

NOTAS SOBRE O DIREITO DE PETIÇÃO

*Jorge Miranda**

RESUMO

O presente texto corresponde às notas tomadas com vista à arguição da lição de síntese da Doutora Maria Luísa da Conceição Duarte sobre o direito de petição, nas provas para obtenção do título de agregada, realizadas na Universidade de Lisboa em 1 e 2 de Novembro de 2007.

Palavras-chave

Direito de petição. Direito constitucional português. Direito comparado.

Resumen

Este texto corresponde a las notas tomadas para examen de la lección de síntesis de la Doctora Maria Luísa da Conceição Duarte sobre el derecho de petición, en las pruebas para la obtención del título de agregada realizada en la Universidade de Lisboa los días 1 y 2 de Noviembre de 2007.

Palabras-clave

Derecho de petición. Derecho constitucional portugués. Derecho comparado

1 RELANCE HISTÓRICO

I – É de supor que em qualquer forma mais ou menos evoluída de organização política sempre se tenha admitido a faculdade de as pessoas se dirigirem às autoridades, ou à autoridade suprema do Estado, para *pedirem* a protecção delas mesmas, dos seus familiares ou dos seus bens contra violações ou ameaças de violação vindas de outros detentores do poder e de oficiais públicos ou vindas até de outros particulares. Estaria aí um verdadeiro direito natural de defesa².

Nas monarquias tradicionais europeias, a petição tanto podia ser individual como, principalmente, colectiva ou grupal, por ter origem nos municípios, nas universidades, nas corporações de mesteres ou nas “ordens” ou estamentos por que se repartia a sociedade; e tanto podia ser apresentada dentro

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

² Sobre o direito de petição em geral, v. bibliografia citada em MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. v.VII, Coimbra: Coimbra, 2007, p. 111.

como fora das Cortes³. O seu destinatário era o Rei, cujo primeira prerrogativa e primeira obrigação consistia em administrar a justiça.

A figura desempenharia um papel crucial nas vicissitudes políticas e institucionais inglesas desde a *Magna Carta*, de 1215, e a *Petição de Direito*, de 1628, à *Declaração de Direitos*, de 1689. Em nome da salvaguarda de direitos, imunidades, privilégios dos ingleses ou das suas comunidades, através dela foram sendo afirmadas e conquistadas progressivas limitações do poder monárquico. E o *Bill of Rights* seria o primeiro grande texto a positivar esse direito, considerando ilegais todas as prisões e todos os processos por causa do seu exercício (I, nº 5). E, já com a preponderância do Parlamento no sistema político, em 1782, uma petição a ele endereçada contribuiria para a abolição da escravatura.

II – O constitucionalismo moderno confirmaria o direito de petição como meio de defesa de direitos e, ao mesmo tempo, conexo com a emergência do princípio democrático, como via de participação política.

No 1º Aditamento à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, é elevado, a par da liberdade religiosa, de liberdade de palavra e de imprensa e do direito de reunião, a direito fundamental dos cidadãos. O mesmo se verifica na Constituição francesa do mesmo ano (no seu título I). E, segundo a Declaração de Direitos anteposta à Constituição de 1793 o direito de apresentar petições aos depositários da autoridade pública não poderia, em nenhum caso, ser vedado, suspenso ou limitado (artigo 32º).

Seriam estas as fontes das Constituições dos demais países, interpretadas, geralmente, como contendo aquelas duas vertentes. E no século XIX a petição serviria, de certo modo, de sucedâneo do sufrágio universal: através do seu exercício, todos os cidadãos poderiam intervir na vida política e os que não tinham direito de voto não poderiam recusar obediência às leis, já que o direito de petição lhes permitia pedir a sua reforma ou o seu aperfeiçoamento⁴.

III – Também em todas as Constituições portuguesas do século XIX e do século XX vai encontrar-se o instituto, consignado, por sinal, em fórmulas mais complexas do que as adotadas na maioria de outros países.

Na Constituição de 1822, havia dois preceitos: o artigo 16º, conferindo a todos os Portugueses o direito de apresentar, por escrito, às Cortes reclamações, queixas e petições, as quais deveriam ser examinadas; e o artigo 17º, relativo a infracções à Constituição.

Na Carta Constitucional, como que se juntavam os dois preceitos e fazia-se referência quer ao Poder Legislativo quer ao Poder Executivo (artigo 145º, § 28º).

³ Entre nós, recordem-se os “agravamentos dos povos, em Cortes”. Cfr., por exemplo, CAETANO, Marcello. *História do Direito Português (1140-1495)*. Lisboa: Verbo, 1981, p. 312.

