



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

## **WORKING PAPER 21**

### **O Impacto da Europeização no Parlamento**

*Maria Teresa Paulo*

*Assessora da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República – o conteúdo do presente artigo é da inteira responsabilidade da sua autora, não comprometendo a Comissão ou o Parlamento em relação a quaisquer ideias ou opiniões nele expressas*

*com*

*Cristina Leston-Bandeira*

*Centro de Estudos Legislativos, Departamento de Estudos Políticos e Internacionais, Universidade de Hull*



## **Abstract**

O presente artigo procura analisar o impacto da nova fonte de poder – europeia – nas mudanças operadas na Assembleia da República (AR) e nas suas relações interinstitucionais, como forma de compensação pela transferência de poderes legislativos e pela adaptação a um novo contexto de decisão política.

Considera-se que os resultados negativos dos referendos holandês e francês ao Tratado Constitucional, no Verão de 2005, contribuíram para aumentar a visibilidade do papel dos Parlamentos Nacionais (PN) em matéria europeia, simultaneamente, como uma via para o aumento da transparência, da legitimidade e da credibilidade do processo decisório europeu e como solução para a aproximação da Europa aos cidadãos por intermédio dos seus representantes mais directos: os deputados nacionais.

Apesar de no Parlamento português o escrutínio da actividade legislativa do Governo em ambiente europeu tender a não ser sistemático, tanto o enquadramento normativo, como a prática parlamentar têm procurado reagir às exigências do novo contexto europeu. O artigo tenciona igualmente problematizar as circunstâncias que moldam a resposta da AR às crescentes pressões europeias e dar nota de algumas iniciativas que o Parlamento tem desenvolvido com vista a melhorar o seu desempenho, como é o caso da recente aprovação da Lei 43/2006, de 25 de Agosto, que aposta em práticas concretas de melhoria do escrutínio parlamentar em matéria europeia.

## **1. Da Europeização**

O principal objectivo deste artigo é procurar compreender como é que os *outputs*<sup>1</sup> europeus (decisões) penetram nas instituições políticas nacionais (no caso, no Parlamento Português) e qual o *feedback*<sup>1</sup> por estas produzido.

Nomeadamente, saber se e como aqueles *outputs* conduzem à mudança e o que é que faz com que isso aconteça de uma determinada forma:

- como cumprimento de orientações ou compromissos auto-impostos (e.g. Tratados ou decisões) estabelecidos entre vinte e cinco parceiros europeus, onde Portugal se inclui;
- como incorporação de uma nova cultura (concepções, normas, procedimentos, objectivos, recursos, lógicas institucionais, capacidades de acção colectiva) e, principalmente, de um *european way of government*.

A Europeização actua essencialmente através de duas vias: pelas normas europeias e as consequentes mudanças normativas que advêm deste quadro legal supranacional, e, por outro lado, pela própria partilha de práticas, neste caso, com outros parlamentos europeus. A primeira via traduz-se em acções concretas facilmente identificáveis. A segunda, contudo, refere-se a práticas e mudanças muitas vezes dificilmente identificáveis como resultantes de um processo de Europeização.

Na verdade, a Europeização pode também ser vista como pretexto para a implementação de mudanças sentidas como necessárias: racionalização nos procedimentos, profissionalização das abordagens, fluxo de informação, coordenação e comunicação, no fundo, a Europeização pode servir como força catalisadora de novos padrões de exigência.

Consideramos, assim, que o próprio conceito de Europeização pode não responder, nem clarificar totalmente as verdadeiras motivações das alterações realizadas nas instituições nacionais: a necessidade de modernização, de resposta a problemas colocados pela globalização e às capacidades veiculadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação que internacionalizam ideias e práticas, que vão muito além do fenómeno de Europeização.

Será, então, a ideia de Europeização útil para a compreensão dos processos de mudança na AR com vista à adaptação a directrizes europeias? Como é que se pode medir a Europeização do Parlamento? O que é que impele à mudança? Porque é que se procedem a mudanças e a que mudanças se procedem (institucionais, normativas, procedimentais, formais ou informais)?

Neste contexto, interessa-nos sobretudo estudar a responsabilidade desta nova fonte de poder – europeia - nas mudanças operadas, quer no Parlamento português, quer ainda nas suas relações interinstitucionais, como forma de adaptação ou compensação institucional a um novo contexto político: de interacção de vários sistemas de decisão e de emergência de um poder de decisão supranacional. Esta situação e a forma como cada instituição se adapta e responde traduz também, segundo cremos, uma alteração nas relações de poder internas.

A Europeização, longe de ser um processo permanente, linear e homogéneo, será sempre o produto entre a capacidade europeia de impor e a capacidade interna de absorver, adaptar e implementar.

O fenómeno de Europeização não decorre, assim, de um processo abstracto e mecânico com vista à unificação ou harmonização total de realidades diversas e pré existentes. A incorporação na instituição parlamentar de novas normas decorrentes de decisões europeias passa por um crucial processo de interpretação, que avalia as obrigações impostas e as consequências da sua incorporação e ajustamento ao quadro em vigor.

Não se trata, pois, de introduzir uma qualquer estrutura em tábua rasa, de forma automática, mas antes de tomar em mãos a nova estrutura e de a fazer acomodar entre as paredes de um edifício pré-existente. No caso vertente, a Europeização acontece num país com oito séculos de existência, apenas trinta de prática democrática e vinte de integração europeia. Este processo dependerá sempre da história e cultura político-institucionais, das idiossincrasias próprias a cada instituição, dos valores estruturantes, dos interesses nacionais, dos recursos disponíveis e da vontade política de cada actor.

Na verdade, só uma excepcional força motriz, de carácter centrífugo, como a Europeização, poderia contar com uma relativamente pacífica e rápida adaptação institucional a nível nacional.

Assim, outra questão a colocar será a de saber qual a resposta do Parlamento à Europeização do sistema político nacional. Por exemplo, quando os cidadãos se apercebem que o Parlamento perdeu poder directo para resolver alguns dos seus problemas e se dirigem ao Governo, que também viu transferidas algumas competências para o nível europeu, rapidamente verificam que se alterou a resposta às questões “quem decide” e “como é que se decide”. Todo este processo altera as relações de poder internas (leia-se nacionais) e as relações dos cidadãos com o poder político. A Europeização do edifício organizacional nacional surge como consequência directa da dispersão de responsabilidades e de poderes entre os vários níveis de governo (europeu, nacional, regional e até local).

A relevância da questão da Europeização das próprias relações entre os órgãos de soberania nacionais revela-se-nos, assim, na tensão com que esses poderes são reequacionados, legitimados, exercidos e fiscalizados. Cada instituição nacional teve de aprender a encontrar o seu lugar no novo foco – europeu - de decisão política, respondendo às exigências de uma diversa e complexa forma de governo.

## **2. As duas faces da Europeização: o que chega e como é recebido**

### **Como o Parlamento responde quando a Europa lhe bate à porta?**

O fenómeno de Europeização, visto *de cima para baixo*, pode retratar-se como uma pressão de sentido difuso e tendencialmente com efeito vinculativo.

