

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DO CIDADÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

DORA RESENDE ALVES

Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

MARIA MANUELA MAGALHÃES SILVA

Universidade Portucalense – Infante D. Henrique

1. ENQUADRAMENTO GERAL

Este estudo dedica-se fundamentalmente ao seguinte tema: as formas de participação democrática dos cidadãos no processo da função legislativa ou no processo legislativo. Quão permeável é o processo de feitura das leis à participação democrática dos cidadãos? Uma das facetas da democracia é permitir aos cidadãos participar nos processos de tomada de decisões. Mas de que forma podem os cidadãos envolver-se no processo legislativo com os procedimentos previstos constitucionalmente? Que possibilidades no direito constitucional nacional e no direito da União Europeia?

Podemos focar a análise em alguns mecanismos constitucionalmente previstos na ordem jurídica nacional que representam até novas formas de exercer o direito à cidadania porque num Estado de direito democrático, a participação dos cidadãos é fundamental para a democracia.

A Constituição da República Portuguesa é de 2 de abril de 1976²⁶ e foi revista sete vezes, através de um processo especial, nela própria previsto visto tratar-se de uma constituição rígida com variados limites à desconstitucionalização. No seu texto encontramos alguns

²⁶ Antecedentes disponíveis em: <https://bit.ly/2RZnsSX>. Também disponível em língua inglesa e francesa em <https://bit.ly/2RZnsSX>

instrumentos que permitem a participação dos cidadãos no surgir ou prosseguir de atos legislativos. Falamos do referendo, nacional ou local, e da iniciativa dos cidadãos para atos legislativos. Acresce, em cada caso, legislação ordinária regulamentadora (Lei Orgânica do Regime do Referendo²⁷, Regime Jurídico do Referendo Local²⁸, Lei que prevê a Iniciativa Legislativa de Cidadãos²⁹). Todos eles, mecanismos de pouco sucesso ou utilização muito pontual.

Por comparação, a Constituição Federativa do Brasil é 5 de outubro de 1988³⁰ e já foi objeto de, até 2020, 116 alterações, cuja natureza não é toda idêntica. Também ela permite o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (todos por lei³¹), esta que já deu origem a alguns (poucos) exemplos de legislação³² que se encontra em vigor.

Noutro plano, na ordem jurídica da União Europeia, podemos apontar como tratados constitucionais os chamados Tratados institutivos e aí encontrar um importante mecanismo a referir. A possibilidade da iniciativa de cidadania europeia³³ é uma forma de participação democrática

²⁷ Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I-A. Lisboa: Instituto Nacional-Casa da Moeda, 1998 -04-03, n.º 79, pp. 1496-(2) a 1496-(29). Disponível em: <https://bit.ly/3fDG6Jn>.

²⁸ Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto. Diário da República, Série I-A. Lisboa: Instituto Nacional: Casa da Moeda, 2000-08-24, n.º 195, pp. 4269 - 4294. Disponível em: <https://bit.ly/3c6lPdj>.

²⁹ Lei n.º 17/2003, de 4 de junho. Diário da República, Série I-A. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, de 2003-06-04, n.º 129, pp. 3349 - 3351. Disponível em: <https://bit.ly/34uFBLg>.

³⁰ Constituição Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional, 1988-10-05, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2R62p0C>

³¹ A Lei n.º 9.709/98 de 18 de novembro, que regulamenta o artigo 14 da Constituição brasileira. Disponível em: <https://bit.ly/3i7heuT>

³² Quatro projetos de iniciativa popular foram aprovados até hoje: a **Lei 8.930/1994: o caso Daniella Pérez** (disponível em: <https://bit.ly/3fVLJBn>); a **Lei 9.840/1999: combate à compra de votos** (disponível em: <https://bit.ly/3fC0v1b>); a **Lei 11.124/2005: moradia popular** (disponível em: <https://bit.ly/3g1pPg4>); a **Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa** (disponível em: <https://bit.ly/3g14vaq>).

³³ A iniciativa de cidadania europeia é um meio com vista a contribuir para a definição das políticas comunitárias através de pedidos à Comissão Europeia, com vista à elaboração de novos textos legislativos, com requisitos e procedimentos próprios. Disponível em: <https://bit.ly/3fGUYqt>. Esta iniciativa é promovida pelos Estados-membros, aludindo ao exemplo português: <https://bit.ly/3c6kYJj>

que visa alcançar uma proposta legislativa por intermédio da intervenção da Comissão Europeia, que detém (quase) o monopólio da iniciativa legislativa na feitura de atos legislativos da União. Também regulado em ato de direito derivado por regulamento de 2019 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2011, 2019), este processo tem reunido um crescente número de participações nos últimos anos, embora também sem resultados animadores.