⁴ ESMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 7ª ed., I, Paris : Sirey, 1921, p. 551-552. Sobre a história do direito de petição, v. também LOPES PRAÇA. *Estudos sobre a Carta Constitucional e o Acto Adicional de 1852*. v. III, Coimbra: Imprensa Literária, 1878, p. 118 e ss; ou, VERDE, Giuseppe lo. *L'evoluzione del diritto di petizione*. *Revista di Diritto Pubblico*. 1938, I, p. 673 e ss.

A Constituição de 1838, aparentemente alargando o âmbito da figura, falava em “objecto de interesse público ou particular” (artigo 15º).

A Constituição de 1911 retomava a linha da Carta e passava a aludir a “poderes do Estado”, acrescentando em caso de infracções à Constituição, o direito dos cidadãos de, sem prévia autorização, requererem, perante a competente autoridade, a efectiva responsabilidade dos infractores (artigo 3º, nº 30).

A Constituição de 1933 adoptava a fórmula mais sintética de “direito de representação ou petição, de reclamação ou queixa perante os órgãos de soberania ou qualquer autoridade em defesa dos seus direitos ou do interesse geral” (artigo 8º, nº 18).

Finalmente, a Constituição de 1976, apesar de seguir de perto a antecedente, acrescenta-lhe três novos aspectos: o tratamento conjunto com a acção popular, o reconhecimento do exercício tanto individual quanto colectivo do direito e a referência à defesa da Constituição e das leis (artigo 49º, nº 1, inicial, artigo 52º, nº 1, após 1982). E contempla, expressamente, no tocante às petições dirigidas à Assembleia da República, o poder de as comissões solicitarem o depoimento a quaisquer cidadãos (artigo 181º, nº 3, inicial, hoje 178º, nº 3).

Prevêem-se, além disso, duas modalidades especiais de petições quanto aos sujeitos: a das organizações populares de base, hoje organizações de moradores, perante os órgãos das autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores [artigo 266º, hoje 265º, alínea *a*)]; e o direito de reclamação do funcionário ou agente perante ordens ou instruções do superior hierárquico ou de exigência da sua transmissão ou confirmação por escrito (artigo 271º, nº 2).

IV – Ainda no tocante à Constituição de 1976, observe-se que é no capítulo dos direitos políticos (capítulo II do título II da parte I) que se encontra o direito de petição.

Em rigor, deveria ter-se desdobrado o tratamento, ficando no título I (de princípios gerais), o direito de petição enquanto direito de defesa junto do artigo sobre o Provedor de Justiça (ou, porventura, englobado num único preceito). Mas, subjacente à decisão constituinte, esteve a consideração de que, com o desenvolvimento da tutela jurisdicional, por imposição do Estado de Direito, era a vertente de direito político que deveria avultar⁵ 6.

Na revisão constitucional de 1982, a petição colectiva seria incluída entre os direitos susceptíveis de restrição de militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo (artigo 270º, nº 3)⁷.

⁵ Cfr. *Diário da Assembleia Constituinte*, nºs 36 e 42, reuniões de 23 de Agosto e de 4 de Setembro de 1975, págs. 980 e ss. e 1196 e ss. e 1198, respectivamente.

⁶ Algo de parecido caberia dizer, acerca da acção popular (hoje artigo 52º, nº 3): se a acção popular verdadeira e própria [alínea *b*)] corresponde a um direito político, já a acção popular para defesa de interesses difusos melhor ficaria no âmbito do princípio da tutela jurisdicional (artigo 20º).

⁷ *Diário da Assembleia da República*, 2ª legislatura, 2ª sessão legislativa, 2ª série, suplemento ao nº 64, págs. 1232(29) e 1232(30); 4º suplemento ao nº 64, págs. 1232(121) e ss.; 3º suplemento ao nº 106, págs. 1998(69) e ss.; e 2º suplemento ao nº 114, pág. 2076(14); e 1ª série, nºs 125 e 130, de 23 e 30/7/1982, págs. 5280 e 5484.

Na revisão de 1989 aditar-se-ia um novo nº 2, respeitante às petições colectivas apresentadas à Assembleia da República e, no preceito sobre comissões parlamentares (artigo 181º, hoje 178º, nº 3) prever-se-ia a possibilidade de existência de uma comissão especialmente constituída para o efeito⁸.

A nível de Direito ordinário, vigora a Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com alterações feitas pela Lei nº 6/93, de 1 de Março, pela Lei nº 15/2003, de 4 de Junho, e pela Lei nº 15/2007, de 24 de Agosto.

V – Não faltam Constituições actuais de outros países que, igualmente, consagram o direito de petição⁹. Não é possível, neste escrito, proceder a um estudo comparativo sobre elas¹⁰.

