

a exercer as competências que neste se cometem ao Governo Central, no respeitante às áreas de interesse regional ou local.

### Artigo 35.º

#### Classificações anteriores

1 — O disposto neste diploma aplica-se às áreas classificadas existentes à data da sua entrada em vigor.

2 — As referidas áreas serão reclassificadas nos termos deste diploma.

3 — O SNPRCN procederá aos estudos necessários e ouvirá as regiões e os municípios de forma a propor a reclassificação das áreas protegidas.

### Artigo 36.º

#### Regulamentação

O membro do Governo que superintende no ambiente promoverá a elaboração dos regulamentos necessários à boa aplicação desta lei, no prazo de 180 dias.

### Artigo 37.º

#### Revogação

São expressamente revogados o Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho, o Decreto-Lei n.º 4/78, de 11 de Janeiro, e o Decreto-Lei n.º 40/79, de 5 de Março.

Lisboa, 30 de Março de 1992. — O Deputado do PS, José Sócrates.

## PROJECTOS DE RESOLUÇÃO N.ºS 5/VI e 7/VI

### ALTERAÇÕES AO REGIMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

#### Relatório e parecer da Comissão de Regimento e Mandatos

#### Nota prévia

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista e o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português apresentaram os projectos de resolução acima referidos, os quais foram admitidos em 17 e 30 de Janeiro de 1992, respectivamente.

Por despacho das mesmas referidas datas, S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República remeteu-os a esta Comissão para dar parecer.

O Sr. Presidente da Comissão de Regimento e Mandatos designou o signatário para relator de um e outro, por despachos de 28 de Janeiro e 5 de Fevereiro de 1992, respectivamente.

Como os dois projectos referidos respeitam ao mesmo assunto — alterações ao Regimento — o Sr. Presidente da Comissão concordou com a proposta verbal, feita pelo signatário, para que se fizesse a sua apreciação conjunta, ao abrigo do disposto no artigo 145.º, n.º 1, do Regimento.

Em conformidade com aquela aquiescência elaboramos o seguinte relatório.

#### A) Introdução

Os agentes políticos parlamentares deram-se conta dos fenómenos que têm secundarizado os Parlamentos da Europa Ocidental no contexto da acção legislativa e fiscalizadora que tradicionalmente lhes é cometida.

Na verdade, por toda a Europa correm ventos que despertam os políticos para a «crise» dos parlamentos. A crise de que se fala, nesses parlamentos e nas instituições internacionais parlamentares europeias, tem causas várias e distintas, acumuladas durante os últimos 50 anos. De entre elas poderemos destacar: a rapidez do desenvolvimento económico, o ritmo crescente do progresso social e cultural, a maior consciência política dos cidadãos, o maior conhecimento dos direitos do homem, a instabilidade política do Leste Europeu e no Centro da Europa, etc. Todos estes fenómenos levantam problemas que exigem respostas rápidas, oportunas e justas.

Porém, os parlamentares, pela morosidade dos seus aparelhos, nem sempre estão em condições de satisfazer a exigência premente que aqueles problemas suscitam.

Daí que, ainda há pouco, o Sr. Presidente da República da Itália exortava o povo italiano a «refundar a República e a renovar o Parlamento», que «foi na última legislatura totalmente inactivo».

Por outro lado, o Sr. Michel Debré, na Assembleia Nacional Francesa, avançava com a necessidade de renovar o regime parlamentar e o conhecido «Grupo Parlamentar dos Doze» propunha, há cerca de dois meses, a renovação do regimento da Assembleia Nacional Francesa.

Também o Sr. Prof. Barbosa de Melo, Presidente da Assembleia da República, em entrevista concedida a um jornal, denunciava a pouca maleabilidade do Regimento para ser possível uma maior eficácia parlamentar.

É nesta ambiência de preocupação instalada que o Conselho da Europa organizou uma Conferência sobre a Democracia Parlamentar e promoveu, através das respectivas Comissões, a elaboração de relatórios que têm por objecto a análise das questões que respeitam ao processo parlamentar, à iniciativa legislativa e capacidade de fiscalização parlamentares e ao Estatuto dos Deputados.

É notório que se reconhece que há um «défice democrático», na medida em que a maioria dos parlamentares europeus sofre uma influência governamental tão grande que a sua actividade está como que subordinada aos interesses e objectivos dos executivos.