Regressa a discussão: serão os mecanismos legalmente previstos suficientes e adequados? Ou a participação cívica dos cidadãos mereceria ser objeto de mais promoção? Que contribuição podem as tecnologias acrescentar?

Uma das facetas da democracia é permitir aos cidadãos participar nos processos de tomada de decisões.

De que forma podem os portugueses envolver-se de acordo com os procedimentos previstos constitucionalmente?

2. AS PALAVRAS DA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

A democracia, na sua forma mais pura, devia ser exercida diretamente pelos cidadãos, pela tomada de decisões em conjunto, reunidos em assembleia. Tal forma é de todo inviável na prática, como todos sabemos, mesmo em Estados com um número mais diminuto de cidadãos eleitores e, portanto, não é possível funcionar dessa forma. A maioria dos Estados, nas suas Constituições, consagra não a democracia direta, mas a democracia representativa. Ou seja, os cidadãos participam no exercício de poder através de representantes que são eleitos pelos cidadãos. E uma vez eleitos, vão representar o Estado ou o país e não propriamente aqueles que os elegeram.

Essa eleição ou escolha é feita, normalmente, por sufrágio universal e direto, o que permite realmente escolhermos quem pretendemos que nos represente para a tomada de decisões. A Constituição portuguesa não foge a esses princípios. É uma Constituição que estabelece um Estado de direito democrático. Estabelece a soberania popular. Diz mesmo expressamente nos artigos 1.º e 2.º que a soberania reside no

povo e que o povo a exerce através dos seus representantes, estabelecendo assim um mandato representativo. Mandato esse que é atribuído através de sufrágio direto e universal e periódico.

No artigo 2.º da CRP diz “visando (...) o aprofundamento da democracia participativa”, sendo, portanto, um desiderato constitucional o melhoramento das vias de acesso dos cidadãos à participação democrática (Constituição da República Portuguesa, 1976). Nos dias de hoje, tal acesso poderá vir a contemplar os meios digitais³⁴. A utilização das novas tecnologias digitais reforça a participação democrática e a União Europeia apoia os esforços dos países, nomeadamente para avanços na adoção de normas de voto eletrónico (Organ & Alemanno, 2021). Neste ponto, Portugal dá os primeiros passos pela recente recomendação do Parlamento ao Governo português para que elabore e apresente os estudos necessários à introdução de voto eletrónico não presencial (Resolução da Assembleia da República n.º 123/2021, 2021). É uma mera recomendação, é certo, sem valor vinculativo, mas é já um sinal do caminho a seguir. Um caminho com muitas dúvidas e problemas a resolver mas também com vantagens a explorar.

A CRP menciona: 7 vezes a palavra democracia, 30 vezes a palavra democrático/a, 4 vezes duas variantes da mesma palavra (democratização e democraticamente), ou seja, a ideia de democracia está presente 41 vezes em 296 artigos, numa média de uma menção a cada sete artigos.

Temos desenvolvido este estudo precisamente para verificar se as formas que existem de participação dos cidadãos por via direta são eficazes, e se realmente estão a ser desenvolvidas e promovidas com sucesso e com resultados. Que formas existem ou que estão realmente consagradas?

O constitucionalismo português data dos finais do século XVIII com a abertura de novos horizontes pela Revolução Liberal de 1820 e prosseguiu ininterruptamente através de três constituições em monarquia

³⁴ Sendo prova direta o acesso online da Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://bit.ly/3vDN72k> .

constitucional (1822, 1826 e 1838). Seguiu-se a 1.^a República com a Constituição de 1911 e uma mudança para um cariz autoritário em 1826 que trouxe a Constituição de 1933 (Miranda, 2007, p. 257).

A Constituição da República Portuguesa em vigor surgiu, como a maioria das constituições da história portuguesa, de uma revolução, a Revolução de 25 de abril de 1974 e é publicada em 2 de Abril de 1976 (data próxima da Constituição espanhola que é de 31 de outubro de 1978³⁵). Foi objeto de sete revisões constitucionais (1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005) (Miranda, 2007), sempre nos termos por ela previstos. Todas as alterações foram realizadas por um processo que a própria Constituição prevê, porque é uma constituição rígida (artigos 284.º a 289.º da CRP).

E através desse mecanismo de revisão tem-se procurado atualizar a Constituição, adaptá-la à evolução da sociedade, colmatar lacunas e melhorar, e eventualmente corrigir imperfeições (Tavares et al., 2011). Assim, o texto da lei fundamental em vigor pôde acompanhar o evoluir dos tempos através das suas modificações, legitimamente realizadas. Porém, duas questões se levantam. Por um lado, a constatação de que apenas cerca de 10% do seu texto permanece idêntico à versão originária de 1976. Por outro lado, até que ponto o cidadão comum compreende estas alterações e se sente próximo do texto fundamental ao longo destes já 45 anos de vigência?

3. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Com o texto em vigor, a Constituição portuguesa consagra alguns mecanismos que permitem ou que são formas de democracia direta. Os cidadãos não podem participar na tramitação de uma lei de revisão constitucional, mas podem manifestar-se no processo legislativo e político de duas formas:

- - Pela participação num referendo;

³⁵ Texto da Constituição Espanhola de 31 de outubro de 1978 disponível em: <https://bit.ly/3vCtW8V>

– - Através do exercício da iniciativa legislativa.

O referendo pode em Portugal ser nacional, regional ou local, mas é um mecanismo recente e muito raramente usado, com pouca adesão o que acontece também por razões históricas nacionais. Na vertente nacional, foi criado em 1989, pela 2.^a revisão constitucional, e as matérias sobre que pode versar são limitadas³⁶. O regime está previsto no artigo 115.º CRP e Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (com alterações em 2005, 2010, 2011, 2015, 2016, e 2017)³⁷. O referendo pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 60000, recenseados no território nacional. Realizaram-se até hoje três referendos nacionais, e nenhum deles teve a participação de mais de 50% dos eleitores, exigência constitucional para que seja vinculativo.

Também o exercício da iniciativa legislativa pelos cidadãos está previsto constitucionalmente. Previsto no artigo 167.º CRP e regulado pela Lei n.º 17/2003, de 4 de junho (com alterações em 2012, /2016 e 2017)³⁸. Acontece a nível nacional bem como a nível da União Europeia. Não se trata do único direito político de imersão na democracia, mas é uma vertente muito promissora. O direito de iniciativa legislativa de cidadãos é exercido através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 20 000 cidadãos eleitores. A iniciativa popular é apresentada por escrito, em papel ou por via eletrónica, e é dirigida à Assembleia da República, que já disponibiliza uma plataforma eletrónica³⁹ que permite a submissão da

³⁶ A Comissão Nacional de Eleições, constituída por força do Decreto-Lei n.º 621-C/74 de 15 de novembro, é a entidade que supervisiona as condições de validade do referendo. Disponível em: <https://bit.ly/3c6w8On>

³⁷ Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I-A. Lisboa: Instituto Nacional-Casa da Moeda, 1998 -04-03, n.º 79, pp. 1496-(2) a 1496-(29). Disponível em: <https://bit.ly/3fDG6Jn>

³⁸ A iniciativa legislativa dos cidadãos é promovida pela Assembleia da República, com referência à Lei n.º 17/2003 de 4 de junho, com recurso a meios informativos convencionais e digitais. Disponível em: <https://bit.ly/3fZrJOi>

³⁹ A Assembleia da República recebe e publica as iniciativas legislativas de modo a serem consultadas e assinadas por qualquer cidadão em pleno exercício de direitos. Disponível em: <https://bit.ly/2TwnXob>

iniciativa popular e a recolha dos elementos necessários. Sem sucesso na sua aplicação prática portuguesa, embora decorram algumas subscrições, nunca teve resultados legislativos, mas, é, contudo, um instrumento de futuro a de grande significado democrático a ter em conta.

4. O MECANISMO DO REFERENDO

Como referido, um dos mecanismos de participação democrática é claramente o referendo. Discutido na história constitucional portuguesa desde 1872 (Miranda, 2020, p. 1179), está também presente na Constituição espanhola (artigos 62.º, alínea c), 92.º, 149.º, n.º 1, 32.ª; 152.º) e na Constituição brasileira (artigos 14.º-I e II e 49.º-XV), para referirmos apenas as realidades constitucionais mais próximas da portuguesa (Miranda & Medeiros, 2018, p. 331). Está hoje consagrado no artigo 115.º da Constituição portuguesa, desde a segunda revisão constitucional de 1989. O referendo (do latim referendum, tal como na língua espanhola referéndum), mecanismo de democracia direta, é uma forma de consulta da vontade popular, que permite aos cidadãos exprimirem a sua vontade e que, no caso português, está previsto como possível quer a nível nacional, quer a nível regional e mesmo a nível local.

O referendo pode ser realizado sobre questões de relevante interesse nacional e será desencadeado pela Assembleia da República (artigo 115.º, n.º 1, da CRP). Mas, neste mecanismo que vai permitir aos cidadãos expressarem-se diretamente, existe também uma outra faceta que lhes permite também uma intervenção direta, porque a Constituição portuguesa permite que efetivamente o próprio referendo possa surgir por iniciativa dos cidadãos (artigo 115.º, n.º 2, da CRP).