Vista *de baixo para cima*, a Europeização pode ser definida como um fenómeno de mudança adaptativa como forma de dar resposta a novas disposições fixadas ao nível europeu (Tratados, decisões políticas e práticas). Isto é, o acomodamento institucional das obrigações emanadas pelo novo centro de poder (supranacional). Trata-se do processo nacional de importação, de adaptação e ajustamento, ou de protecção, resistência e até de obstrução, mas também de criatividade, através do qual se transformam normas europeias em disposições ou práticas nacionais.

No Parlamento português, o impacto dos assuntos europeus tem-se feito sentir ao longo dos vinte anos de adesão, apesar de ainda permanecer insuficiente. Esta questão não se completa, porém, sem considerarmos as condicionantes do próprio escrutínio parlamentar dos assuntos europeus. Na realidade, tanto o envio de informação por parte do Governo ao Parlamento, como o processo de acompanhamento e apreciação parlamentar da legislação europeia, não se efectuam como previsto nos Tratados, na Constituição e na Lei. As razões de natureza mais estruturante podem ser elencadas em torno de seis condicionantes:

- Consenso político quanto à integração de Portugal na UE. O facto de ter sempre existido em Portugal uma maioria parlamentar, algumas vezes até absoluta; de os dois maiores partidos terem posições semelhantes em relação à construção europeia; de os partidos representados no Parlamento não politizarem a questão da integração europeia de Portugal, situando-se, a maioria deles, no chamado *arco europeu*; e a recente instabilidade política<sup>2</sup>, contribuem para que o tratamento parlamentar dos assuntos europeus não tenha sido uma prioridade na agenda política;
- Acesso à informação. Por um lado, o Governo não procede a um envio sistemático da informação e, por outro, só recentemente o Parlamento tem podido diversificar as suas fontes de informação através do IPEX - *Inter-Parliamentary EU Information Exchange* -, do mecanismo de transmissão directa das iniciativas da Comissão Europeia aos PN, da cooperação interparlamentar entre os PN e o Parlamento Europeu (PE), etc<sup>3</sup>), condição *sine qua non* ao acompanhamento e à apreciação, nomeadamente do processo legislativo europeu;
- Ausência de uma cultura e prática de escrutínio. Na verdade, apesar de nos vinte anos de integração se terem desenvolvido alguns mecanismos de escrutínio político em matéria europeia, não existe ainda uma rotina parlamentar estabelecida que permita o acompanhamento sistemático da acção legislativa da União. A esta ideia está também ligada a dificuldade na consciencialização do impacto da legislação europeia na vida dos cidadãos e, neste ponto, a AR tem feito um esforço de sensibilização e de informação, através da organização, cada vez mais frequente, de audições públicas, colóquios, portais temáticos, publicações, etc. Apesar disso, a dificuldade sentida na demonstração de que os assuntos europeus são assuntos internos tem-se mostrado relevante no condicionamento de um efectivo escrutínio parlamentar dessas matérias;
- Dificuldade em quantificar a relação custo/benefício quanto a resultados que a acção parlamentar pode produzir a nível europeu (sobretudo com o último alargamento e com a extensão do voto por maioria qualificada) e reduzida visibilidade deste esforço junto do eleitorado<sup>4</sup>;
- Complexidade do sistema decisório europeu, quantidade, tecnicidade das propostas de actos comunitários e rapidez do processo de tomada de decisão europeu. A circunstância do processo negocial envolver diversas instituições europeias e diferentes actores em todos os Estados membros também contribui para que a expectativa de influenciar as decisões comunitárias seja reduzida e o facto das propostas de actos comunitários serem numerosas e extremamente técnicas, dificulta a apreciação política parlamentar. A velocidade com que a informação é produzida e alterada não se compadece com o ritmo parlamentar, uma vez que a rapidez exigida na capacidade de resposta (por exemplo as seis semanas previstas no Tratado de Amesterdão para pronúncia dos PN), coloca em causa procedimentos institucionais, obrigando os parlamentos a uma adaptação no sentido de tornarem alguns procedimentos mais

autónomos, com vista a adquirirem maior eficiência na tomada de decisão para efeito de assuntos europeus. Neste aspecto específico, note-se que, muitas vezes, a questão do tempo surge como argumento impeditivo, por parte do Governo, para a transmissão de informação ao Parlamento e para a realização de um efectivo debate. No entanto, se a intervenção parlamentar for frequente, oportuna, politicamente plural e relevante, o Governo poderá passar a encarar as reuniões com o Parlamento como um ganho de tempo e, por seu lado, os parlamentares poderão influenciar as posições do Governo nas decisões comunitárias de uma forma construtiva e útil para ambas as partes;

- Escassos recursos e apoio técnico. A AR dispõe de poucos recursos e os deputados não dispõem de apoio técnico suficiente à realização de um escrutínio sistemático dos assuntos europeus. A própria CAE conta apenas com três assessores e, por exemplo, entre 2002 e 2006, vinte e um, em vinte e cinco PN, nomearam um Representante Permanente junto das instituições europeias, em Bruxelas. Chipre, Espanha, Malta e Portugal não tomaram ainda esta decisão.

Pela conjugação destas razões, Portugal, no que se prende com a relação do Parlamento com o executivo em matéria europeia, pratica aquilo a que se poderá chamar um sistema informal de influência recíproca. Este é, dos três modelos de escrutínio, o que permite uma maior flexibilidade ao Governo no momento da negociação e que, por isso mesmo, é o modelo de menor intervenção do Parlamento (III), comparativamente a modelos de mandato (I), em que o Governo segue as orientações do Parlamento no processo de negociação e votação (aplicado na Dinamarca e seguido, pelo menos *de jure*, pela Finlândia, Suécia, Áustria, Polónia, Letónia, Estónia, Eslovénia, Lituânia, Eslováquia, República Checa e Hungria) e de escrutínio sistemático e de influência formal (II), apoiado na apreciação de toda a documentação e em reuniões regulares com membros do Governo (aplicado no Reino Unido, França e Irlanda).

Uma das consequências da integração parlamentar num espaço político de dimensão continental reside na permanente comparação entre enquadramentos normativos, estruturas e práticas de adaptação dos diferentes parlamentos às novas realidades da União. Ressalve-se, porém, que nem sempre as «boas práticas» de uns Parlamentos o são para todos, ou seja, as práticas são consideradas boas consoante a capacidade que têm de atingir um certo objectivo ou de servir uma determinada lógica, que pode muito bem não ser a mesma para todos os actores. Não esqueçamos, por exemplo, que neste momento existem na UE trinta e sete Câmaras de vinte e cinco PN, onde têm assento diversos partidos políticos, também eles associados em partidos europeus.

Colocam-se-nos então as seguintes questões: Porque é que alguns PN assumem mudanças mais profundas que outros? E o que é que determina estas diferenças de respostas e níveis de adaptabilidade a um mesmo contexto?

Talvez não seja por acaso que os Parlamentos dos recentes dez Estados membros tenham adoptado formas mais «europeístas» de adaptação institucional ao novo ambiente europeu. O Parlamento português, ao contrário,

tem resistido a uma mudança radical, optando por uma abordagem mais proteccionista quanto à sua tradição institucional. No entanto, com a nova lei 43/2006, cujo artigo 2º lhe atribui o poder de «pronúncia prévia obrigatória» em matérias europeias pendentes de decisão que recaiam na sua competência legislativa reservada (ver o referido no final do ponto 3.4 deste artigo), a AR poderá passar a incluir-se, pelo menos *de jure*, no nível intermédio (II) dos modelos de escrutínio.