VI – Não há dados sobre a prática das petições nas Leis fundamentais anteriores a 1976. Nem houve nenhuma forma de regulamentação legislativa¹¹. Sabe-se, porém, ter sido a representação ao Presidente da República um dos poucos instrumentos de que pôde servir-se a Oposição ao regime autoritário para reivindicar liberdades, a libertação dos presos políticos ou a realização de eleições livres.

Ao invés, na vigência da actual Constituição, têm sido frequentes, ou relativamente frequentes, os casos em que os cidadãos, sozinhos ou em conjunto com outros cidadãos, se têm dirigido aos órgãos do Estado, em especial à Assembleia da República ou ao seu Presidente e ao Provedor de Justiça, a invocar providências adequadas às suas situações ou providência de interesse geral.

Na Assembleia da República, os resultados até agora não têm sido tão promissores como se esperaria¹². As petições são apreciadas a correr, às vezes

⁸ Quanto ao artigo 52º, nº 2, *Diário*, 5ª legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº 17-RC, págs. 497 e ss.; e 2ª sessão legislativa, nº 67-RC, págs. 2101 e ss.; e 1ª série, 2ª sessão legislativa, nºs 74 e 75, de 3 e 4/5/1989, págs. 3535 e ss. e 3612. E quanto ao artigo 178º, nº 3, *ibidem*, 1ª sessão legislativa, nº 46-RC, págs. 1419 e ss.; e 2ª sessão legislativa, nº 88-RC, págs. 2615 e ss.; e 1ª série, nº 86, de 23/5/1989, págs. 4270-4271.

⁹ Entre outras. Constituições japonesa, artigo 16º; italiana, artigo 50º; alemã, artigo 17º; espanhola, artigo 29º; holandesa, artigo 5º; brasileira, artigo 5ºXXXIV; santomense, artigo 59º; búlgara, artigo 45º; cabo-verdiana, artigo 57º; lituana, artigo 33º; timorense, artigo 48º.

¹⁰ Cfr. RICHARD, Michel. *Le droit de pétition*, Paris, 1932; STANCATI, Paolo. *Petizione (diritto costituzionale)*, In: *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, 1983, págs. 596 e ss.; VITZHUM, Wolfgang Graf von. *Petitions on Parliament*. In: *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, obra colectiva, Baden-Baden, 1988, p. 121 e ss.; QUADRADO, Antonio Garcia. *El derecho de petición*. *Revista de Derecho Político*, nº 32, 1991, págs. 121 e ss.; COSTA, Isaac Ibañez. *Derecho de petición y derecho de queja*, Madrid, 1933; DUBOURG-LAVROFF Sonia. *Le droit de pétition en France*. *Revue du droit public*, 1992, p. 1733 e ss.; BONIFÁCIO, Artur Cortez. *Direito de petição – garantia constitucional*, São Paulo, 2004.

¹¹ Curiosamente, em 24 de Abril de 1974, o Deputado João Bosco Mota Amaral apresentou à Assembleia Nacional de então um projecto de lei, intitulado “Colaboração dos cidadãos com a Assembleia Nacional”, em que se previa que o direito de representação, petição, reclamação ou queixa incluísse o direito de ser ouvido pelas comissões competentes sobre assuntos que se encontrassem em estudo ou outros de interesse geral.

¹² Cfr. FREIRE, André. ARAÚJO, António de. LESTON-BANDEIRA, Cristina. LOBO, Marina Costa Lobo. MAGALHÃES, Pedro. *O Parlamento Português: uma reforma necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais / Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2002, p. 78 e ss.

fora de tempo¹³ e sem sequência relevante, e não se compreende por que não funciona a comissão admitida desde 1989. Pelo contrário, muito mais efectiva tem sido a capacidade de resposta do Provedor de Justiça.

2 ESTRUTURA E REGIME JURÍDICO

I – Enquanto direito de defesa, a petição (petição *stricto sensu* e queixa) é, na linguagem doutrinal, uma garantia petitória, contraposta às garantias impugnatórias. Ela cinge-se a solicitar a atenção do órgão competente para situações ou actos ilegais ou injustos, ao passo que as garantias impugnatórias vão mais longe: constituem formas de reacção contra actos administrativos, através dos quais os administrados, por eles lesados, visam a sua modificação ou a sua revogação (artigos 158º e segs. do Código do Procedimento Administrativo)¹⁴.

Enquanto direito de participação política, a petição (petição *stricto sensu* e representação) consiste em suscitar perante os órgãos do poder e outras entidades públicas quaisquer problemas de interesse geral, seja para criticar ou contestar o modo como eles têm sido equacionados, seja para alvitar soluções ou providências tidas como mais adequadas. Tem finalidades, pois, correctivas ou prospectivas¹⁵.

Falaremos, no presente escrito, no primeiro caso, em petição-queixa e, no segundo, em petição-representação¹⁶.