Na verdade, «na maioria das democracias europeias a actividade parlamentar é, em grande medida, dominada pelo Governo. O Governo tem uma palavra decisiva, ou quase exclusiva, na fixação da ordem do dia e as leis aprovadas no Parlamento são, na sua assustadora maioria, de origem governamental. Porém, o predomínio do Executivo na Assembleia da República é, em termos comparativos, menos importante do que noutras democracias europeias». (Miguel Lobo Antunes, in *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, n.º 100, p. 83.)

Assim, é que «enquanto na generalidade dos países europeus para cima de 84 % das leis aprovadas têm

origem em propostas governamentais, em Portugal só muito excepcionalmente se ultrapassam os 70 %, atingindo mesmo números inverosímeis (em termos comparativos) de menos de 30 % para os 3.º, 4.º e 9.º Governos». (in *Revista cit.* p. 84.)

Por outro lado, reconhece-se que o povo não se revê no respectivo Parlamento. Existe um lamentável divórcio entre a actividade parlamentar e o titular da soberania, em nome do qual o Parlamento desenvolve a sua actividade. Existe uma falta de comunicação e de canais apropriados que estabeleçam o diálogo necessário entre o eleitor e o eleito para que aquele sinta que a sua representação se não limita ao acto de votar.

Estes são alguns dos dados que caracterizam «o défice democrático» com que os parlamentos europeus estão confrontados.

Porém, no que respeita à Assembleia da República, em termos teóricos, aquele défice não tem o peso e a densidade que noutros parlamentos europeus se verifica. Honra seja prestada aos Deputados constituintes que souberam dar à nossa Constituição uma arquitectura harmoniosa quanto ao exercício e afirmação dos poderes dos órgãos de soberania; honra seja prestada ao Parlamento que, pelos seus Deputados, elaborou um Regimento que, entre os demais, constitui um diploma de mérito que tem sido enriquecido nas várias revisões a que tem sido sujeito.

E, no entanto, a parte de deficiências que a experiência vem denunciando, importa referir que ele não é obra acabada, como, aliás, o não será nunca, como qualquer outro diploma que pretenda traduzir e regulamentar os modos e termos do desenvolvimento democrático. Este tem sempre uma função progressiva e dinâmica que tende a ultrapassar formas estratificadas.

Na verdade, o direito parlamentar é um direito muito flexível onde não cabem classificações rígidas. É com essa consideração que entendemos ser de tipificar ou catalogar uma ou outra instituição numa categoria exclusiva, pois, na realidade, todas as actividades que se desenvolvem no Parlamento têm um carácter instrumental qual seja o de servir de marco idóneo ao foro do debate político, que constitui a essência da instituição. (Arévalo Gutierrez, in *Revista das Cortes Generales*, p. 171.)

Devemos, contudo, referir que, em nossa opinião, se o Regimento não tem realizado integralmente o propósito de diminuir o referido défice é porque, em certa medida, os grupos parlamentares e os Deputados não têm aproveitado, tanto quanto deviam e podiam, as virtualidades e perspectivas abertas pelo Regimento em vigor. A asserção feita não prejudica, porém, o reconhecimento de que a actividade parlamentar tem subido de nível quanto à sua eficácia e eficiência. No entanto, ela está muito longe ainda de ser uma actividade participada e dialogante que seja expressão viva das preocupações da sociedade civil. Importa criar meios e inventar, aprofundar e revitalizar processos que interessem as populações em geral de modo a que a Assembleia da República seja, de facto, «o centro vital da democracia».

É com esse propósito, segundo pensamos, a avaliar pela exposição de motivos que introduzem os projectos acima referidos, que os Grupos Parlamentares do PS e do PCP se deram ao cuidado de os formular e apresentar.

Sem entrarmos numa apreciação exaustiva dos problemas que as alterações levantam, penso ser útil que se faça a abordagem de alguns deles para melhor enquadramento da sua análise.

#### B) Questões relevantes

As alterações propostas poder-se-ão traduzir no desejo de resolver os referidos problemas que, sinteticamente, se situam nos seguintes espaços:

- 1) Reforçar as condições e oportunidades de realização do debate no Plenário (debates de urgência) — PS — e dignificar o debate em Plenário e o seu insubstituível papel político — PCP;
- 2) Revalorizar o papel das Comissões — PS e PCP;
- 3) Melhorar a ligação da Assembleia da República aos cidadãos — PCP;
- 4) Contribuir para a moralização da vida política — PCP — e aumentar as possibilidades de intervenção dos Deputados individualmente considerados — PS.