Este mecanismo é regulado não só pela Constituição, como já disse, mas também por legislação ordinária. E, nessa legislação, está previsto que os cidadãos portugueses no mínimo de 60.000 poderão suscitar perante a Assembleia da República um referendo sobre uma determinada questão que os cidadãos tenham interesse e entendam com relevância nacional, e entendam também que deva ser consultada, onde se

contempla já a utilização da via eletrónica para esta iniciativa⁴⁰. Portanto, temos aqui neste mecanismo de referendo uma dupla vertente de participação democrática e direta dos cidadãos. Através da iniciativa de referendo e acumulando com a possibilidade de depois erguer a sua voz, digamos, e responderem à consulta que lhes é feita.

Independentemente das regras constitucionais ou legais de funcionamento do referendo, a opção pela sua utilização levanta problemas de entendimento quanto ao grau de representatividade dos órgãos e isso varia de país para país conforme a sua história constitucional.

Portanto, pelo referendo, no caso português até hoje foram apenas desencadeados durante todo este período de vigência da Constituição três referendos nacionais, nenhum referendo regional, e nessas convocatórias nacionais efetivamente não houve resultados palpáveis porque nenhum deles houve participação ou resposta superior do que é exigido pela Constituição, na ordem dos 50% dos cidadãos eleitores. Porque segundo a constituição portuguesa, para que o referendo seja vinculativo a votação deve ser superior a 50%, algo que não aconteceu nos três referendos realizados até agora e, como tal, não tiveram o efeito pretendido de representar a vontade do povo.

Muito recentemente, em Portugal, colocou-se a possibilidade de realização de um referendo quanto à adoção de uma matéria legal⁴¹. Levantaram-se variadas vozes colocando em dúvida a legitimidade de utilizar este instrumento para matérias legislativas para as quais a Assembleia legislativa e representativa dos cidadãos detém competência. Porém, tais particularidades excedem a presente análise e justificariam estudo específico.

⁴⁰ A iniciativa cidadã para o referendo é regulada pela Lei n.º 15-A/98 de 3 de abril, com a disponibilização de uma plataforma eletrónica por parte da Assembleia da República com vista a submeter propostas de referendo e assim facilitar a recolha de assinaturas. Disponível em: <https://bit.ly/3uCULIP>

⁴¹ Assunto que apenas pode ainda ser seguido na imprensa portuguesa, atenta a sua atualidade. Disponível em: <https://bit.ly/3wFWUos> [cons. 23/10/2020].

Tenha-se ainda em atenção a possibilidade de utilização local deste mecanismo de participação democrática em Portugal, o referendo local⁴². Pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas em 2010, 2011 e 2018. Muito raramente invocado (sete vezes⁴³), houve, também em tempos recentes, duas iniciativas que mereceram apreciação pelo Tribunal Constitucional, uma em Vizela⁴⁴ e outra em Chaves, cidades do norte de Portugal.

O **Tribunal Constitucional** decidiu ter por verificada a constitucionalidade e a legalidade do referendo local que a Assembleia Municipal de Vizela deliberou realizar, na sua reunião ordinária de 30 de setembro de 2020 (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 576/2020, 2020). Mas o da cidade de Vizela acabou cancelado⁴⁵.

Pelo Acórdão n.º 423/2020 de 15 de julho, o Tribunal Constitucional decidiu ter por verificada a constitucionalidade do referendo local que a Assembleia Municipal de Chaves deliberou realizar com a pergunta: “Concorda com a reabertura da Ponte Romana de Chaves ao trânsito de veículos automóveis ligeiros, num único sentido?” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 423/2020, 2020). Este da cidade de Chaves prosseguiu⁴⁶.

5. A POSSIBILIDADE DA INICIATIVA POPULAR

Outro mecanismo que a Constituição portuguesa consagra, também no âmbito da participação direta dos cidadãos, está estritamente ligado à função legislativa. A função legislativa em Portugal cabe em primeiro lugar, ou digamos primordialmente, ao parlamento, a Assembleia da República, como órgão legislativo por excelência, embora existam

⁴² Disponível em: <https://bit.ly/3c6IPdj>

⁴³ Conforme consulta em: <https://bit.ly/3i4wjgO>

⁴⁴ O referendo teve cobertura por parte dos meios de comunicação social. Disponível em: <https://bit.ly/2Tucy8m>

⁴⁵ Iniciativa com a supervisão do Conselho Nacional de Eleições. Disponível em: <https://bit.ly/3p7mr7z>

⁴⁶ O Referendo Local no Município de Chaves decorreu a 13 de setembro de 2020. Informação disponível em: <https://bit.ly/3c7NTNb>

outros órgãos que podem colaborar no exercício dessa função, que são o Governo e as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (Cau-pers et al., 2014). Portugal é um Estado regional, como o Estado espanhol, mas não total; é um Estado regional periférico por apenas possuir duas Regiões que estão separadas do continente por razões geográficas que são os Açores e a Madeira, e essas Regiões tem também órgãos de governo próprios e com possibilidade de legislar, as Assembleias Legislativas regionais.