II – A petição, em qualquer das suas modalidades, é um direito de estrutura complexa, em que entra uma componente de liberdade e uma componente de direito positivo¹⁷.

Tem estrutura de liberdade – de liberdade de expressão e de liberdade política. Os cidadãos podem fazer petições sobre quaisquer assuntos da competência dos órgãos a que se dirigem, sem necessidade de autorização destes, sem impedimentos e sem consequências desfavoráveis. Ninguém pode ser prejudicado, privilegiado ou privado de qualquer direito em virtude do exercício do direito de petição (artigo 7º, nº 1 da lei).

¹³ Um caso recentíssimo. A nova lei de regime jurídico das instituições de ensino superior foi publicada em 10 de Setembro de 2007. Ora, somente em 28 de Setembro a Assembleia apreciou a petição que reclamava o alargamento do prazo para a sua discussão pública ... (v. *Público*, de 29 de Setembro).

¹⁴ Cfr. CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. II, 9ª ed. Coimbra: Almedina, 1972, p. 1240 e ss.; AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra: Atlantida, 1981, p. 85 e ss.

¹⁵ Cfr., apesar da designação do livro, ANTUNES, Manuel Meirinho Antunes. *SÁ, Jorge de Sá. O exercício do direito de queixa como forma de participação política*. Lisboa: [s.e.], 2005.

¹⁶ Cfr., algo diferentemente, as definições constantes da lei (artigo 2º).

¹⁷ Cfr., por todos, JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*, Buenos Aires: Albatros, 1954, p. 559.; MAMOCO, SOUSA. *Constituição Política da República Portuguesa – Comentada*, Coimbra: Coimbra, 1913, p. 183.

Tem estrutura de direito positivo, visto que compreende: a) o direito a que as petições sejam admitidas; b) o direito a que sejam apreciadas; c) o direito a que os cidadãos sejam informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação (artigo 52º, nº 1, 2ª parte)¹⁸.

A isso acrescem, nas petições dirigidas à Assembleia da República por mais de 1.000 cidadãos, o direito de audição dos peticionários pela comissão competente (artigo 21º da lei)¹⁹ e, nas subscritas por mais de 4.000 cidadãos, a apreciação em Plenário (artigo 24º), assim como o direito de iniciativa de averiguação acerca dos resultados pela comissão (artigo 27º)²⁰.

Nas petições sobre regulamentos acresce o direito de obter fundamentação das posições dos órgãos com competência regulamentar (artigo 115º do Código do Procedimento Administrativo).

III – O direito de petição envolve, pois, no constitucionalismo moderno, o direito a um procedimento. Já não um direito a uma decisão.

Mas esse procedimento – designadamente, na Assembleia da República, o exame pela comissão – pode desencadear uma vasta gama de efeitos (artigo 19º da lei), entre os quais a elaboração por qualquer Deputado²¹ ou por qualquer grupo parlamentar de um projecto de lei ou a iniciativa de um inquérito parlamentar [alíneas c) e i)]²².

Nem a Constituição, nem a lei cominam sanções pelo incumprimento pelos órgãos destinatários de tais petições das atinentes normas. O que existe é, sim, responsabilidade política, como adiante se mostrará.

IV – O regime do direito de petição é o dos direitos, liberdades e garantias.

Apesar de não incluída no artigo 164º da Constituição, deve considerar-se – pela natureza das coisas – pelo menos, a matéria das petições dirigidas à Assembleia da República (artigo 52º, nº 2) como integrada na sua reserva absoluta de competência legislativa. À semelhança do que sucede com a iniciativa legislativa popular (artigo 167º, nº 1)²³, porque se afecta o exercício de competências da própria Assembleia, deve ser esta a regulá-las.

¹⁸ E a Assembleia da República deve apreciar e elaborar relatório final sobre as petições, no prazo legal (artigo 232º, nº 1 do regimento).

¹⁹ Independentemente de a comissão sempre poder solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos (artigo 20º da lei).

²⁰ Cfr. RODRIGUES, Luís Barbosa. O direito de petição perante a Assembleia da República. In: *Perspectivas constitucionais*, II, obra colectiva, Coimbra [s.e], 1997, págs. 643 e ss.

²¹ Ou seja, a petição pode funcionar como impulso legiferante: cfr. MIRANDA, J. op. cit. v. p. 249 e ss. e Autores citados.

²² Uma forma também de vivificar o instituto poderia ser *de jure condendo* a apreciação necessária de qualquer petição conjuntamente com propostas ou projectos de lei que versassem sobre tema ou problema dele objecto.

²³ E de outras matérias: cfr. MIRANDA, J. op. cit. V, cit., p.. 232.