Concluiu-se, então, pela não existência de uma única forma de implementação parlamentar de directrizes europeias. Os modelos são vários, as abordagens diferenciadas e os resultados são necessariamente diversos. Contudo, tem-se verificado um aumento na partilha e conseqüente conhecimento dos diferentes modelos de adaptação seguidos pelos vinte e cinco PN da UE e, podemos dizê-lo, um importante efeito de disseminação.

Adoptando uma abordagem institucional e sociológica, pode igualmente afirmar-se que os actores políticos responsáveis pela tradução da mensagem europeia são mediadores decisivos na opção do modelo a adoptar no processo de mudança das dinâmicas institucionais com vista à adaptação. Por exemplo, o Deputado Jaime Gama (ex-Ministro dos Negócios Estrangeiro e ex-Presidente da Comissão parlamentar competente para o acompanhamento das matérias europeias), no seu primeiro discurso em Plenário enquanto Presidente da AR da X Legislatura, elegeu como prioridades duas áreas de reforço do papel do Parlamento: a “área europeia, em que cada vez mais os parlamentos nacionais são chamados a exercer, individualmente, ou até em grupo, funções de alerta precoce quanto a medidas legislativas provenientes dos órgãos da UE”<sup>5</sup> e a área orçamental e de controlo das contas públicas. Na primeira sessão legislativa da X Legislatura, coincidentemente, o Deputado António Vitorino (ex-Comissário europeu) presidia à CAE quando foi aprovada a lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto (ver ponto 3.4), dias antes do Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, implementar o mecanismo de transmissão directa da documentação da Comissão Europeia aos PN e de recepção das respectivas observações.

Os actores políticos podem, como nestes casos, agir (definir de prioridades, incluir os assuntos europeus no discurso político e na agenda política nacional, praticar acções concretas de escrutínio, etc) ou podem não agir. Podem ainda agir por antecipação, reagir precipitadamente, reagir tardiamente, obstruir, etc.

Daí a importância em identificar os actores relevantes, as suas motivações e o substrato em que fundamentam as suas opções. O facto de um parlamentar estar no seu primeiro, segundo ou terceiro mandato influi bastante na sua acção política *vis-a-vis* os assuntos europeus, assim como se se trata de um ex-membro do governo ou de alguém para quem o percurso político inclui a participação num futuro governo, se se trata de um ex-eurodeputado ou de um futuro membro do PE, de um *habitué*, ou de um estreante, a sua disponibilidade e dedicação aos assuntos, o seu percurso político e profissional, a sua experiência na área, as ideias pré concebidas, as redes socio-políticas em que está inserido e o fluxo de informação que troca com outros decisores, fazendo parte de um espaço comum de conhecimentos, correntes de opinião, etc.

Talvez possamos dizer que, apesar do ambiente político nacional e europeu permitir um leque de possibilidades metodológicas com vista à adaptação de certas estruturas e procedimentos, é o actor político e a sua circunstância que decidem por uma opção final.

A mudança é, assim, realizada pelos actores com mais vontade política e poder para a concretizar. Os decisores políticos nacionais são, mais do que as pressões europeias exercidas, o ponto fulcral da dinâmica transformadora das instituições nacionais às disposições europeias<sup>6</sup>.

### **3. A Europeização do Parlamento Português: cinco casos**

#### **3.1. Participação do Parlamento nos Tratados Europeus: de destinatário a co-autor**

A Convenção sobre o futuro da Europa (2002-2003), convocada pela Declaração de Laeken<sup>7</sup>, consistiu na primeira experiência de inclusão parlamentar na elaboração de um projecto de Tratado a ser apresentado à Conferência Intergovernamental para negociação entre os Governos dos Estados membros.

Esta Convenção integrou uma componente maioritariamente parlamentar - setenta e dois deputados (trinta membros dos PN, vinte e seis dos PN dos países candidatos, dezasseis do PE), num total de cento e cinco membros (representantes de outros PN, dos Governos, do PE, da Comissão Europeia, do Conselho Económico e Social, do Comité das Regiões, de parceiros sociais e do Provedor de Justiça Europeu) e resultou num texto que reforçava o papel dos PN em matérias europeias.

Depois de ter debatido as consequências do Tratado de Maastricht (1992-1993), do Tratado de Amesterdão (1997-1999), do Tratado de Nice (2001-2003), de ter participado na Convenção para a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais, a AR fez parte da Convenção sobre o futuro da Europa. Nos dezasseis meses de trabalho conjunto, os membros desta Convenção participaram num fórum na Internet, numa Convenção dos Jovens, em onze grupos de trabalho, dois círculos de reflexão, oito grupos de contacto e vinte e cinco sessões plenárias.

A experiência da Convenção pode ser considerado um factor de Europeização dos PN em geral, e da AR, em particular, na medida em que quatro deputados nacionais – dois membros efectivos e dois suplentes - participaram, pela primeira vez, directamente na feitura de um Tratado. Esta participação dos deputados na Convenção provocou uma série de debates parlamentares (em comissões e em plenário) e académicos, um pouco por todo o país, avivando os temas europeus na agenda política nacional. Esta actividade incluiu igualmente a participação dos deputados em reuniões partidárias com o objectivo de elaborar as opções programáticas dos partidos em matérias europeias, assim como em debates em universidades ou em autarquias, no âmbito das suas funções no Parlamento. Além disso, a CAE organizou também uma consulta à comunidade académica, parceiros sociais e representantes da sociedade civil, acompanhadas de audições públicas, uma Convenção dos Jovens, um portal na

Internet dedicado ao assunto, com as posições dos representantes da AR na Convenção, etc.

Em resultado desse esforço, os PN surgem no Tratado Constitucional, simultaneamente, como via para o aumento da transparência, da legitimidade e da credibilidade do processo decisório europeu e como solução para a aproximação da Europa aos cidadãos por intermédio dos seus representantes mais directos (os deputados nacionais), paralelamente aos mecanismos de consulta às organizações representativas da sociedade civil, organizações não governamentais, grupos de interesse e de pressão, etc. Outros há, porém, que consideram que a defesa do reforço dos PN na UE representa um *cavalo de Tróia* destinado a minar todo o sistema europeu de decisão.

Apesar de tudo, o texto do Tratado - não ratificado - reflecte a ideia de que é necessário envolver mais os PN no sistema europeu, principalmente em três áreas: no dever de informação, na obrigação de transparência e no controlo do princípio de subsidiariedade.

Isto poderá significar que, caso esta disposição se mantenha no próximo Tratado que venha a entrar em vigor, um terço dos PN poderão assinalar («mecanismo de alerta prévio») as situações em que considerem que a iniciativa de um acto legislativo deverá decorrer de um nível nacional, regional ou local, e não europeu (um quarto dos PN quando se trate da área da justiça e dos assuntos internos). Deste modo, ver-se-á a UE obrigada a agir, cada vez mais, subsidiariamente e a minimizar a sua actividade reguladora, como forma de controlo da sua proliferação legislativa e de incentivo à qualidade legislativa (legislar menos e melhor).

