iniciativa legislativa de cidadãos (*Lei n.º 17/2003 — artigos 2.º a 8.º*) consegue a proeza de ser ainda mais exigente.

2. Situação actual

2.1. Conteúdo da nota técnica

A nota técnica da Daplen compreende sempre uma completa identificação da iniciativa em causa, que passa pela indicação do número que tomou após a entrada (numeração essa que é dada pelos próprios serviços da Daplen), por referência à Legislatura actual e pela identificação da forma da iniciativa (projecto de lei, proposta de lei ou proposta de resolução), do autor da iniciativa (Deputados, Grupos Parlamentares, Governo, Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e grupos de cidadãos eleitores), do número de autores da iniciativa (quando Deputados ou grupos de cidadãos eleitores) e do título da iniciativa e ainda por informação sucinta sobre a conformidade da apresentação com o disposto na Constituição e no Regimento e com os requisitos formais previstos neste último.

As menções legislativas erradas ou outros lapsos que sejam detectados ao nível do título da iniciativa apresentada são corrigidos.

Quando as iniciativas legislativas versam matéria respeitante ou relevante para as regiões autónomas, a nota técnica da Daplen sugere ao Presidente da Assembleia da República a audição dos órgãos de governo regional, nos termos do artigo 152.º do RAR. Do mesmo modo, quando está em causa matéria respeitante ou relevante para as autarquias locais, a nota põe à consideração da comissão competente a audição da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), nos termos do artigo 151.º do RAR. Tratando-se de legislação de trabalho chama-se também a atenção na nota técnica que cumprirá à comissão competente promover as audições previstas no *artigo* 146.º do RAR.

Outras audições ou consultas, quando obrigatórias, são por vezes sugeridas pela Daplen à comissão competente na nota técnica.

Quanto a documentação, anexa-se actualmente à nota técnica:

- Cópia da legislação mencionada na iniciativa (à excepção da revogada) ou cópia apenas dos artigos que a iniciativa visa alterar quando se trate de códigos ou de legislação especialmente volumosa;
- Nota informativa retirada da Digesto (base de dados da PCM), sempre que se verifique que a legislação mencionada sofreu modificações (incluindo rectificações);
- Cópia da legislação que modificou a mencionada pela iniciativa, se for o caso;
- Outras indicações como, por exemplo, as modificações produzidas pela legislação mencionada (obtida na base de dados Digesto) são, por vezes, adicionadas.

2.2. Verificação dos requisitos formais

De um modo geral, a forma e o modo de exercício da iniciativa legislativa (*artigo 137.º do RAR*) só tem colocado problemas relacionados com o número excessivo (superior a 20) de assinaturas nos projectos leis ou insuficiente (inferior a 10) no caso dos requerimentos de apreciação parlamentar (*artigo 169.º da CRP e artigo 199.º do RAR*). Esses problemas têm sido resolvidos informalmente, junto dos autores das iniciativas, que uma vez alertados têm procedido, directa e imediatamente, à eliminação das assinaturas a mais ou à recolha das em falta. No demais, este requisito não tem suscitado problemas, verificando-se que as propostas de lei das assembleias legislativas regionais e do Governo vêm assinadas pelo órgão competente e, no caso do Governo, contêm as devidas menções de aprovação.

Os projectos e as propostas de lei apresentados têm também cumprido as exigências formais constantes do artigo 138.º RAR e a única iniciativa legislativa de cidadãos apresentada, até hoje, também cumpriu as exigências formais da Lei n.º 17/2003 — sendo certo que a verificação do preenchimento dessas exigências, no caso da iniciativa popular, nos fez compreender por que não deu entrada mais nenhuma.

A definição concreta do sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica — requisito constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 133.º do RAR e alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 17/2003 — não parece colocar quaisquer problemas.

Quanto à proibição constitucional e regimental que veda a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento (*n.º 2 do artigo 167.º da CRP e artigo 134.º do RAR*), pode dizer-se que os autores das iniciativas legislativas têm sabido contorná-la. De facto, tem-se entendido este incumprimento da «lei travão» como uma questão supérflua (a título de exemplo: *Despacho de admissibilidade n.º 79/VIII* do Presidente Almeida Santos), admitindo-se iniciativas com disposições claramente contra este limite.