As proposições feitas pelos grupos parlamentares referidos, nos espaços indicados, respeitam a questões sobre as quais nos atrevemos a fazer algumas considerações:

#### 1 — Debates no Plenário

Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 169/V, de 3 de Fevereiro de 1988, o Plenário é o órgão supremo da Assembleia da República. Surpreende-nos o facto de o Regimento não anotar a mesma referência, bem como a que respeita aos restantes órgãos que, na hierarquização das suas competências, se deveriam enunciar do seguinte modo:

Plenário.  
Comissão Permanente.  
Presidente da Assembleia da República.  
Mesa da Assembleia.

Pensamos que este enunciado deveria constar do Regimento para que melhor se conhecesse e afirmasse a distribuição das competências que a cada um deles é cometida. Constatamos a omissão e esperamos que seja colmatada para melhor enquadramento das normas regimentais.

A reunião do Plenário sempre foi considerada como «a rainha das reuniões». Elas possuíam a sedução da retórica, o aliciante da polémica e a surpresa das cenas quase teatrais. Vinha daí o seu prestígio e a sua importância, em grande medida.

Porém, o parlamentarismo racionalizado retirou-lhe a beleza do discurso, o vigor da polémica e a surpresa dos acontecimentos.

Hoje raramente se assiste a um debate vivo, acalorado, capaz de despertar interesse. Tudo se passa como refere Edgar Faure: os debates parlamentares caracterizam-se por um tríplice aspecto — *litanie, liturgie, léthargie*.

Mas nós entendemos que as reuniões do Plenário devem ser o centro de toda a actividade parlamentar e para ele devem convergir os resultados dos trabalhos das Comissões.

A tribuna do Plenário deveria ser a tribuna do País. Infelizmente, os meios e processos ditados pela tecnologia têm transferido esta para os tempos de antena da

televisão. Apesar disso, continuamos a defender a necessidade de dar ao Plenário o espaço primeiro do debate político e da formação das leis que presidem ao nosso relacionamento e condicionam o nosso futuro. O Plenário deverá ser o espaço privilegiado onde se analisa e decide o fundamental da nossa actividade política.

#### 2 — Revalorizar o papel das Comissões

Na literatura jurídica e política produzida em Espanha, Itália e França tem sido larga e profunda a discussão sobre o papel das Comissões no contexto parlamentar.

Sem entrar na especificidade da doutrina expendida, situemo-nos naquela que me parece ser a dominante.

Na verdade, naquele espaço, parece fora de dúvidas que as Comissões são órgãos instrumentais e funcionais do Plenário. O trabalho que produzem, salvo em grande medida o que é realizado pela Comissão de Petições, tem normalmente como destinatário o Plenário. Dada a relevância que o Plenário deve ter, as Comissões têm o importante papel de realizar trabalho que esteja ao nível das preocupações que ocupam o Plenário. Daí a sua importância no contexto da actividade parlamentar. Mas a importância das Comissões não resulta da publicidade que se dá ao trabalho que realizam. O seu relevo resulta muito mais da competência, diligência e capacidade de realização que testemunham do que da publicidade das suas reuniões. Quando referimos a publicidade pretendemos situar-nos no problema das reuniões serem publicadas ou não. Porque são órgãos auxiliares do Plenário, entendemos que as referidas reuniões não devem ser públicas, salvo casos muito excepcionais.

Efectivamente, as reuniões públicas diminuem a eficiência do seu trabalho não só porque os membros das Comissões sofrem o natural constrangimento no domínio da cordialidade, do diálogo e do espírito de transigência, mas também porque passam a ter a preocupação de intervirem em função do público e não em razão dos objectivos centrais em causa. Por outro lado, as reuniões públicas das Comissões retiram ao Plenário a supremacia da unidade, da surpresa e do debate vivo e entusiástico. Num parlamentarismo demasiadamente racionalizado, como é o nosso, importa que o Plenário reganhe a supremacia no contexto da actividade parlamentar. De contrário, seria transferir para as Comissões aquela importância, transformando-as em «pequenos parlamentos» com natural e evidente prejuízo do papel que deve ser reservado ao Plenário.