3 FIGURAS AFINS

I – Direito a uma decisão existe, sim, na iniciativa popular e na acção popular – ali direito a uma decisão política, aqui a uma decisão judicial²⁴.

Na iniciativa popular os cidadãos, no número mínimo fixado pela Constituição ou pela lei, propõem ao Parlamento ou ao próprio povo, directamente, determinada orientação legislativa ou política com carácter inovatório (iniciativa *stricto sensu*) ou, pelo contrário, a cessação de vigência de uma lei (*veto popular*) ou a revogação do mandato de um titular de cargo político (*recall*).

Em Portugal, neste momento, existe iniciativa legislativa de grupos de cidadãos quer perante a Assembleia da República (artigo 167º, nº 1 da Constituição, desde 1997, e Lei nº 17/2003, de 4 de Junho) quer perante a Assembleia Legislativa Regional da Madeira (artigo 44º do estatuto da Região e Decreto Legislativo Regional nº 23/2000, de 1 de Setembro). E existe direito de pré-iniciativa de referendo perante a Assembleia da República (artigo 115º, nº 2 da Constituição e artigo 16º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) e perante as assembleias das autarquias locais²⁵ (artigo 10º, nº 2 da Lei Orgânica nº 4/2000, de 24 de Agosto): pré-iniciativa, e não iniciativa, porquanto a assembleia destinatária é que vai deliberar se propõe ou não a realização do referendo.

Na acção popular, um ou alguns cidadãos, agindo nessa qualidade, como elementos do *populus* e, portanto, sem interesse pessoal na demanda (artigo 9º, nº 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos) requerem em tribunal providências destinadas a corrigir ou a suprir a actividade dos pertinentes órgãos do Estado ou de outras entidades públicas. A própria essência do instituto leva a que ele possa ser aproveitado muito para além das hipóteses expressas na Constituição [artigo 52º, nº 3, alínea b)], designadamente no âmbito do contencioso eleitoral²⁶.

II – Distante do direito de petição vem a ser ainda o direito de participação procedimental, o direito de participar, embora só a título consultivo ou informativo, em procedimentos políticos, legislativos ou administrativos.

A diferença consiste em que os cidadãos, no exercício do direito de petição, se desencadeiam ou concorrem para se desencadear um procedimento, não entram nele, esgotam a sua relação com os destinatários da petição no momento da apresentação da petição ou do resultado da sua apreciação, ao passo que, na participação procedimental eles ficam dentro, tornam-se também seus intervenientes, praticam actos que fazem parte do procedimento. E a diferença está outrossim em que a participação procedimental ora se circunscreve a cidadãos portugueses, ora abrange quaisquer interessados ou

²⁴ Cfr. a bibliografia citada em MIRANDA, J. op. cit. VII, p. 177.

²⁵ A nível de autarquias locais, a Constituição admite, porém, que se trate de verdadeira iniciativa.

²⁶ Cfr. MIRANDA, J. op. cit. VII, p. 302.

afectados pela futura decisão de autoridade pública, independentemente da respectiva nacionalidade.

Formas de participação reservadas aos cidadãos portugueses e aos de países de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos, por via colectiva, são a participação das comissões de trabalhadores e das associações sindicais na elaboração de legislação do trabalho [artigos 54º, nº 5, alínea *d*), e 56º, nº 2, alínea *a*)] e a participação dos representantes das associações sindicais no Conselho Económico e Social (artigo 92º)^{27 28}.

III – Também é direito político o direito dos cidadãos a audição pelas comissões parlamentares – seja na sequência de petições (artigo 178º, *in fine*), seja quando nela estejam apreciadas quaisquer matérias (artigo 104º do regimento), seja em comissões de inquérito (artigo 16º da Lei nº 5/93, de 1 de Março), seja para efeito de indigitação de dirigentes de autoridades reguladoras (artigo 231º do regimento)²⁹.

Trata-se, no essencial, de modos de funcionamento do Parlamento e o direito dos cidadãos não é já um direito de propulsão, mas sim um mero direito e acesso às comissões, dependente de convocação pelas próprias comissões.

4 OS SUJEITOS E OS DESTINATÁRIOS DAS PETIÇÕES

I – As petições-queixas podem ser apresentadas quer por portugueses quer por quaisquer pessoas que se encontrem ou residam em território nacional

²⁷ Cfr., sobre a natureza destes direitos, o nosso estudo, *O quadro de direitos políticos da Constituição*, in *Estudos sobre a Constituição*, obra colectiva, I, Lisboa, 1977, p.. 182 e ss.