De registar apenas alguns lapsos ou erros em menções legislativas, designadamente ao nível do título, e alguns casos de total inexistência de justificação ou exposição de motivos (requisito formal constante da *alínea d) do n.º 1 do artigo 138.º do RAR*), mas mais uma vez têm sido questões que, uma vez alertadas aos autores das iniciativas, têm sido resolvidas, ou seja, supridas informalmente. Já o não cumprimento dos prazos para apresentação das apreciações parlamentares (*n.º 1 do artigo 169.º da CRP e n.º 1 do artigo 199.º do RAR*) tem justificado a sua rejeição liminar pelo Presidente.

2.3. Admissão e rejeição das iniciativas legislativas

Admitir ou rejeitar projectos e propostas de lei ou de resolução (e mesmo projectos de deliberação e requerimentos) compete ao Presidente da AR (*alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º e artigo 139.º do RAR*), que deve verificar a sua regularidade regimental.

Essa verificação incide sobre a competência dos autores (*n.º 1 do artigo 167.º da CRP e artigo 131.º do RAR*) e sobre o cumprimento dos requisitos formais e demais limites das iniciativas, constantes do Regimento (*artigos 132.º a 138.º*) e da Lei n.º 17/2003 (*artigos 3.º a 8.º*) no caso da iniciativa legislativa de cidadãos.

Tem-se entendido que «as iniciativas legislativas não devem ser rejeitadas por motivos que podem ser corrigidos.» (*Despacho de admissibilidade n.º 92/VIII* do Presidente Almeida Santos).

A não admissão ou rejeição liminar pelo Presidente de uma iniciativa legislativa com base em violação da Constituição ou dos princípios nela consignados (*alínea a) do n.º 1 do artigo 133.º do RAR, e alínea a) do artigo 4.º da Lei n.º 17/2003*) levanta-nos sérias dúvidas.

O cabimento constitucional da recusa de admissão com base em inconstitucionalidade, que o Regimento prevê, é entendido como problemático por Gomes Canotilho, por permitir um juízo formal de inconstitucionalidade que dispensa a apreciação do mérito das iniciativas apresentadas e pode redundar numa interferência da maioria parlamentar no poder de iniciativa.

Os Presidentes da Assembleia têm, de um modo geral, interpretado o «poder de rejeição» de iniciativas legislativas com a maior cautela.

«O poder de rejeição de projectos e propostas de lei com fundamento em inconstitucionalidade só deve ser exercido quando tal inconstitucionalidade resultar absolutamente evidente para qualquer observador e seja de tal natureza que não possa ser corrigida no decurso do procedimento legislativo na Assembleia. O que significa que não poderão ser meras dúvidas de constitucionalidade a justificar a não admissão de projectos ou propostas de lei» (*Despacho de admissibilidade do Presidente Mota Amaral sobre o PJJ 319/IX*).

A Constituição não atribui ao Presidente da Assembleia da República competências para exercer funções de fiscalização da constitucionalidade, mesmo em face da competência constitucional da Assembleia da República para vigiar pelo cumprimento da Constituição (*alínea a) do artigo 162.º da CRP*) — é competência da Assembleia, enquanto órgão colegial, e não do seu Presidente.

As comissões também não têm competência, constitucional ou regimental, para emitir juízos de mérito ou oportunidade sobre as iniciativas legislativas, que cumprirá ao Plenário.

«As comissões parlamentares, muito embora reproduzam em escala reduzida a composição da Assembleia, não a representam. São, constitucionalmente e regimentalmente, seus órgãos auxiliares» (*Despacho de admissibilidade n.º 85/VIII – Presidente Almeida Santos*).

O levantamento, aparentemente exaustivo, dos despachos de admissibilidade e das rejeições de iniciativas legislativas pelos Presidentes da AR, desde a VII Legislatura, permitiu-nos ter uma visão mais abrangente das questões que têm estado subjacentes à admissibilidade ou rejeição das iniciativas legislativas.

Verificámos que a rejeição de iniciativas esteve quase sempre ligada ao incumprimento de requisitos formais.*

A não admissão por violação da Constituição e dos princípios nela consignados (*artigo 133.º do RAR*) tem suscitado bastantes reservas e dúvidas, que não deixaram de ser, muito concreta e expressamente, levantadas pelos Presidentes da Assembleia nos seus despachos, sobretudo ao longo das VII e VIII Legislaturas.

No entanto, mesmo nos casos mais polémicos, a tendência foi para admitir as iniciativas e transmitir à comissão todas as dúvidas e reservas de natureza jurídico-constitucional suscitadas.

Parece de assinalar uma questão recorrente relacionada com o âmbito da iniciativa legislativa que cabe às assembleias legislativas regionais.