A 4.^a revisão constitucional aprovada em 1997 alargou a grupos de cidadãos eleitores o direito de apresentação de iniciativas legislativas à Assembleia da República. Mas só seis anos depois a Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, veio regular os termos e condições em que este direito pode ser exercido, bem como a participação dos cidadãos proponentes no subsequente procedimento legislativo.

Como disse, o órgão primordial é a Assembleia da República. É quem elabora as leis, porém, a iniciativa legislativa de feitura das leis pode estar atribuída, nos termos constitucionais, não só aos Deputados ou grupos parlamentares, ao Governo ou às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, mas também aos cidadãos. Os cidadãos portugueses podem tomar da iniciativa legislativa: podem procurar desencadear uma lei, propor a feitura de uma lei, propondo perante a Assembleia da República um projeto de lei que esta entidade vai analisar e discutir e posteriormente aprovar ou não aprovar.

Esta matéria está também regulada por lei ordinária de 2003, já indicada no ponto anterior⁴⁷, que exige que essa subscrição ou que esse projeto seja apresentado no mínimo por 20.000 cidadãos eleitores. Para facilitar este processo de participação dos cidadãos na função legislativa de uma forma direta, a própria Assembleia da República já disponibiliza uma plataforma própria para o efeito onde pode ser submetida as subscrições e os vários dados destes. Porque se entendeu que seria uma forma de facilitar essa iniciativa ou exercício dessa iniciativa⁴⁸. Daí que toda a

⁴⁷ A Lei n.º 17/2003. Disponível em <https://bit.ly/34uFBLg>

⁴⁸ De acordo com os preceitos do ordenamento jurídico português sobre a iniciativa legislativa dos cidadãos. Disponível em: <https://bit.ly/3fZrJOi>.

informação e procedimentos estejam disponíveis precisamente no endereço eletrónico do parlamento português⁴⁹.

A primeira iniciativa surgiu em 2005, **subscrita por 36 783 cidadãos**. Foi objeto de um amplo debate, já com utilização das novas tecnologias. Mas o articulado que constava do projeto de lei apresentado pelos cidadãos foi rejeitado, mas espoletou um processo legislativo com sucesso.

Só sete anos depois, em 2012, já na XII Legislatura, são apresentadas quatro iniciativas legislativas de cidadãos, que versaram sobre matérias completamente distintas: precariedade laboral, direitos dos animais, apoio à maternidade e paternidade e direitos individuais e comuns à água.

Na XIII Legislatura, foram admitidas de novo quatro iniciativas legislativas de cidadãos, contudo nenhuma logrou ser aprovada como lei.

Note-se que, embora não diretamente, algumas destas iniciativas permitiram um percurso, sempre em conjunto com outras iniciativas, que culminou em nova legislação. Estiveram na origem da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho⁵⁰ da Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto⁵¹, da Lei n.º 136/2015, de 7 de setembro⁵² e da Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto⁵³.

Na atual XIV legislatura foram, entretanto, apresentados cinco projetos de lei por parte dos cidadãos eleitores. Podemos dizer destes cinco projetos que um deles não foi admitido porque não tinha o número de subscritores necessários (os referidos 20.000), outro foi retirado pelos

⁴⁹ A Assembleia da República procurou introduzir elementos informativos com vista a clarificar aos cidadãos o que consiste a iniciativa legislativa consagrada na Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://bit.ly/3fUsjwY>

⁵⁰ Lei n.º 31/2009 de 3 de julho. Diário da República, I Série. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2009-07-03, n.º 127, pp. 4276-4285. Disponível em: <https://bit.ly/3p66EWE>

⁵¹ Lei n.º 63/2013 de 27 de agosto. Diário da República, I Série. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2013-08-27, n.º 164, pp. 5168-5169. Disponível em: <https://bit.ly/3fxCFnj>

⁵² Decreto-Lei n.º 136/2015, de 28 de julho. Diário da República, I Série. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2015-07-28, n.º 145, pp. 5081-5291. Disponível em: <https://bit.ly/3p60KEU>

⁵³ Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto. Diário da República, I Série. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2016-08-23, n.º 161, pp. 2827-2828. Disponível em: <https://bit.ly/3vCkiU1>

próprios subscritores e os outros três estão em tramitação, sendo que um deles trata um assunto até bastante pertinente e bastante na ordem do dia que é a possibilidade de procriação medicamente assistida pós-morte, mas ainda sob tramitação.