Curiosamente também as reacções a este articulado denunciam tendências nos níveis de Europeização dos vários PN: uns estudaram e debateram as consequências destas novas ideias, outros nada fizeram e outros alteraram imediatamente as suas bases legais e/ou procedimentos com vista a acolher o estabelecido (como o caso da AR, que não se adaptara às disposições do Tratado de Amesterdão, mas que aprovou agora a lei 43/2006, cujo artigo 3.º prevê, por exemplo, um procedimento para a questão do controlo do princípio da subsidiariedade)<sup>8</sup>.

Facto é que a evolução revela uma maior participação, a montante, dos PN nos assuntos europeus, no momento da definição dos próprios Tratados. Neste caso, a AR pôde participar previamente na definição das regras e não apenas no acto final de ratificar e aplicar as disposições dos Tratados Europeus ou de transpor a legislação, actos que obedecem a uma lógica que confere muito menos liberdade ao actor nacional, transformando o decisor apenas num implementador. A participação *ex ante* no processo, confere ao Parlamento a possibilidade de, pelo menos, conhecer os projectos de iniciativas europeias e o poder de, no seu campo de acção, influenciar a decisão.

### **3.2 Constitucionalização da intervenção do Parlamento em matéria europeia**

Em virtude de não participarem directamente na função legislativa comunitária, o envolvimento dos PN tem sido efectuado através do *acompanhamento e apreciação* interna das acções dos respectivos executivos em matéria europeia.

A adesão de Portugal tem promovido um esforço contínuo de adaptação, nomeadamente, das disposições constitucionais e legais, aos sucessivos tratados europeus e ao acervo comunitário, reflectindo-se no ordenamento jurídico nacional. Todas as revisões da Constituição da República Portuguesa (CRP) desde 1976 introduziram ou alteraram disposições relativas à participação de Portugal na União<sup>9</sup>.

Pode considerar-se que as sete revisões Constitucionais ocorridas em Portugal sucederam, no que se prende com as disposições referentes à UE, em regime de causa/efeito: 1982 (como preparação da adesão), 1989 (no seguimento do Acto Único Europeu), 1992 (durante a Presidência portuguesa do Conselho da UE, como resposta às disposições do Tratado de Maastricht e na sequência de um novo ambiente político europeu, resultante da queda do Muro de Berlim e do fim da URSS), 1997 (depois do Tratado de Amesterdão), 2001 (depois da Presidência portuguesa do Conselho da UE e como resposta ao Tratado de Nice), 2004 (no ambiente pós Convenção) e 2005 (na sequência da assinatura do Tratado Constitucional).

Neste momento, em Portugal, o acompanhamento e apreciação pela AR da participação no processo de construção europeia é regulado pela CRP nos seus artigos 161.º, alínea n), 163.º, alínea f), 164.º, alínea p) e 197.º, n.º 1, alínea i).

A CRP impõe ao Governo a obrigação de informar o Parlamento em tempo útil sobre o processo de construção europeia; prevê a possibilidade da AR acompanhar e apreciar a participação de Portugal nesse processo; de se pronunciar sobre as matérias pendentes de decisões em órgãos no âmbito da UE que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada; da transposição de actos jurídicos da UE para a ordem jurídica interna assumir a forma de lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional, conforme os casos; de legislar sobre o regime de designação dos membros de órgãos da UE, com excepção da Comissão; e das comissões parlamentares poderem convocar membros do Governo para efeitos de audição.

Ao longo dos 20 anos de adesão de Portugal, verificou-se um consenso sobre a necessidade de constitucionalizar a intervenção do Parlamento português no processo de construção europeia, tendo-se, assim, assistido a alguma europeização da CRP, pela introdução de disposições relativas à participação de Portugal na UE.

### **3.3 Criação de uma Comissão Parlamentar Especializada Permanente**

A forma mais óbvia e imediata de adaptação do Parlamento Português ao processo de adesão de Portugal à CEE, na sequência da apresentação pelo Governo do pedido de adesão, a 28 de Março de 1977, foi, em 1979, a criação de

uma delegação para o estabelecimento de trocas de informações com a delegação correspondente do Parlamento Europeu (PE). E, em 1980, a criação de uma Comissão parlamentar de Integração Europeia, com o duplo objectivo de acompanhar o processo de negociação por parte do Governo e de estabelecer contactos regulares com o PE, com outros PN e com representantes da sociedade civil.

Portugal passou a ser membro de pleno direito da Comunidade a 1 de Janeiro de 1986 e, em 1987, a Comissão parlamentar de Integração Europeia passou a designar-se Comissão para os Assuntos das Comunidades Europeias, adoptando o nome de Comissão de Assuntos Europeus<sup>10</sup> em 1988.

É esta a Comissão competente para a apreciação parlamentar global dos assuntos europeus e a que representa a AR na COSAC – Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários. Esta Conferência reúne as CAE dos PN dos Estados membros da UE, cujas actividades têm consequências sobretudo no acompanhamento parlamentar dos assuntos europeus (reuniões semestrais no país que assume a Presidência do Conselho da UE) e na partilha de boas práticas de escrutínio parlamentar<sup>11</sup>. Também por esta via a CAE se tem relacionado com as Comissões congêneres europeias, constituindo a inclusão nesta rede mais uma fonte de Europeização da AR, sobretudo no que se refere à comparação de competências das CAE e de práticas de escrutínio parlamentar dos assuntos europeus.

Sendo actualmente a terceira das doze Comissões, a CAE é composta por trinta e três deputados, usualmente presidida pelo partido que apoia o Governo e cujas competências se encontram legalmente previstas, como a seguir damos nota.

### **3.4 Adopção de uma lei sobre o papel do Parlamento na construção europeia**

A primeira lei portuguesa sobre o acompanhamento parlamentar dos assuntos europeus surge no ano seguinte à adesão de Portugal à CEE: a lei n.º 28/87, de 29 de Junho (aprovada durante uma maioria do PS). Esta lei revela desde logo a governamentalização da abordagem dos assuntos europeus e a necessidade do Parlamento se compensar de uma perda de poderes legislativos e de controlo sobre o executivo nessa matéria, exigindo do Governo um dever de consulta parlamentar, o envio de informação detalhada e a sua posição sobre matéria em apreciação nas instituições das Comunidades Europeias, assim como um relatório anual sobre a participação de Portugal neste contexto. Esta lei cria ainda uma comissão mista composta por deputados nacionais e europeus.

Um ano depois, aquela lei foi revogada (por uma maioria absoluta do PSD) pela lei n.º 111/88, cuja preocupação foi, sobretudo, assegurar a separação de poderes, sublinhando a tendência governamental do processo e diminuindo a capacidade de escrutínio parlamentar em matéria europeia.

Esta lei foi revogada pela lei n.º 20/94, de 15 de Junho, que dispõe sobre o acompanhamento e a apreciação da participação de Portugal na construção europeia.

A terceira lei sobre esta matéria estabelece então a forma de relacionamento entre o Governo e a AR, impondo-lhe o dever de informação sistemático (envio das propostas legislativas e não legislativas europeias), o dever de informação global (presença do Governo no decurso de cada presidência do Conselho e envio de um relatório anual sobre a participação de Portugal na UE) e o dever de consulta (sempre que esteja em causa matéria que, pelas suas implicações, envolva a reserva de competência parlamentar), dispondo também acerca das relações entre a CAE e as diferentes comissões especializadas em razão da matéria, o plenário e os eurodeputados eleitos em Portugal.