²⁸ Já participação aberta a estrangeiros, por se situar no âmbito da sociedade civil, é a que ocorre:

- na audição das associações de consumidores e das cooperativas de consumo sobre questões que lhes digam respeito (artigo 60º, nº 3 da Constituição);
- na participação das associações sindicais, de outras organizações representativas de trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários no sistema de segurança social (artigo 63º, nº 2);
- na participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de outros instrumentos de planeamento físico do território (artigo 65º, nº 5 e artigo 4º da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto);
- no envolvimento e na participação dos cidadãos na defesa do ambiente (artigo 66º, nº 2, corpo);
- na audição das associações representativas das famílias na definição da política de família [artigo 67º, nº 2, alínea *g*)];
- na participação das associações de professores, de alunos e de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino (artigo 77º, nº 2);
- na participação das organizações representativas dos trabalhadores e das representativas das actividades económicas na definição das principais medidas sociais [artigo 80º, alínea *e*)];
- na participação das organizações representativas dos trabalhadores rurais e dos agricultores na definição da política agrícola (artigo 98º).

E também, naturalmente, a participação dos administrados na formação das decisões que directamente lhes digam respeito (artigo 267º, nº 5).

²⁹ Este artigo 231º do regimento refere-se também à indigitação de titulares de altos cargos do Estado, nos termos da lei. Mas é contestável aí a sua constitucionalidade, porque essas audições, se obrigatórias, limitam, à margem da Constituição, os poderes de decisão dos órgãos com poder de decisão.

(artigo 15º, nº 1 da Constituição), tal como, por qualquer delas, pode ser proposta acção popular para protecção de interesses difusos – porque não estão aí em causa direitos políticos.

Pelo contrário, as petições-representações e a acção popular para defesa de bens do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais ou para prossecução de outros interesses públicos [artigo 52º, nº 3, alínea c)] estão reservadas aos portugueses, aos cidadãos de países de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos (artigo 15º, nº 3)³⁰ e, no domínio local, aos cidadãos de outros países com capacidade eleitoral relativa aos órgãos das autarquias locais (artigo 15º, nºs 4 e 5).

As petições colectivas, por seu turno, tanto podem provir de grupos de cidadãos formados *ad hoc* como provir de pessoas colectivas de qualquer natureza e até de entes não personalizados. Eis o que resulta do princípio da universalidade e da cláusula aberta de direitos fundamentais (artigos 12, nº 2, e 16º, nº 1), não procedendo aqui um argumento *a contrario sensu* retirado da atribuição expressa de direitos só às organizações de moradores.

II – As petições tanto podem ser apresentadas em território nacional – em regra nos serviços das entidades a quem são dirigidas – como no estrangeiro – nas representações diplomáticas e consulares (artigos 10º e 11º da lei).

III – O artigo 270º, introduzido em 1982, prescreve que a lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições a, entre outros direitos, o direito de petição colectiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e das forças de segurança.

Pode estabelecer? Mas poderia não estabelecer? Parece óbvio que não. À face das exigências institucionais de disciplina e isenção política das Forças Armadas, o legislador está, sim, adstrito, a prescrevê-las, embora, naturalmente, com relativa margem de manobra na sua conformação³¹.

De igual sorte, para realização de análogas exigências, restrições do mesmo tipo – implícitas, mas, como as explícitas, destinadas a salvaguardar interesses constitucionalmente protegidos (artigo 18º, nº 2, 2ª parte) – justificam-se também quanto aos juízes, aos magistrados do Ministério Público, aos diplomatas, aos dirigentes de graus mais elevados da Administração pública³².

³⁰ O artigo 4º, nº 1 da lei deve ter-se por inconstitucional, por estender o direito de petição como direito político a cidadãos de quaisquer Estados, em condições de igualdade e reciprocidade.

³¹ A regra é concretizada pelo artigo 31º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro, na versão da Lei Orgânica nº 4/2001, de 30 de Agosto). Admitindo embora petições colectivas dirigidas aos órgãos de soberania ou a quaisquer outras autoridades, elas não podem incidir sobre a condução da política de defesa nacional, pôr em risco a coesão e a disciplina das Forças Armadas e desprezitar o dever de isenção política e sindical ou o apartidarismo dos seus elementos. O artigo 31º, nº 8 inicial era mais restritivo, porque previa petições sobre assuntos de carácter político ou respeitantes às Forças Armadas.

³² Assim, MIRANDA, J. op. cit. p. 336.

Em última análise, estas restrições fundam-se não só na autoridade do Estado como na salvaguarda das liberdades dos demais cidadãos. É para que todos gozem de liberdade que aqueles que têm mais poder, de direito ou de facto, devem ter restringidos – de harmonia com o princípio da proporcionalidade – alguns dos seus direitos.

IV – Em contrapartida, os condenados a penas ou a medidas de segurança privativas de liberdade têm direito de petição?

A resposta deve ser positiva, porque eles mantêm a titularidade dos direitos fundamentais, salvas as limitações inerentes ao sentido da condenação e às exigências próprias da respectiva execução (artigo 30º, nº 4).