Considera-se a iniciativa legislativa de cidadãos um instrumento muito importante de participação e capacitação dos cidadãos, permitindo-lhes um exercício ativo de cidadania e têm sido introduzidos elementos facilitadores da sua utilização. Porém, a sua divulgação não é ainda suficiente e muito há ainda a fazer no sentido da educação para a cidadania (M. Silva & Resende Alves, 2020). Os resultados legislativos são muito escassos quando caminhamos para 20 anos de vigência deste instrumento de cidadania ainda muito desconhecido.

6. O INSTRUMENTO DA INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

Os dois recursos estudados estão presentes na evolução da União Europeia embora a níveis diferentes, com caráter próprio, atenta a natureza de organização autónoma deste fenómeno de integração.

O referendo, ainda que a nível nacional, tem influenciado a história da União em momentos decisivos, de que podemos mencionar alguns. Em três momentos de retrocesso na adesão da Noruega, nunca concretizada (por ocasião de um referendo interno negativo de 25 de setembro de 1972 e também em 28 de novembro de 1994). Também em 4 de março de 2001, um referendo negativo na Suíça sobre a sua entrada na União Europeia confirma a sua não participação neste projeto europeu. Ainda na definição do território, com a Gronelândia, enquanto parte da Dinamarca, que abandonara a Comunidade Europeia e se associa a esta na qualidade de território ultramarino⁵⁴, em consequência de referendo consultivo de 23 de fevereiro de 1982. Em momentos de ratificação, adiando a entrada em vigor, como com o Tratado de Amsterdão de 2 de outubro de 1997, e, mais expressivamente com o Tratado de Nice de 26 de fevereiro de 2001, pela Irlanda (em 22 de maio de 1998 e 7 de junho

⁵⁴ Conforme dispõe o artigo 204.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

de 2001, repetido em 19 de outubro de 2002); ou mesmo inviabilizando por essa via projetos de revisão como o Tratado Constitucional de 29 de outubro de 2004 (na França e na Holanda em 2005). E, é claro, em 23 de junho de 2016, o referendo no Reino Unido, negativo quanto à permanência do país na UE⁵⁵ para efeitos do artigo 50.º do TUE.

Esta análise levar-nos-ia a outras questões de aproveitamento político deste instrumento e a formas de manipulação da opinião pública possíveis, mas não é aqui a sede própria (Iennaco & Costa, 2020).

A nível da União Europeia, pois existe também a possibilidade do exercício da cidadania europeia, ou seja, os cidadãos europeus também têm a possibilidade de apresentar sugestões junto da Comissão Europeia para que esta desencadeie, se assim o entender, efetivamente o processo legislativo segundo os trâmites previstos nos tratados institutivos (conforme os artigos 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia – TUE, e 24.º do Tratados sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE⁵⁶) e também previstos em regulamento próprio para este fim (M. M. M. Silva et al., 2019). Em relação à iniciativa legislativa, ela acontece com este instrumento específico, a iniciativa de cidadania europeia (ICE)⁵⁷, não exatamente idêntico ao que existe a nível nacional porque não condiciona, apenas sugere, após diversos e demorados trâmites, uma determinada possível proposta a prosseguir ou não pela Comissão Europeia, segundo o processo legislativo próprio da União Europeia. Esse instrumento surge em 2011 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2011, p. 1) e consta hoje do Regulamento (UE) 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 e tem vindo a ser acionado de forma crescente, atento que nos últimos anos a quantidade de iniciativas registadas tem sido animador (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019). Este novo **Regulamento sobre a iniciativa de cidadania europeia tem, precisamente, o objetivo de a tornar mais acessível, menos onerosa, mais fácil de utilizar por**

⁵⁵ Em que o movimento “Brexit” (Britain exits) ganhou por 51,9% ao “Bremain” (Britain remains).

⁵⁶ Conforme dispõe a versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em: <https://bit.ly/3i0OnZo>

⁵⁷ Disponível em: <https://bit.ly/3fGUYqt>

organizadores e apoiantes e reforçar o seguimento que lhe é dado, com vista a realizar todo o seu potencial enquanto instrumento de promoção do debate e também facilitar a participação do maior número possível de cidadãos no processo democrático de tomada de decisões da União.

Desde 2011, surgiram 104 pedidos de registo, dos quais 78 foram registados com sucesso, estando 12 em curso atualmente. Houve seis iniciativas com sucesso, o que significa meramente que alcançaram o momento de propositura à Comissão Europeia e este órgão tomou posição. Contudo, nenhuma delas prosseguiu para proposta legislativa apresentada pela Comissão por razões várias que mereceriam estudo autónomo e caso a caso.

Houve também situações que envolveram necessidade de pronúncia pelos tribunais da União Europeia sobre o procedimento cumprido⁵⁸.

Também aqui a utilização das plataformas digitais veio dar grande desenvolvimento (M. M. M. Silva et al., 2019), seja para a recolha de apoios (Comissão Europeia, 2019) seja para disponibilizar toda a informação⁵⁹, embora tal seja precisamente uma das características que tornam a União Europeia uma organização de acesso linguístico ímpar.