Entretanto e na sequência do Tratado de Amsterdão, a revisão constitucional de 1997 atribuiu novas competências ao Parlamento em assuntos europeus, sem que se tivesse alterado a lei de 1994 dedicada a estas matérias. Na verdade, a Constituição consagrou um modelo de intervenção parlamentar que não se encontrava vertido nem na lei, nem na prática parlamentar. Sobre este aspecto em particular, refira-se a Recomendação n.º 6/B/2005, de 22 de Junho de 2005, na qual o Provedor de Justiça considerou que o “silêncio do legislador” resultava numa inconstitucionalidade por omissão devida a ausência de normas que conferissem exequibilidade aos artigos 161.º, alínea n) (pronúncia da AR sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa reservada) e 164.º, alínea p) (exclusiva competência da AR para legislar sobre o regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com excepção da Comissão) da CRP.

Esta Recomendação considerava que a AR deveria tomar a iniciativa de aprovar a legislação apropriada, com vista a permitir o exercício das competências constitucionalmente previstas e acima enunciadas, nomeadamente, contribuindo para a “correcta formação e exteriorização da vontade do Estado”.

No debate em plenário sobre os Projectos de Lei (PJL) apresentados para alterar a lei de 1994<sup>12</sup>, defendeu-se a ideia de que, naquele caso, deveria existir um processo de co-decisão interna entre o Governo e a AR: “não é possível (...) continuar a aceitar que a AR se demita de tomar posição prévia sobre matérias como direitos, liberdades e garantias, como as bases do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico ou, ainda, como as bases da política agrícola, sendo que todas estas matérias, como muitas outras, constituem reserva de competência legislativa da AR (...) Como também o são – e agora objecto de reserva absoluta desta Casa – questões relativas à defesa nacional, ou aos direitos de Portugal aos fundos marinhos, ou ainda de definição das zonas económicas exclusivas”<sup>13</sup>.

Sabendo-se que o Governo é o órgão a quem compete decidir em matérias europeias, caberá à AR acompanhar politicamente a sua acção (uma vez que se trata de matéria de política interna e não de política externa) e, mais, aprovar, em matéria da sua competência reservada, a posição do Estado português e

assegurar que o processo decisório decorra tão próximo quanto possível dos cidadãos da UE.

Assim, na actual legislatura, depois de quatro revisões constitucionais desde 1994 e num contexto de reconhecido impasse a nível europeu, com a incerteza instalada em torno do processo de ratificação do Tratado Constitucional, depois dos «não» nos referendos holandês e francês, foram apresentados na AR outros cinco PJJ<sup>14</sup>.

Estes PJJ responderam às questões acima colocadas pela Recomendação do Provedor de Justiça, sobretudo o do PS, cuja lógica do articulado seguiu a ordem da própria Constituição: 161.º, alínea n), 163.º, alínea f) e 164.º, alínea p), ideia que se reflectiu desde logo na epígrafe proposta: “Pronúncia sobre matérias pendentes de decisão em Órgãos da União Europeia, acompanhamento e apreciação pela AR da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia e selecção de candidatos portugueses ao exercício de funções na União Europeia”.

Da exposição de motivos dos referidos projectos, ressaltam expressões utilizadas por todos eles e que denotam o consenso existente na Câmara quanto à imperativa necessidade de alteração da lei de 1994: “reforçar os poderes e faculdades da AR” (PJJ n.º 266/X, de 24 de Maio de 2006 (PS)); “a AR não acompanhou muita da informação sobre a UE relevante para Portugal”, “o facto do Governo não enviar a informação em tempo útil”, “valorizado o papel da CAE, atribuindo-lhe um papel coordenador”, “aproximando os cidadãos do processo decisório europeu” e “assegurar o controlo democrático do Governo e a capacidade de influência sobre as suas posições” (PJJ n.º 250/X, de 11 de Abril de 2006 (PSD)); e “num Estado de Direito Democrático não se pode aceitar a impermeabilidade de uma Lei em relação às normas constitucionais” (PJJ n.º 249/X, de 11 de Abril de 2006 (CDS/PP)); a “adopção de um mecanismo legal que vincule o Governo a assumir nesse âmbito posições consonantes com as deliberações tomadas pela AR” (PJJ n.º 245/X, de 7 de Abril de 2006 (PCP)); “tem de ter um papel mais actuante e determinante” (PJJ n.º 270/X, de 31 de Maio de 2006 (BE)).

Além destas referências, no debate plenário de 2 de Junho de 2006, por ocasião da votação do Relatório da CAE sobre os referidos PJJ, foi ainda assinalada a necessidade de “superar as notórias limitações do debate interno (...) o tempo urge” e de “impedir que continuasse a verificar-se um inexorável afastamento do Parlamento relativamente ao exercício pleno das suas competências no processo comunitário”.<sup>15</sup>

Este recente processo de revisão da lei constituiu um bom exemplo de Europeização do Parlamento: as soluções de adaptação que reflectem o contexto institucional, as concepções, os interesses e a vontade do decisor político nacional. Apesar disso, o Presidente da CAE, Deputado António Vitorino, alertou para o facto de que “estes projectos vão implicar uma alteração de alguns hábitos de funcionamento da AR, designadamente no que diz respeito à agilidade com que (...) tem de acompanhar a agenda europeia, não apenas no que diz respeito à fixação das agendas em plenário, como na forma como as comissões especializadas permanentes se relacionam entre si (...) e um reforço

do apoio técnico às várias comissões parlamentares (...) com qualificações em matéria de agenda europeia”.<sup>16</sup>

Assim, e de forma sucinta, a nova lei de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela AR no âmbito do processo de construção da UE, prevê:

- reforçar e valorizar o papel da AR no processo de construção europeia, alargando as suas competências no acompanhamento e apreciação da acção do Governo em matéria comunitária, designadamente quanto à discussão prévia das posições a adoptar ou do controlo efectivo das opções assumidas;
- criar a obrigação de pronúncia parlamentar prévia em matérias da competência legislativa reservada da AR;
- estabelecer um mecanismo de controlo da observância do princípio da subsidiariedade;
- melhorar o acesso à informação do Governo e das instituições europeias;
- prever mais reuniões com o Governo para debater assuntos europeus (consagrando na lei uma prática já existente em sede de CAE e prevendo mais debates em plenário sobre temas europeus);
- promover um estreitamento das relações entre a AR, o PE e as Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira;
- redefinir o papel da CAE, estabelecendo modos de articulação com as restantes comissões parlamentares especializadas;
- valorizar o papel das comissões especializadas, atribuindo-lhes competências específicas no acompanhamento dos assuntos europeus;
- dotar a AR de recursos humanos, técnicos e financeiros indispensáveis ao acompanhamento efectivo das matérias europeias;
- consciencializar a AR da importância das questões debatidas e decididas na UE para o quotidiano dos cidadãos, prevendo um mecanismo de acompanhamento parlamentar dessas questões e fórmulas que permitam um maior envolvimento dos cidadãos no debate das questões europeias;
- conceber um mecanismo de selecção e designação dos membros dos órgãos da UE, com excepção da Comissão, do Parlamento, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social.