A doutrina tem apontado para que a iniciativa legislativa destas assembleias se restringe às questões que dizem respeito às regiões autónomas (nos termos *do n.º 1 do artigo 167.º da CRP*). No entanto, mesmo as propostas de lei das assembleias legislativas regionais consideradas, expressamente, como não preenchendo os requisitos exigidos para constituírem iniciativas legislativas das regiões autónomas foram admitidas pelo

* Excepção feita para a rejeição do *Projecto de Resolução n.º 101/VII* pelo Presidente Almeida Santos, “por manifesta inconstitucionalidade”, uma vez que pretendia suspender a vigência de um Decreto-Lei aprovado pelo Governo no uso de poderes legislativos próprios, e para a rejeição do *Projecto de Lei n.º 319/IX* pelo Presidente Mota Amaral, em virtude de inconstitucionalidade considerada absolutamente evidente e não suprável no decurso do processo legislativo, uma vez que se previa o acesso à função pública sem concurso.

Presidente da AR, com dúvidas e por «deferência» para com as assembleias legislativas regionais.

3. Propostas de acção

3.1. Nota técnica

A verificação dos requisitos formais e materiais de admissibilidade das iniciativas legislativas não pode ser uma tarefa rotineira e formal.

Os procedimentos são essenciais no processo de formação das leis.

A nota técnica deve passar a ser encarada como um contributo técnico essencial, não dispensável, e deve assumir-se como o primeiro parecer técnico-jurídico de conformidade, constitucional e regimental, das iniciativas apresentadas.

Em conformidade, defende-se que esta primeira apreciação, consubstanciada na nota técnica, deve conter toda a informação pertinente com vista à admissão pelo Presidente e à instrução pela comissão.

- Deve reforçar-se a análise prévia das iniciativas e a verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais e regimentais de admissão, chamando-se a atenção para as dúvidas que suscitem.
- As menções legislativas erradas ou outros lapsos que sejam detectados na iniciativa apresentada devem ser sempre corrigidos ou assinalados. Se constarem do título, pode continuar a corrigir-se o título directamente na nota técnica, alertando informalmente o autor da iniciativa para a modificação efectuada. Se constarem do texto da iniciativa, pode chamar-se a atenção para o facto, por exemplo, em nota de rodapé à informação, para não se correr o risco de poderem passar despercebidos à comissão e à própria Daplen, na fase da redacção final — sendo certo que a redacção final pode vir a ser dispensada.
- No que diz respeito a audições, pensamos que a nota técnica poderia passar a sugerir às comissões todas as audições e consultas obrigatórias, em função da

matéria da iniciativa, indicando sempre o suporte legal do dever de audição, e ainda as facultativas que se entendesse poderem relevar.

Tratar-se-ia de uma informação com carácter meramente indicativo, com vista a facilitar a identificação das entidades a ouvir, sendo certo que (exceptuando o caso dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas) competirá sempre às comissões decidir quem ouvir.

A lista de entidades/audições obrigatórias (e, eventualmente, facultativas) que está também a ser preparada por este grupo de trabalho facilitará em muito esta tarefa.

- Relativamente à audição dos órgãos de governo das regiões autónomas, que, como se disse atrás, já é sugerida pela Daplen ao Presidente da AR, pensamos que deve fazer-se, sempre que possível, imediatamente após a admissão da iniciativa.

Na verdade, essa tem sido a prática, salvo nos casos em que a iniciativa escapa a esta primeira apreciação da Daplen e não recebe nota técnica. Nestes casos excepcionais — mas que acontecem e, em nosso entender, nunca deveriam acontecer — a iniciativa passa directamente da entrada para a admissão, escapando a esse primeiro escrutínio técnico da Daplen. Esta situação tem originado problemas não só relacionados com a não realização no momento próprio, ou a não realização de todo, de audições obrigatórias, como relacionados com a não detecção de erros, nomeadamente ao nível de menções legislativas, que só vieram a ser detectados na fase de promulgação da iniciativa.

A urgência política nunca é alheia à dispensa de nota técnica e de redacção final e é o responsável «sem rosto» de grande parte das rectificações efectuadas.

- Pensamos ainda que deve ser sempre dado imediato conhecimento à comissão competente sobre a realização de qualquer audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas por parte do Presidente da AR, ou seja, deve-lhe

ser comunicada a consulta na própria data em que essa consulta foi efectuada e imediatamente reencaminhados os contributos recebidos.