V – Destinatários possíveis das petições são quaisquer órgãos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das demais entidades públicas, salvo – pela própria natureza da função jurisdicional – os tribunais. O direito de acção exclui o direito de petição.

Casos especiais de petições-queixas são:

– as queixas por acções ou omissões ilegais ou injustas dos poderes públicos (mas também não dos tribunais) ao Provedor de Justiça (artigo 23º, nº 1);

– as queixas à Entidade Reguladora da Comunicação Social relativas aos direitos de resposta, de antena e de réplica política [artigo 24º, nº 3, alínea j) da Lei nº 53/2005, de 8 de Novembro];

– as queixas à Comissão Nacional de Protecção de Dados quanto ao tratamento de dados pessoais [artigo 23º, nº 1, alínea i), j) e k) da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro];

– as queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos contra a falta de resposta, indeferimento ou outra decisão limitadora do acesso a esses documentos [artigos 27º, nº 1, alínea b), e 15º da Lei nº 46/2007, de 24 de Agosto].

VI – No interior de pessoas colectivas privadas, nomeadamente em empresas, nada impede, com as devidas adaptações, a invocação do direito de petição para fins homólogos aos que justificam o seu exercício perante entidades públicas.

Será um caso particular de eficácia horizontal de direitos, liberdades e garantias (artigo 18º, nº 1).

5 RESPONSABILIDADE POLÍTICA E DIREITO DE PETIÇÃO

I — A representação política implica a responsabilidade política, ou seja, o dever de prestar contas por parte dos governantes, a sujeição a um juízo de mérito sobre os seus actos e actividades por parte dos governados e a possibilidade da sua substituição por acto destes ⁽³³⁾.

³³ Cfr. MIRANDA, J. op. cit. p. 78 e ss. e Autores citados.

Trata-se, no essencial, de uma responsabilidade *difusa*. O Presidente da República, os Deputados e os titulares dos demais órgãos electivos representam todo o povo; logo, respondem perante todo o povo, e não apenas perante quem neles votou ou (quanto aos Deputados) perante quem os elegeu, nos diferentes círculos. E o mesmo se aplica aos membros do Governo, responsáveis, por sua vez, perante o Presidente e o Parlamento

É responsabilidade difusa, porque realizada:

- a. a) Através da crítica dos cidadãos no exercício das liberdades fundamentais, o que pressupõe o direito de eles serem esclarecidos objectivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo Governo e por outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos (artigo 48.º, n.º 2, da Constituição);
- b. b) Através das eleições no final dos mandatos, *maxime* através de não reeleição ou não recondução ou da não eleição de candidatos que apareçam identificados com os titulares cessantes;
- c. c) Através das eleições para outros órgãos (*v.g.*, de autarquias locais) com significado político relevante.

II — Ora, a responsabilidade política manifesta-se também por meio do exercício da petição-representação³⁴ – verdadeiro direito fundamental, e não humilde súplica ao monarca – ou em consequência desse exercício.

Por um lado, a petição (como a liberdade de expressão, em geral) serve para os cidadãos contestarem actos dos governantes ou a política geral que estes conduzam e torna-se, assim, um modo de efectivação de responsabilidade política.

Por outro lado, se os governantes são livres de aceitar ou não o conteúdo de qualquer petição e nem sequer são obrigados a responder, o que façam ou não façam no seu seguimento não menos está sujeito ao escrutínio quer dos peticionários quer dos cidadãos em geral. O juízo sobre o tempo e o modo da apreciação das petições e dos correspondentes resultados entra outrossim no juízo global que os cidadãos venham a fazer, pelo menos, aquando das novas eleições.

6 PETIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Os cidadãos portugueses têm acesso ao Tribunal Constitucional para defesa dos seus direitos, através do *recurso* de decisões dos tribunais que apliquem normas cuja inconstitucionalidade ou ilegalidade por violação de leis de valor reforçado hajam suscitado durante o processo [artigo 280º, nº 1, alínea b) e nº 2, alínea d)].

Não gozam, entretanto, de direito de *acção* directa, paralela do *amparo*

³⁴ De certo modo, ainda, o termo *representação* traduz também uma ideia de representação: a de que os peticionários, tal como os actores populares, agem em nome e ao serviço do *populus*.

espanhol e de outros países hispânicos, à *Verfassungsbeschwerde* dos Direitos germânicos ou a figuras afins. Propostas apresentadas nesse sentido nas revisões constitucionais de 1989 e de 1997 não lograram aprovação³⁵, nem têm recebido adesão significativa as posições doutrinárias favoráveis³⁶.