Apesar do avanço reflectido nesta lei, sobretudo no estabelecimento da obrigação de pronúncia parlamentar prévia em matérias de competência reservada da AR, através da elaboração de um parecer, o Deputado Vitalino Canas clarificou que “podemos admitir que ele tenha alguma vinculatividade política (...) mas não entendemos que ele deva ser juridicamente vinculativo”.<sup>17</sup> Esta precisão enquadra-se na linha tradicionalmente assumida pela AR que pressupõe que uma maior participação parlamentar nos assuntos europeus não

implique coarctar a acção política do Governo, mas influenciá-la ou, até, complementá-la.

Porque “o segredo não era darem um *road map* vinculativo, amarrado, espartilhado aos seus governos nacionais mas, sim, terem mecanismos de acompanhamento da própria dinâmica da negociação porque em muitos casos a circunstância de as decisões europeias poderem ser tomadas por maioria qualificada coloca fora da negociação os governos nacionais que têm mandatos extremamente espartilhados.<sup>18</sup>

Esta nova lei é, assim, acompanhada de um pressuposto de flexibilidade perante o perfil do processo negocial europeu, o que não sendo necessariamente mau, também não enfraquece obrigatoriamente o papel do Parlamento, reflectindo antes uma opção realista e de parceria para com a formação das posições do Estado português em matérias europeias.

A questão residirá na responsabilidade que, tanto a AR, como o Governo terão na aplicação da lei, por um lado, na redefinição das suas relações interinstitucionais e dos seus canais de comunicação da informação e, por outro, no próprio Parlamento, na articulação entre as várias comissões especializadas permanentes e no desenvolvimento de uma rotina parlamentar de escrutínio das iniciativas europeias.

Porém, com a revogação da lei 20/94 pela lei 43/2006, de 25 de Agosto, o Parlamento português incorporou as disposições previstas pelo Tratado de Amsterdão (1997) e poderá até estar a antecipar-se a disposições de um futuro Tratado sobre o papel dos PN.

### **3.5 O desenvolvimento de uma prática parlamentar (três reacções)**

Como já referido, a prática parlamentar não tem explorado todas as valências normativas previstas, quer nos Tratados, quer na CRP, quer na Lei, optando pelo debate político das grandes questões europeias, designadamente, as institucionais, e o contacto com os cidadãos, em detrimento da apreciação *ex ante* da legislação europeia. Pelo que se conclui que, realmente, o maior desafio que o Parlamento enfrenta é o estabelecimento de uma prática parlamentar, sobre a qual a nova lei 43/2006 apenas poderá ter um efeito impulsor.

Ao longo dos últimos 20 anos e dependendo dos assuntos, pode dizer-se que o Parlamento tem adoptado três tipos de gestão da mudança, por ordem de importância: acção por antecipação, reacção ou resistência. Estas opções têm dependido sobretudo da interacção de vários factores: do tipo de mudança requerido, da tradição cultural e institucional, do tempo histórico em que a pressão europeia surge, da estabilidade/instabilidade política interna, do perfil dos decisores políticos e da comparação com as opções tomadas pelos outros PN (37 Câmaras).

Para demonstrar o anteriormente referido, optou-se por seleccionar um caso considerado paradigmático de cada reacção. Assim:

### **3.5.1 Antecipação**

Desde 2003 que a AR procede à apreciação do Programa Legislativo e de Trabalho da Comissão Europeia, através da CAE e das várias comissões especializadas permanentes, promovendo reuniões anuais com os deputados ao PE e com os deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Na sequência dos debates ocorridos na Convenção, só em 2005 é que este assunto passou a ser debatido na COSAC e que a maioria dos PN reconheceram o interesse em analisar aquele Programa, com excepção dos parlamentos dos países nórdicos, que há muito seguiam esta programação. Em 2006, esta prática parlamentar ficou consagrada na nova lei 43/2006 por se considerar que o poder de intervenção dos actores que não fazem parte do processo de co-decisão europeu, como os PN, reside maioritariamente no momento em que as necessidades legislativas estão a ser concebidas<sup>19</sup>. Os PN têm, além disso, ainda a hipótese de tentar influenciar a posição do seu Governo no momento da (co)decisão.

Este ajustamento a um novo ambiente legislativo muito mais complexo tem obrigado, primeiro, o Parlamento a consciencializar-se desse facto e, depois, a procurar formas de se compensar e de reagir, como já vimos. Uma dessas formas é alterar a sua estratégia de intervenção política com vista a dar corpo a um novo conceito de poder legislativo: legislar por influência, ou seja, passar a trabalhar em rede com os restantes vinte e quatro parceiros europeus no sentido de saber o que é que a Comissão Europeia propõe e em que sentido os co-legisladores – Conselho e PE – vão decidir. A consciencialização deste novo ambiente, resulta num enorme esforço de adaptação e de compensação por parte dos PN. Por exemplo, a AR adoptou uma prática de reuniões com o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus, antes dos Conselhos Europeus, e com o, Ministro dos Negócios Estrangeiros depois da realização daqueles. Prática parlamentar essa que, agora, a lei também consagrou, assim como a previsão de reuniões de acompanhamento dos conselhos sectoriais por todas as comissões parlamentares.

### **3.5.2 Reacção**

A actuação da CAE e o acompanhamento que tem feito das matérias europeias tem ocorrido, em regra, como reacção a questões ou decisões tomadas pelas instituições da UE. Este é, por exemplo, o caso da adaptação interna a que procedeu, nomeadamente no esforço de envolver todas as comissões especializadas permanentes no escrutínio parlamentar dos assuntos europeus, em consequência da sua participação:

- na COSAC, preparando a intervenção dos parlamentares em cada uma das suas reuniões semestrais, assim como organizando a própria Conferência em Lisboa, aquando da Presidência de Portugal do Conselho da UE, em 2000 e em 2007, e na participação nos seus projectos-piloto quanto ao controlo do

princípio de subsidiariedade e da proporcionalidade de iniciativas da Comissão Europeia;

- no reforço da cooperação interparlamentar, através da participação nas reuniões interparlamentares temáticas que, desde 2004, o PE co-organiza com o PN que assume a Presidência da UE. Entre 2004 e 2006 foram realizadas dezassete reuniões interparlamentares, em que deputados da AR participaram, sobre os temas mais diversos: o acompanhamento parlamentar da estratégia de Lisboa, as políticas económicas, os direitos fundamentais, o futuro da Europa, a política de desenvolvimento, o acompanhamento da implementação das conclusões do Conselho Europeu de Tampere (Justiça e Assuntos Internos), etc;

- no IPEX (lançado a 1 de Julho de 2006, na Conferência dos Presidentes dos PN da UE), uma nova base de dados partilhada e carregada por todos os PN, que contribuirá para facilitar o acompanhamento parlamentar do processo legislativo europeu, na medida em que permitirá o acesso directo à informação das acções desenvolvidas pelos PN relativamente a cada uma das iniciativas legislativas europeias. Tal significa, na prática, saber que PN estão, ou não, a acompanhar as propostas, que tipo de acompanhamento se encontram a desenvolver e se identificaram o incumprimento do princípio da subsidiariedade numa determinada proposta. A AR participa nesta base de dados, procurando envolver todas as comissões especializadas permanentes no escrutínio parlamentar dos assuntos europeus e nomeando um correspondente IPEX para o carregamento da informação sobre as acções de escrutínio desenvolvidas pela AR;

- no novo mecanismo de transmissão directa da documentação da Comissão Europeia aos PN e de recepção das respectivas observações. Durante o I Encontro interparlamentar sobre o futuro da Europa (9 de Maio de 2006), o Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, anunciou que passaria a enviar directamente aos PN todas as propostas legislativas e não legislativas da Comissão Europeia e que os convidaria a reagir, num momento inicial do processo legislativo, no sentido de melhorar a formulação das iniciativas legislativas europeias e o processo de tomada de decisão. Esta questão foi plasmada na Comunicação da Comissão Europeia sobre a «Agenda do Cidadão» e nas próprias conclusões do Conselho Europeu, de 15 e 16 de Junho de 2006. Nesta sequência, a AR, assim como todos os PN da UE, começou a receber, desde o dia 1 de Setembro de 2006, todas as iniciativas da Comissão Europeia (legislativas e não legislativas), participando, assim, deste novo mecanismo. A AR reagiu a esta decisão, adaptando procedimentos, instituindo novos métodos de escrutínio e rotinas de apreciação parlamentar e envolvendo as comissões especializadas permanentes.