- Acreditamos também que poderá existir vantagem na fixação de um prazo de resposta razoável, no âmbito destas audições, que poderia ser encurtado em caso de urgência (à semelhança do que vem previsto no *artigo 25.º do Regimento do Conselho de Ministros*). No Estatuto da Região Autónoma dos Açores está previsto um prazo para resposta a consultas deste tipo por parte da Assembleia Legislativa, mas não no da Madeira.
- De uma maneira geral, parece-nos que poderia ser útil estabelecer prazos, considerados razoáveis, para resposta às diferentes audições e consultas efectuadas pela AR.
- As audições e consultas poderiam passar a fazer-se, na medida do possível, por via electrónica (com recurso a assinaturas digitalizadas, quando necessário, para garantir segurança e certeza), procedendo-se ao envio de toda a documentação também por essa via, sempre que possível, ou indicando onde pode ser localizada no *site* na Internet do Parlamento.
- Quando o autor da iniciativa solicite urgência, nos termos e para os efeitos do artigo 284.º e seguintes do RAR, parece-nos útil chamar sempre a atenção para isso na nota técnica não só para alertar o Presidente, para efeitos de processamento dos trâmites do processo de urgência e planeamento de agendamentos, como a própria comissão, que terá de dar parecer sobre o pedido de urgência.

Do mesmo modo, se o autor da iniciativa solicita, logo no ofício de entrega da proposta de lei, uma «urgência informal» (ou o Governo solicita prioridade, nos termos e para os efeitos do *artigo 61.º do RAR*) para o respectivo processamento e, nomeadamente, agendamento, parece conveniente referi-lo, expressamente, na nota técnica para que o pedido possa ser atempadamente ponderado e não corra o risco de passar despercebido, uma vez que não consta da iniciativa em si.

- Sempre que o autor da iniciativa apresentada tenha dado entrada a outra iniciativa idêntica na mesma sessão ou em anterior sessão da mesma Legislatura, deve informar-se na nota técnica que iniciativa foi, a que comissão baixou e qual o seu estado actual e, eventualmente, que entidades foram ouvidas, anexando cópia da «ficha» completa sobre essa iniciativa obtida na base de dados PLC.

Pensa-se que esta informação pode ser útil do ponto de vista do controlo da possibilidade ou da necessidade de renovação da iniciativa (*n.ºs 4 e 5 do artigo 167.º da CRP, n.º 2 do artigo 133.º e artigo 135.º do RAR*).

- Quando que tenham dado entrada e/ou se encontrem pendentes quaisquer outras iniciativas sobre matéria idêntica, ou conexas, com a iniciativa apresentada, deverá informar-se na nota técnica quais foram essas iniciativas, a que comissão baixaram, qual o seu estado actual e, eventualmente, que entidades foram ouvidas, juntando-se também, em anexo, cópia das respectivas «fichas» individuais completas, obtidas na base PLC.

Este tipo de informação parece-nos poder ser útil para o Presidente, uma vez que relembra as entidades ouvidas, facilita a indicação de baixa à mesma comissão, se assim o entender, e permite uma mais rápida identificação das iniciativas pendentes sobre matérias conexas com vista, por exemplo, ao planeamento dos respectivos agendamentos, designadamente por arrastamento.

Para as comissões esta informação também nos parece útil, pela imediata identificação de outras iniciativas sobre a mesma matéria ou sobre matéria conexas de que podem não ter tido imediato conhecimento por terem, eventualmente, baixado a diferentes comissões.

- Sempre que por força da matéria em causa (*alíneas a) a f), h), j), primeira parte da alínea l), q) e t) do artigo 164.º e artigo 255.º por força do n.º 2 do artigo 166.º da CRP*), se verifique que a iniciativa vai revestir a forma de lei orgânica, pensa-se que pode ser útil alertar para isso logo na nota técnica. Isto porque, se trata de uma lei de valor reforçado, que carece de aprovação em votação final

global, por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções e, em alguns casos, de aprovação, na especialidade, em Plenário.

A sua rápida identificação como lei orgânica pode contribuir também para evitar eventuais lapsos no respectivo tratamento, uma vez que esta forma de lei obedece a trâmites específicos na fase do envio ao Presidente da República (*conforme n.º 5 do artigo 278.º da CRP*) e tem de ter, inclusivamente, numeração própria para efeitos de publicação conforme previsto na Lei Formulário (*Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, republicada pela Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho*).