Pode falar-se, porém, num sucedâneo, mesmo se limitado: o direito de petição ao Provedor de Justiça (fundado na cláusula geral do artigo 52º, e não no artigo 23º) e ao Procurador-Geral da República para que requeiram a fiscalização sucessiva abstracta de inconstitucionalidade por acção [artigo 281º, nº 2, alíneas d) e e)] e o direito de petição ao Provedor para que requeira a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (artigo 283º, nº 1). Embora não sejam os únicos órgãos com poder de iniciativa, deles tem partido, nas últimas décadas, a maior parte dos pedidos de fiscalização; e, quanto à inconstitucionalidade por omissão, até agora só o Provedor tem desencadeado o respectivo processo.

No fundo, o Provedor de Justiça e o Procurador-Geral da República fazem algo de semelhante àquilo a que são obrigados a fazer os Tribunais Constitucionais de países em que existem *amparo* ou figuras afins. Os estudos prévios das questões por juristas dos seus serviços equivalem à filtragem da imensa massa de casos a que procedem esses Tribunais.

7 O DIREITO DE PETIÇÃO PARA ALÉM DO ESTADO

A institucionalização da comunidade internacional através de múltiplas organizações e entidades afins tem levado a que o direito de petição se encontre também consagrado em vários instrumentos internacionais, embora (com poucas excepções) não como petição-representação, devido à falta de participação democrática dos cidadãos nessas organizações.

Com termos diversos – comunicação, queixa, petição – e com densidade muito variável, o direito de defesa de direitos individuais ou de grupos encontra-se consagrado:

- nos tratados de protecção de direitos das minorias, particularmente nos concluídos após a primeira e a segunda guerras mundiais;
- na Constituição da Organização Internacional do Trabalho (artigos 24º e 25º);
- na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 34º, após o Protocolo Adicional);
- no 1º Protocolo adicional facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos;
- na Convenção contra a Discriminação Racial (artigo 14º);
- na Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (artigo 22º);

³⁵ Cf. MIRANDA, J. op. cit. VI, p. 52, 153 e 156.

³⁶ Cf. NOVAIS, Jorge Reis. Em defesa do recurso de amparo constitucional (ou uma avaliação crítica do sistema português de fiscalização concreta). *Themis*, nº 10, 2005, p. 104 e ss.

–na Convenção Interamericana dos Direitos do Homem (artigos 44º e 48º e segs.);
 –no Tratado da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 21º e 195º e artigo 43º, respectivamente).

Como direito de representação, por seu turno, o direito de petição aparece:

–na Carta das Nações Unidas, relativamente aos membros dos povos não autónomos sujeitos a regime de tutela [artigo 87º, alínea b) da Carta das Nações Unidas, hoje já caducada, por já não haver territórios sob tutela];

–no Tratado da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia quanto ao direito de petição dos cidadãos ao Parlamento Europeu (artigos 21º e 194º e artigo 44º, respectivamente).

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Diogo Freitas do. *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra: Atlantida, 1981.
- ANTUNES, Manuel Meirinho Antunes. SÁ, Jorge de Sá. *O exercício do direito de queixa como forma de participação política*. Lisboa: [s.e.], 2005.
- CAETANO, Marcello. *História do Direito Português (1140-1495)*. Lisboa: Verbo, 1981.
- _____. *Manual de Direito Administrativo*. II, 9ª ed. Coimbra: Almedina, 1972.
- ESMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 7ª ed., I, Paris : Sirey, 1921.
- FREIRE, André. ARAÚJO, António de. LESTON-BANDEIRA, Cristina. LOBO, Marina Costa Lobo.
- JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*, Buenos Aires: Albatros, 1954.
- LOPES PRAÇA. *Estudos sobre a Carta Constitucional e o Acto Adicional de 1852*. v. III, Coimbra: Imprensa Literária, 1878.
- MAGALHÃES, Pedro. *O Parlamento Português: uma reforma necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais / Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2002.
- MAMOCO. SOUSA. *Constituição Política da República Portuguesa – Comentada*, Coimbra: Coimbra, 1913.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. v.V, VI, VII, Coimbra: Coimbra, 2007.
- NOVAIS, Jorge Reis. Em defesa do recurso de amparo constitucional (ou uma avaliação crítica do sistema português de fiscalização concreta). *Themis*, nº 10, 2005.
- PORTUGAL. *Diário da Assembleia Constituinte*, nºs 36 e 42, reuniões de 23 de Agosto e de 4 de Setembro de 1975.

RODRIGUES, Luís Barbosa. O direito de petição perante a Assembleia da República. In: *Perspectivas constitucionais*, II, obra colectiva, Coimbra [s.e], 1997.

VERDE, Giuseppe lo. L'evoluzione del diritto di petizione. *Revista di Diritto Pubblico*. 1938, I, p. 673 e ss.