### **3.5.3 Resistência**

É na questão do próprio escrutínio das propostas de actos legislativos e não legislativos da União que a AR tem apresentado maiores índices de resistência, sendo também aqui que mais se faz sentir a pressão, quer da evolução das decisões europeias a este respeito, quer do efeito de disseminação dos métodos

de escrutínio dos outros PN. Um dos exemplos é o do envio, por parte dos PN, de um Representante Permanente para Bruxelas. Veja-se o caso referido acima (ponto 2) do não destacamento de um funcionário parlamentar português junto das instituições europeias. Esta opção teve por base três condicionantes: o contexto de restrição orçamental, a necessidade de preparar um enquadramento normativo que atribuísse mais poderes ao Parlamento para que essa actuação pudesse ter utilidade prática e, por fim, o facto de não estar instituída uma prática parlamentar de escrutínio sistemático da acção legislativa da UE que criasse a necessidade da existência de uma *antena* parlamentar nas instituições europeias.

#### **4. Um mito como conclusão**

Este trabalho procurou apreender o grau de *Europeização* do Parlamento português. Conclui-se que, de facto, a UE tem-se revelado um factor de mudança no Parlamento português e nas relações de poder interinstitucionais.

Sabendo que é ao Governo que compete deliberar em matérias europeias, à AR cabe acompanhar, apreciar e pronunciar-se sobre a acção do Governo sem, contudo, coarctar a sua acção enquanto actor europeu. Em compensação pelo aumento da concorrência de poder legislativo com o Governo e com a Comissão Europeia, a AR tem procurado reforçar e alterar a sua estratégia de intervenção institucional.

Portugal não é, porém, um caso isolado. Principalmente os *países fundadores* e a *Europa dos 15*, com algumas excepções, têm procurado *reagir* a esta realidade, cada vez mais desenvolvida. No entanto, os *novos países membros* já procuraram, na sua maioria, preparar-se normativamente no sentido de obviar o impacto da perda de poder legislativo dos seus parlamentos e compensá-los antecipadamente com a previsão de mecanismos de controlo do respectivo executivo em matérias de assuntos europeus.

Mais do que nunca se percebe a necessidade de se quebrar o mito da incapacidade de acção europeia dos PN e da perda irremediável dos seus poderes, ou seja, o mito da impossibilidade da intervenção parlamentar. Os parlamentos podem agir e têm meios legais para o fazer, precisando apenas de desenvolver práticas de escrutínio e rotinas nas suas relações com os cidadãos, os governos e as instituições europeias.

O Parlamento, cada vez mais, cremos, tenderá a ser entendido como instituição que legitima o sistema político, legisla, fiscaliza a acção do Governo, legisla por influência no escrutínio da actuação do Governo enquanto legislador europeu, e participa como parceiro na cooperação interparlamentar, ajustando e alargando, assim, a amplitude da sua esfera institucional.

No caso vertente, a AR, apesar de raramente antecipar soluções às novas exigências europeias, tem apresentado uma vocação para *nacionalizar a Europeização*, ou seja, para procurar adaptar e não transpor cegamente as orientações e decisões europeias, sobre as quais importa exercer um controlo parlamentar diverso do tradicional.

A adaptação do Parlamento português tem sido pautada por acções construtivas desenvolvidas por alguns deputados com o objectivo de melhorar o desempenho da AR nesta área, como parece ser agora o caso da nova lei n.º 43/2006, que se ajusta já ao estipulado ao nível do direito comunitário e, em alguns aspectos, prepara a base legal para o que se espera no desenvolvimento do papel dos PN na UE, e aposta em iniciativas concretas de prática parlamentar.

Todavia, o facto de, nos últimos sete anos (de 1999 a 2006), Portugal ter conhecido três legislaturas, contribuiu em muito para potencializar aquilo a que podemos chamar de *efeito de escada rolante*. Esta ideia prende-se com a importância que neste artigo se atribui aos actores políticos, neste caso, aos deputados que, em três legislaturas, foram sendo continuamente substituídos. Este facto fez com que sempre que se iniciasse o debate com vista à antecipação ou à adaptação do Parlamento às novidades europeias e se entrava em fase de decisão, nova legislatura lhe sucedia e novos actores reiniciavam o debate, sem, contudo, terem tempo útil para concretizar a decisão. Esta constatação leva a que o investigador, ao estudar as iniciativas desenvolvidas, nomeadamente pela CAE, fique com a sensação de uma constante *escada rolante* que, ao chegar ao momento da decisão, volta a descer alguns patamares para, novamente, subir na construção de novo debate político com vista à decisão.

Para obviar a estas circunstâncias, a AR, para proceder ao escrutínio sistemático dos assuntos europeus, tenderá a diversificar as suas fontes de informação; reunir capacidade para tratar essa informação (dotar-se de meios técnicos e humanos); criar rotinas de escrutínio *ex ante*; europeizar o trabalho das comissões; tornar os assuntos europeus em assuntos internos e aproximar-se dos cidadãos (audições, canal parlamento, *site*, etc) e da comunicação social, tornando a sua acção visível e necessária.

Os assuntos europeus ainda são um nicho de mercado a explorar no discurso político e no trabalho parlamentar dos deputados. A Europeização das próprias agendas políticas (plenário, comissões, discursos e decisões) requer, no entanto, um esforço criativo global para tornar os assuntos europeus em assuntos internos e transformá-los em factos políticos de relevância pública.

Se é verdade que a AR tem feito uma opção, desde a década de 90, pelo desenvolvimento dos trabalhos das comissões parlamentares, também é certo que, no que respeita ao escrutínio dos assuntos europeus, é aí que deverá envidar esforços no sentido de, numa primeira fase, estabelecer um mecanismo eficaz de coordenação entre as comissões e a CAE e, numa segunda fase, incluir as iniciativas europeias na sua agenda e rotina de trabalho semanal.

Com a nova lei, o Parlamento passa a ter o poder de pronúncia prévia em matérias que recaem na esfera da sua competência legislativa reservada e sempre que esteja em causa o cumprimento da observância do princípio da subsidiariedade por parte do legislador europeu. Aquando do envio dos pareceres da AR às instituições europeias, resta saber **como responderá a Europa quando o Parlamento lhe bater à porta?**

*Anexo 1 – Quadro cronológico sobre a evolução político-institucional de Portugal na UE /ver PDF/*

## Bibliografia

FRAGA A., *Os parlamentos nacionais e a legitimidade da construção europeia*, Assembleia da República e Edições Cosmos, Lisboa, 2001.