Até nestas matérias os efeitos da pandemia da doença COVID-19 se fizeram sentir, quando, em 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram medidas temporárias para fazer face aos efeitos da pandemia de COVID-19 relacionados com a implementação da iniciativa de cidadania europeia com novas regras que permitiram prolongar os períodos de recolha de declarações de apoio relativas às iniciativas de

⁵⁸ (Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)—12 de setembro de 2017—Processo C-589/15 P, 2017; Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção)—10 de maio de 2017—Processo T-754/14, 2017; Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção)—3 de fevereiro de 2017—Processo T-646/13, 2017; Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção alargada)—23 de abril de 2018—Processo T-561/14, 2018; Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção)—19 de dezembro de 2019—Processo C-418/18 P, 2019; Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção)—24 de setembro de 2019—Processo T-391/17, 2019; Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção)—7 de março de 2019—Processo C-420/16 P, 2019)

⁵⁹ A iniciativa de cidadania europeia é um instrumento recente, sendo pertinente o registo da participação dos cidadãos para conhecimento dos movimentos que promoveram avanços legislativos. Disponível em: <https://bit.ly/3wCWOHA>

cidadania afetadas pela pandemia (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2020).

A título de curiosidade, a mais recente, publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 26.04.2021, versa sobre um “Programa de Intercâmbio de Funcionários Públicos (PIFP)” (Europeia, 2021).

7. NOTAS FINAIS

Portanto, existe assim, quer no direito nacional quer no direito da União Europeia, mecanismos de participação dos cidadãos direta e de forma democrática.

O que se tem verificado ao longo dos anos? Que os mecanismos não são muito utilizados e aqueles que são, não tem tido muito sucesso.

Sobre o referendo regional, não se verificaram quaisquer iniciativas e houve duas tentativas de referendo local, porém uma foi cancelada e outra ainda não produziu resultados.

Quanto à iniciativa legislativa e a apresentação de projetos de lei perante a Assembleia da República, efetivamente verificaram-se algumas tentativas de apresentação de projetos, que acabaram por nunca terem resultado na feitura de uma lei. Ou seja, nunca foi criada alguma lei pela Assembleia da República resultante da iniciativa legislativa dos eleitores, dos cidadãos.

A nível da cidadania europeia, e a nível da União Europeia, o mesmo acontece. Existe também uma plataforma dedicada a recolher as sugestões dos cidadãos europeus, mas não tem havido também produção legislativa com base nessa iniciativa. Embora a perspetiva europeia tenha diferenças da perspetiva nacional, nomeadamente na primeira são apenas sugestões emitidas pelos cidadãos à Comissão que depois verá se deve dar seguimento ou não para o processo legislativo. Portanto, não apresentam propriamente projetos de legislação, mas apenas sugestões.

O que temos verificado é que, não obstante a existência na legislação que consagra mecanismos de participação dos cidadãos na prática, legislação a nível constitucional e a nível dos tratados institutivos da

União Europeia, como também de legislação ordinária, na prática não tem sortido o efeito pretendido e essa participação não é tão ampla quanto se desejava, pois, os resultados são praticamente inexistentes.

Portanto, continuamos a fazer este estudo que não está ainda concluído. Temo-nos baseado nos textos constitucionais e na legislação ordinária para o realizar, mas permanecem algumas perguntas: saber o que deve ser feito ou o que deveria ser feito para que a participação democrática seja mais eficaz e mais frequente? O que deve ser melhorado? Ou seja, o que deve ser melhorado é a legislação? A regulamentação deve ser diferente para motivar os cidadãos e assim incrementar esta participação? Ou isso não será suficiente?

Hoje em dia há que motivar sobretudo as camadas mais jovens. A camada da juventude que está muito ligada ou vive muito ligada aos meios digitais (M. M. M. Silva & Alves, 2019), e muitas vezes não tem o conhecimento necessário destas possibilidades de participação na vida democrática. É preciso motivar essas camadas mais jovens e agir através da educação de todas as idades (M. M. M. Silva & Alves, 2018).

Parece-nos que uma forma de motivação será precisamente através dos meios digitais e, portanto, esses meios poderão ter um papel muito importante para incrementar essa participação. Estas questões ainda estão no ar, estão a ser analisadas e era essas questões que queremos partilhar e continuar a investigar, desenvolvendo o nosso trabalho nesse sentido, de modo a atingir algum resultado que possa realmente indicar ou melhorar a participação democrática dos cidadãos no processo de feitura das leis, no processo legislativo, e nas decisões a tomar pelos Estados, nomeadamente no âmbito do Estado português e da União Europeia.