- Do mesmo modo, quando por força da matéria ou matérias em causa (*alíneas a) a f), h), n) e o) do artigo 164.º, por força do n.º 4 do artigo 168.º e artigo 255.º, por força da última parte do n.º 5 do artigo 168.º da CRP*), for possível prever que a iniciativa (no todo, ou em parte) tenha de ser, obrigatoriamente, objecto de votação na especialidade em Plenário, pode ser útil fazer uma referência na nota técnica, como alerta, designadamente para os técnicos da comissão competente.
- Quando a matéria da iniciativa apresentada permita prever que vai carecer de aprovação por maioria reforçada, na votação final global, em Plenário, parece-nos que pode também ser útil chamar a atenção para isso na nota técnica. Mais uma vez, como alerta que tanto pode ser considerado útil pelo Presidente, como pelos técnicos da comissão competente.
- Se, da análise do texto da iniciativa, se verifica que tem disposição, nomeadamente sobre entrada em vigor, que contraria o disposto na Lei Formulário, parece-nos útil chamar a atenção para isso na própria nota técnica.

O interesse por este tipo de informação foi-nos confirmado por alguns técnicos das comissões e parece-nos reforçado pelo facto de nem todos serem juristas.

- Quando a iniciativa apresentada tem por objecto, ou compreende, uma alteração a diploma existente, parece-nos útil chamar-se a atenção, desde logo, para a

necessidade de mencionar, no título, o número de ordem da alteração introduzida, em conformidade com o disposto na Lei Formulário (*n.º 1 do artigo 6.º*). Pode passar a indicar-se, desde logo, esse número de ordem (confirmado por recurso às modificações sofridas pelo diploma, constantes da base Digesto da PCM).

- Quando a iniciativa em causa introduza alterações, independentemente da sua natureza e extensão, aos estatutos político-administrativos das regiões autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve verificar-se sempre se a republicação consta em anexo à iniciativa e, caso contrário, chamar a atenção na nota técnica de que deverá proceder-se à republicação integral do diploma, em anexo à iniciativa (*n.º 2 do artigo 6.º da Lei Formulário*).
- Se a iniciativa em causa vem introduzir numerosas e substanciais alterações a um diploma que, por sua vez, já sofreu um elevado número de modificações e rectificações, e a natureza da matéria parece justificar e aconselhar a ponderação da sua republicação integral (conforme disposto no *n.º 3 do artigo 6.º da Lei Formulário*), pode chamar-se a atenção para isso na nota técnica, sugerindo-se à comissão competente que pondere a republicação integral do diploma.
- Sempre que estejam em causa iniciativas que tenham por objecto ou se destinem a transpor para o direito interno directivas comunitárias, parece-nos útil indicar na nota técnica o prazo de transposição dessas directivas, mesmo que já se encontre ultrapassado.

Eventualmente, pode ser útil para efeitos de planeamento do agendamento da iniciativa e como alerta para a comissão competente.

A proximidade da data de transposição ou o facto de poderem estar já em causa sanções para o Estado português resultantes do atraso na aprovação e publicação desses diplomas de transposição pode funcionar como alerta e, eventualmente, concorrer para o estabelecimento de prazos mais curtos para eventuais audições, conduzindo a procedimentos e agendamentos mais rápidos.

De resto, este é um elemento que também passou a ter de constar da nota justificativa do Governo nos diplomas de transposição (*alínea b) do artigo 40.º do Regulamento do Conselho de Ministros*).

- Os nossos colegas da Comissão de Assuntos Europeus, alertaram-nos para a importância do processo legislativo parlamentar nacional não correr, como acontece actualmente, completamente à margem do processo legislativo europeu e para a mais-valia da base IPEX (uma espécie de PLC do processo legislativo europeu). Sugerem a consulta da base IPEX pelos técnicos da Daplen, com vista à confrontação da matéria das iniciativas que dão entrada na Assembleia com as pendentes do processo legislativo europeu, e a inclusão da informação na própria nota técnica, quando a matéria esteja a ser discutida ao mesmo tempo no contexto europeu, como alerta para o Presidente e para os técnicos das outras comissões.
- Outros colegas das comissões chamaram-nos a atenção do interesse da nota técnica passar a constar da base PLC, como documento técnico inicial correspondente a uma iniciativa.