FRAGA A., *The Parliament of Portugal: "Loyal Scrutiny and Informal Influence"* in MAURER, ANDREAS, WESSELS & WOLFGANG (edited by), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers ou Latecomers?*, ZEI, Center for European Integration Studies, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2001.

MAGONE J., *The Portuguese Assembleia da República: Discovering Europe*, in <The Journal for Legislative Studies>, Vol. 1, n.º 3, 1995, pp. 151-63.

MIRANDA J., *O papel da Assembleia da República na Construção Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

MOURA J.B., *O acompanhamento parlamentar da construção europeia*, in AA.VV., *Parlamento 2000. A Assembleia da República a caminho do século XXI*, Celta, Oeiras, 2000.

## Notas

---

- <sup>1</sup> Na linguagem de David Easton e Karl Deutsch.
- <sup>2</sup> Portugal conheceu quatro governos e duas dissoluções da AR, isto é, três legislaturas nos últimos sete anos (de 1999 a 2006), nos anos do Tratado de Amesterdão, do Tratado de Nice e do Tratado Constitucional, em que foi prevista a maior parte das disposições sobre o papel dos PN em matérias europeias.
- <sup>3</sup> Sobre estes assuntos, ver o segundo item do ponto 3.5.2.
- <sup>4</sup> Relativamente a este aspecto, o Deputado Almeida Henriques (PSD) defende que se deve “combater o afastamento dos próprios parlamentares face a estes assuntos europeus, que é uma questão latente no dia-a-dia do trabalho desta Assembleia da República” (DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6031), reconhecendo que “é fundamental que o Parlamento venha a empenhar-se mais nas questões europeias, muito mais do que o que tem demonstrado ao longo destes anos” (Idem, p. 6033).
- <sup>8</sup> DAR I Série, n.º 2, de 17 de Março de 2005, p. 30.
- <sup>6</sup> Ver Anexo 1.
- <sup>7</sup> Declaração de Laeken sobre o Futuro da Europa, in Anexo 1 das Conclusões do Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de Dezembro de 2001, SN 300/1/01 REV 1, pp. 19-26.
- <sup>8</sup> Artigo 3.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto: “1—A Assembleia da República, por via de resolução, pode dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão Europeia e, se for caso disso, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social um parecer fundamentado sobre as razões do incumprimento da observância do princípio da subsidiariedade de uma proposta de texto legislativo ou regulamentar de que tenha tomado conhecimento, nos termos do artigo 5.º da presente lei, ou de propostas de alteração subsequentes. 2—Em caso de fundamentada urgência, é suficiente um parecer emitido pela Comissão de Assuntos Europeus. 3—Quando o parecer se refira a matéria da competência das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, estas devem ser consultadas em tempo útil.”
- <sup>9</sup> Até à última revisão da CRP, ocorrida em Agosto de 2005, não era constitucionalmente possível referendar um Tratado, mas apenas questões de relevante interesse nacional nele previstas e, ainda assim, a revisão deste pressuposto foi realizada apenas e tão somente para permitir a convocação de um referendo prévio à ratificação ao Tratado Constitucional. De facto, a participação de Portugal na UE nunca foi objecto de referendo nacional, tendo sido, porém, tentado por duas vezes: uma aquando da ratificação do Tratado de Amesterdão e outra recentemente para ratificar o Tratado Constitucional. Ambas as tentativas resultaram na declaração de inconstitucionalidade das questões, por parte do Tribunal Constitucional, alegando falta de clareza relativamente às questões a submeter a referendo.
- <sup>10</sup> O número e denominação das Comissões permanentes são decididos em cada legislatura, sendo que na IX Legislatura (2002-2004) a CAE foi fundida com a Comissão de Negócios Estrangeiros, a 2 de Maio de 2002, tomando a denominação de Comissão de Assuntos Europeus e Política Externa (CAEPE). Na X Legislatura (2004-2008?) voltaram a autonomizar-se as duas Comissões, a de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e a de Assuntos Europeus.
- <sup>11</sup> Incluindo a realização de dois projectos-piloto - teste sobre o cumprimento da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O primeiro sobre a proposta da Comissão Europeia sobre o III Pacote Ferroviário (2005) e o segundo sobre a Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 no que diz respeito à competência e introduz regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial – divórcio (2006). O primeiro

projecto-piloto foi realizado em Março de 2005, altura em que a AR se encontrava dissolvida e, por isso, não participou.

<sup>12</sup> Desde a data da sua aprovação até à sua recente revogação, esta lei foi objecto de dez projectos de lei (PJL). Cinco durante a actual legislatura e cinco entre a VII e a IX legislaturas (a 10 de Fevereiro de 1999, o CDS/PP apresenta o primeiro projecto de alteração à Lei n.º 20/94, com o PJL n.º 625/VII, que veio a ser rejeitado na generalidade em 29 de Abril de 1999. O segundo foi o PJL n.º 228/VIII, apresentado pelo PS, em 7 de Junho de 2000, que caducou com o fim da VIII legislatura. Na perspectiva de adaptação da Lei n.º 20/94 às possibilidades abertas pelo Tratado que estabelece uma Constituição para a UE, surgem três novos PJL. O CDS/PP apresentou o PJL n.º 323/IX, datado de 27 de Junho de 2003, o PS apresentou o PJL n.º 404/IX, em 14 de Janeiro de 2004, e, por fim, o PCP apresentou, em 7 de Maio de 2004, o PJL n.º 444/IX. Estes cinco primeiros PJL caducaram com a dissolução da AR pelo Presidente da República a 22 de Dezembro de 2004).

<sup>13</sup> DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6028, Deputado Honório Novo (PCP).

<sup>14</sup> Por ordem de entrada: PJL n.º 245/X, de 7 de Abril de 2006 (PCP), PJL n.º 249/X, de 11 de Abril de 2006 (CDS/PP), PJL n.º 250/X, de 11 de Abril de 2006 (PSD), PJL n.º 266/X, de 24 de Maio de 2006 (PS) e PJL n.º 270/X, de 31 de Maio de 2006 (BE). Destes PJL, os do PS, PSD e CDS/PP propunham a revogação da lei n.º 20/94, enquanto que o PCP e o BE optavam por propor apenas a alteração de alguns artigos.

<sup>15</sup> Respectivamente, Deputado Armando França (PS) e Deputado Honório Novo (PCP), in DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6027.

<sup>16</sup> DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6039.

<sup>17</sup> DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6034.

<sup>18</sup> Deputado António Vitorino, DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6039.

<sup>19</sup> O Deputado António Vitorino e Presidente da CAE chamou a atenção para o facto de “as questões essenciais sobre a subsidiariedade (...) são questões que são dirimidas a montante, quando a União Europeia adopta instrumentos de orientação política sobre políticas sectoriais (...) coloca-se muito antes (...) seria erróneo pensar que todo o trabalho de controlo político da AR, mesmo em defesa da sua competência legislativa reservada, deveria situar-se sobre normas jurídicas em concreto. Pelo contrário, tem de situar-se, desde logo, na primeira fase, que é a fase da definição das opções políticas estruturantes”, DAR I Série, n.º 131, de 3 de Junho de 2006, p. 6038 e 6039.