8. REFERÊNCIAS

Alves, D. R. (2012). A entrada em vigor do direito de iniciativa de cidadania europeia. *Revista Jurídica Portucalense*, 15, 49–56.

Canotilho, J. J. G. (2008). «Brançosos» e Interconstitucionalidade. *Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*. Almedina.

- Caupers, J., Almeida, M. T. de, & Guibentif, P. (2014). *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/feitura-das-leis-portugal-e-a-europa>
- Comissão Europeia. (2019). *Regulamento de Execução (UE) n.º 2019/1799* (pp. 3–8). União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32019R1799>
- Constituição da República Portuguesa, Diário da República: Série I, n.º 86 (1976).
- Europeia, C. (2021). *Decisão de Execução (UE) n.º 2021/674 da Comissão de 21 de abril de 2021 relativa ao pedido de registo da iniciativa de cidadania europeia intitulada «Programa de Intercâmbio de Funcionários Públicos (PIFP)»*. União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0674>
- Gouveia, J. B. (2011). O Estado Constitucional contemporâneo e o princípio do Estado de Direito. *Revista Themis, XI* (20/21), 7–18.
- Iennaco, L. A. de P., & Costa, E. D. (2020). Interferência do uso de dados eletrónicos em processos eleitorais. *Revista Jurídica Portucalense, 27*, 70–83.
- Resolução da Assembleia da República n.º 123/2021, Diário da República n.º 81/2021 (2021).
- Miranda, J. (2007). A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 1*(16). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2007.16.5793>
- Miranda, J. (2020). O referendo nacional no Direito português. Em *Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva—Vol. II* (pp. 1179–1202). Universidade Católica Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2018a). *Constituição Portuguesa Anotada—Volume II* (2.ª ed.). Universidade Católica Editora.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2018b). *Constituição Portuguesa Anotada—Volume II* (2.ª ed.). Universidade Católica Editora.
- Organ, J., & Alemanno, A. (2021). *Citizen Participation in Democratic Europe: What Next for the EU?* Rowman & Littlefield.
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2011). *Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania* (pp. 1–22). União Europeia.

- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2019). *Regulamento (UE) n.º 2019/788 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, sobre a iniciativa de cidadania europeia*. (pp. 55–81). União Europeia.
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2020). *Regulamento (UE) n.º 2020/1042 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2020 que estabelece medidas temporárias relativas aos prazos para as fases de recolha, de verificação e de exame previstas no Regulamento (UE) 2019/788 sobre a iniciativa de* (pp. 7–11). União Europeia.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1042>
- Silva, M. M. M., & Alves, D. R. (2018). A Relação entre do Direito à Educação e a Comunicação no Estado de Direito. Em *Aportación interdisciplinar a los retos de la comunicación y la cultura en el siglo XXI* (pp. 75–88). Egregius. <http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/2591>
- Silva, M. M. M., & Alves, D. R. (2019). Os Valores Democráticos da União Europeia Através do Uso das Tecnologias Digitais. *Revista Inclusiones*, 6(4), 224–239.
- Silva, M. M. M., Alves, D. R., & Ferreira, M. J. (2019). The value of new technologies in participatory democracy. The case of the European citizen’s initiative. *Doxa Comunicación. Revista interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, 37–53.
- Silva, M., & Resende Alves, D. (2020). European Union Law’s Proximity To Citizens Through Education and the use of Digital Technologies. *ICERI2020 Proceedings, 1*(November), 3610–3621.
<https://doi.org/10.21125/iceri.2020.0815>
- Tavares, J. A., Maduro, M. P., Garoupa, N., & Magalhães, P. (2011). *A Constituição Revista*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 576/2020, (2020).
<https://data.dre.pt/eli/actconst/576/2020/11/19/p/dre>
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 423/2020, N. 525/2020 (Tribunal Constitucional 30 de junho de 2020). <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/139679806/details/maximized>
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) —12 de setembro de 2017— Processo C-589/15 P, (2017).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=194282&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7100030#ctx1>

- Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) —3 de fevereiro de 2017—
Processo T-646/13, (2017).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=187422&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7100030#ctx1>
- Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) —10 de maio de 2017—Processo
T-754/14, (2017).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=190563&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7100030#ctx1>
- Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção alargada) —23 de abril de 2018—
Processo T-561/14, (2018).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=201469&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7100030#ctx1>
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) —19 de dezembro de 2019—
Processo C-418/18 P, (2019).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=221805&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7100030#ctx1>
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) —7 de março de 2019—
Processo C-420/16 P, (2019).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=211423&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7098700#ctx1>
- Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) —24 de setembro de 2019—
Processo T-391/17, (2019).
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=iniciativa%2Bde%2Bcidadania%2Beuropeia&docid=218121&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7098700#ctx1>