3.2. Governo — novas práticas

- Em face do actual Regimento do Conselho de Ministros (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, 18 de Maio*), pensamos que poderá passar a exigir-se, sempre, relativamente às propostas de lei do Governo, a apresentação dos elementos que vêm previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 138.º do Regimento, ou seja:
 - Memória descritiva das situações sociais, económicas, financeiras e políticas a que se aplicam;
 - Informação sobre os benefícios e consequências da sua aplicação;
 - Resenha de legislação vigente sobre o assunto.
- Uma vez que o Governo, em cumprimento do previsto no Regimento do Conselho de Ministros (*n.º 5 do artigo 3.º*), deve referir, na parte final da

exposição de motivos das suas propostas de lei, a realização de consultas a cidadãos eleitores, a negociação e a participação ou audição de entidades, identificando-as e esclarecendo se as consultas e audições foram obrigatórias ou facultativas, parece-nos que se deve chamar a atenção na nota técnica para a existência dessas informações, sugerindo que sejam solicitadas, pela comissão competente, cópias das contribuições recebidas no âmbito das mencionadas audições e consultas já realizadas, cujo conhecimento pode ter utilidade para o processo legislativo parlamentar.

- Ainda no que diz respeito ao Governo, pensamos que também pode ter interesse solicitar-lhe que junte sempre às suas propostas de lei (pelo menos, quando estejam em causa matérias estruturantes ou de maior relevância) as conclusões da avaliação prévia do impacto, designadamente do teste SIMPLEX, quando, tenha tido lugar.

Do mesmo modo, parece-nos que a Assembleia deve passar a solicitar ao Governo que lhe remeta os resultados da avaliação do impacto da iniciativa, quando, em razão da matéria, tenha implicações com a igualdade de género e com as condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência (*alíneas i), n) e o) do artigo 29.º*), como elemento adicional relevante para uma tomada de decisão objectiva e fundamentada pela Assembleia da República.

3.3. Alterações ao Regimento

A verificação dos requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 138.º, respeitantes às propostas de lei, não pode ser muito exigente porque a sua redacção retira importância a esses elementos, ao referir:

«(...) **na medida do possível**, a apresentação, **de modo abreviado (...)**».

- Sugerimos, assim, duas propostas alternativas para o **corpo do n.º 2 do artigo 138.º**:

1 — Se se optar por manter, apenas para as propostas de lei, a exigência adicional constante das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 138.º, pensamos que

devem ser eliminadas as referências a «**e na medida do possível**» ou «**de modo abreviado**», propondo-se para o corpo do n.º 2 do artigo 138.º a seguinte redacção:

«O requisito referido na alínea d) do número anterior implica, no que diz respeito às propostas de lei, a apresentação dos seguintes elementos:»

2 — Se se decidir que estas exigências adicionais não devem limitar-se às propostas de lei, sugerimos que o corpo do n.º 2 do artigo 138.º passe a ter a seguinte redacção:

«O requisito referido na alínea d) do número anterior implica, na medida do possível, a apresentação, de modo abreviado, dos seguintes elementos:»

- Tendo em conta que a documentação parlamentar é hoje amplamente disponibilizada por meios electrónicos (*site* da AR), com inerentes e conhecidas vantagens parece-nos que têm de ser repensados e, eventualmente, adaptados a essa mais recente realidade o **n.º 2 do artigo 150.º** e o **n.º 1 do artigo 153.º**. Na verdade, outras normas já sofreram essa «actualização», como o n.º 4 do artigo 117.º, onde se fala expressamente do portal da AR na *Internet*.
- O Regimento da Assembleia da República deveria ser um diploma exemplar, do ponto de vista da redacção normativa. Porém, verifica-se que apresenta um elevado número de maus exemplos que conviria assinalar (este grupo de trabalho poderia também fazê-lo exaustivamente) e corrigir, se possível.

No que diz respeito à epígrafe, as regras da legística[†] aconselham: «considera-se incorrecta a utilização de epígrafes idênticas em diferentes artigos do mesmo acto, bem como a utilização de epígrafes idênticas às denominações das divisões sistemáticas; a epígrafe, tal como a denominação de um capítulo ou secção, é uma referência de identificação, cuja finalidade sai defraudada quando essa referência se repete continuamente no mesmo diploma».

[†] (*in Legística — Perspectivas sobre a Conceção de Actos Normativos*, de David Duarte, Alexandre Sousa Pinheiro, Miguel Lopes Romão e Tiago Duarte, Ed. Almedina)

Ora, as epígrafes dos **artigos 160.º e 164.º** são exactamente iguais (Avocação pelo Plenário), pelo que sugerimos que seja ponderada a sua alteração ou, eventualmente, a eliminação de um dos artigos referidos, no caso de serem também redundantes do ponto de vista do conteúdo normativo.

São também idênticas as epígrafes dos **artigos 244.º, 271.º e 272.º** (Reunião da Assembleia), bem como, as dos **artigos 274.º e 275.º** (Discussão e votação). Como se demonstra e como ficou referido atrás, esta não é uma boa prática de redacção normativa.

Do mesmo modo, grande parte das epígrafes dos artigos do Regimento é idêntica às suas divisões e subdivisões sistemáticas. Refira-se a título de exemplo:

- **Epígrafe da Divisão III** (Título II, Capítulo I) e **artigo 21.º** — Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares;
- **Epígrafe da Divisão IV** (Título II, Capítulo I) e **artigo 22.º** — Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares;
- **Capítulo IV** (Título II) e **artigo 45.º** — Representações e Deputações;
- **Divisão III** (Título IV, Capítulo I, Secção I) e **artigo 152.º** — Audição dos órgãos de governo regional;
- **Subdivisão IV** (Divisão IV, Capítulo I, Secção I, Título IV) e **artigo 165.º** — Votação final global;
- **Divisão V** (Capítulo I, Secção I, Título IV) e **artigo 166.º** — Redacção final;
- **Secção V** (Capítulo V) e **artigo 240.º** — Perguntas ao Governo;
- **Secção VIII** (Capítulo V) e **artigo 245.º** — Requerimentos;
- **Secção XII** (Capítulo V) e **artigo 263.º** — Relatórios de outras entidades.

3.4. Iniciativa legislativa de cidadãos

Parece-nos que a iniciativa legislativa de cidadãos deve ser repensada.

A revisão constitucional de 1997 estabeleceu o direito de iniciativa popular por cuja concretização jurídica foi preciso esperar cerca de seis anos.

A Lei n.º 17/2003, de 4 de Junho, estabeleceu para a iniciativa legislativa popular requisitos muito exigentes, desde logo quanto ao número mínimo de cidadãos subscritores. A exigência de um *mínimo* de 35 000 cidadãos eleitores subscritores parece exagerada e desmotivará, certamente, os mais organizados.

Parece, assim, mais fácil fazer alguma pressão junto de um Deputado ou de um grupo parlamentar para que levem a ideia de iniciativa por diante.

Desde a publicação da lei, só deu entrada uma iniciativa popular que, de popular, no sentido de resultado espontâneo da vontade de participação política de cidadãos, parece-nos ter pouco.

Desta tão fraca adesão popular à iniciativa legislativa, regulada de forma tão exigente talvez por medo que viesse a suscitar um excessivo e, por isso mesmo, indesejável interesse popular, devem ser retiradas, no nosso entendimento, as devidas conclusões.

Sendo este direito ainda novo e pouco estudado entre nós, existirão estudos de direito comparado já realizados (solicitados internamente aquando da discussão e aprovação da lei ou antes, por altura da revisão constitucional de 1997) que nos permitam avaliar como funciona e por que funciona (eventualmente melhor) noutros países mais experimentados ao nível das saudáveis práticas de democracia participativa este direito de iniciativa popular?

Porque se entendeu que os cidadãos eleitores não podem apresentar propostas sobre todas as matérias constantes do artigo 164.º da CRP, com excepção da alínea i)?

Trata-se de matérias de reserva absoluta de competência legislativa, o que significa que têm de ser objecto de lei da Assembleia da República, mas os Deputados, os grupos parlamentares e o Governo têm poder de iniciativa nessas matérias.

Justifica-se que não seja permitido aos cidadãos eleitores apresentar projectos de lei em matérias como eleições ou autarquias locais?

ANEXOS:

I. Outras sugestões de alteração ao Regimento (não relacionadas com a matéria deste trabalho)

- Relativamente ao **n.º 2 do artigo 135.º**, pensamos que deveria ser alterado no sentido de prever igualmente a caducidade dos projectos de lei de Deputados em virtude da respectiva cessação de mandato.
- Do nosso ponto de vista, carece de urgente alteração o **n.º 1 do artigo 167.º (Reclamações)**, uma vez que é totalmente inexecutável. Aliás, a exigência do seu cumprimento por iniciativa de 10 Deputados pode criar (e já esteve quase a criar...) enormes problemas. Assim, ou se reduz substancialmente o prazo previsto para as reclamações neste n.º 1 do art.º 167.º («até à terceira reunião plenária posterior ao dia da publicação do texto de redacção final no Diário») ou se elimina este direito que, efectivamente, já não se admite que possa ser exercido nos termos que ali estão previstos.
- O **n.º 2 e 3 do artigo 119.º** não nos parece conter, salvo melhor opinião e sem querer ferir susceptibilidades, matéria que mereça tratamento regimental parecendo-nos que bastaria constar da LOFAR ou da Resolução da AR sobre a Estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República.
- Não se deverá permitir aos Deputados autores do projecto de lei ou de resolução em apreciação o direito a participar nas reuniões das comissões com direito a voto? O **n.º 1 do artigo 110.º**, permite-lhes apenas uma participação limitada sem direito a voto.

II. Discrepâncias entre a Constituição e o Regimento:

Forma que tomam as alterações ao Regimento:

O **n.º 4 do artigo 290.º do RAR** (Alterações) fala em resolução de alterações ao Regimento e, efectivamente, as alterações ao Regimento têm sido publicadas sob forma de resolução, mas o **artigo 119.º da CRP** (Publicidade dos Actos) refere que são publicados no jornal oficial, *Diário da República*: «as resoluções da Assembleia da República (alínea e)» e «os regimentos da Assembleia da República (alínea f)».

A Constituição prevê como acto publicável com autonomia própria o Regimento, mas o próprio Regimento deixa-se publicar sem essa dignidade, optando pela forma normal dos actos da Assembleia, que é a forma de resolução. Porquê?

Votação na especialidade em comissão:

O **artigo 159.º do RAR** estabelece como regra a votação na especialidade nas comissões, o que parece acertado.

No entanto, essa regra não está de acordo com a Constituição, visto que o **n.º 3 do artigo 168.º da CRP** prevê que «se a Assembleia o deliberar, os textos aprovados na generalidade serão votados na especialidade pelas comissões».

Na Constituição, a regra parece ser a votação na especialidade em Plenário, salvo deliberação do mesmo.

Poder dos Deputados de agendamento dos projectos de lei ou de resolução que apresentem

A **alínea b) do artigo 156.º da CRP** parece ir mais longe do que o Regimento em matéria de direito ao agendamento dos Deputados. O Regimento prevê o direito ao agendamento dos Grupos Parlamentares (**artigo 63.º do RAR**) e das regiões autónomas (**n.º 1 do artigo 179.º do RAR**) mas não parece prever o dos Deputados enquanto autores das iniciativas. Defendemos uma maior concretização regimental deste direito constitucionalmente previsto.

III. Outras propostas de acção

1 — Versão anotada do Regimento

A realização deste trabalho obrigou-nos a um estudo mais alargado das matérias parlamentares e proporcionou-nos uma reflexão que produziu novas ideias que vão para além do próprio tema objecto deste trabalho.

Assim, acreditamos que os técnicos, nomeadamente os que lidam mais directamente com o procedimento legislativo, têm condições para promover em conjunto a edição de uma versão anotada do Regimento da Assembleia da República.

Com base na documentação parlamentar disponível (por ex. pareceres interpretativos do RAR da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e outros pareceres relevantes produzidos por esta ou outras comissões; despachos de admissibilidade; debates parlamentares, etc.), em recolha de anotações e críticas ao Regimento produzidas pela doutrina e jurisprudência e, inclusivamente, na experiência de trabalho relevante, vivida pelos próprios técnicos parlamentares.

Poderia avançar-se com a recolha e introdução numa versão digital existente na *Intranet* e, posteriormente, consoante os resultados obtidos, promover uma edição em papel.

2 — Check-list do procedimento legislativo

Produzimos uma lista de aferição do cumprimento de várias formalidades necessárias ao longo do procedimento legislativo que tem como principal objectivo identificar essas formalidades e facilitar o trabalho daqueles que lidam com estas matérias.

Não se trata, ainda, de uma lista completa e que possamos dar por terminada, mas sugerimos que venha a ser disponibilizado na *Intranet*, em apenso ao Guia que este grupo de trabalho pretende produzir.

3 — Excepcionalidade absoluta da dispensa de redacção final

Consideramos a redacção final uma fase absolutamente essencial do procedimento legislativo.

Permite uma última ponderação e verificação da conformidade dos textos com as alterações sofridas e aperfeiçoar a sua redacção. É uma garantia de qualidade do resultado no processo legislativo, que só muito excepcionalmente se deve admitir dispensar.

A dispensa de redacção final, que não é expressamente prevista nem condicionada pelo Regimento, é uma prática relativamente frequente que se entende dever ser evitada ou limitada (eventualmente, por norma regimental) a casos de verdadeira urgência e não de mera conveniência política.

Ana Paula Bernardo

Maria do Rosário Tavares