Porém, esta projecção não exclui a possibilidade de as referidas reuniões se abrirem aos meios de comunicação social, designadamente aos jornalistas parlamentares devidamente credenciados. Estamos a pensar nos casos em que às Comissões lhes é cometida a função de aprovarem na especialidade certos diplomas e às reuniões em que se apreciam e votam os relatórios finais. Nestes casos, poder-se-ia dar abertura à comunicação social, nos termos referidos, para garantir a publicidade possível do trabalho das Comissões, sem os graves inconvenientes que acima apontámos.

De resto, há que considerar que o Regimento deve ter em consideração os recursos materiais do espaço que possuímos. É de todos conhecida a impossibilidade de tornar públicas as referidas reuniões, em função dos espaços de que a Assembleia da República dispõe no

presente. Esta dificuldade acresce às razões acima apontadas e desaconselha a abertura das reuniões ao público sob pena de se regulamentar a revelia das limitações que nos condicionam.

Importa ainda referir que quando não nos decidimos pelas reuniões públicas não entramos no plano da publicidade. Uma coisa é uma reunião pública, outra será a da sua publicidade. Esta sempre será garantida pela autorização que seja concedida ao presidente da Comissão para fazer comunicados ou dar entrevistas sobre os assuntos tratados pela Comissão.

#### 3 — Melhorar a ligação à Assembleia da República aos cidadãos

Entendemos ser da maior importância a preocupação de melhorar e fortalecer a ligação da Assembleia da República aos cidadãos. A Assembleia da República, sede da democracia e representante da vontade soberana do povo que a elegeu, não pode nem deve desenvolver a sua actividade sem uma forte e imperiosa ligação aos cidadãos, às instituições sociais, às entidades que exprimem e traduzem os interesses morais, culturais e económicos, que preenchem a vida dos povos. Para que estes se revejam no órgão que elegeram, para que adiram, participem e colaborem na sua actividade, é imprescindível estabelecer, pelas mais diversas formas, o relacionamento que garanta e dê resposta à preocupação enunciada.

Daí que, sempre que esteja em preparação a elaboração de um relatório, se deva ouvir as associações, os sindicatos, as instituições, os cidadãos e outras entidades que, sobre a matéria em apreço, tenham interesse ou particular competência. Muitas são as formas e os meios pelos quais a Assembleia da República pode estabelecer essa ligação, tudo dependendo da imaginação e do sentido profundo da dimensão e responsabilidade do mandato conferido aos Deputados.

A função mediadora do Parlamento entre o povo que representa e os outros órgãos de soberania e da Administração Pública impõe, por força daquela representação, uma ligação estreita com o detentor da soberania, sobretudo com as entidades que melhor exprimem os interesses da sociedade civil que o integra.

#### 4 — Contribuir para a moralização da vida política

É com particular acuidade que anotamos o sentido da exigência de moralização da actividade política. É uma questão muito delicada e sensível. Se é certo que o desejo de prestigiar e dignificar o Parlamento passa pela concepção que se tenha do mandato parlamentar, da missão dos grupos parlamentares e de todos os agentes políticos, que têm particular incidência na actividade do Parlamento, não é menos evidente que aquela concepção se enquadra no plano ético e moral dos respectivos comportamentos. A dignificação da classe política e a sua enorme responsabilidade, na interpretação do presente e preparação do futuro, encaixa-se naquele plano, sem concessões nem desvios. Estes serão sempre tidos como aberrações e fissuras que perturbam e prejudicam o respeito e a consideração em que deve ser tomada a classe política.

É por essa razão que, no segmento de apreciação que nos compete, temos entendido que os deveres cometidos aos Deputados, a par dos direitos que lhes são atri-

buidos, deveriam ser objecto de uma maior vigilância e de uma adequada disciplina sancionatória para que aqueles deveres se não situem apenas no espaço das «obrigações naturais».

5 — Os diplomas em apreço têm aspectos muito positivos e se alguns deles se situam nas perspectivas que acima alinhámos outros existem que, pela sua evidência, não importa comentar.

Entendemos, porém, que muitos deles só poderão ter expressão prática se se fizer a sua apreciação e inserção na textura global das normas e realidades que os enfocem.

Essa visão global passará, segundo pensamos, pela reformulação do Estatuto dos Deputados, pelo Regimento e pela Lei Orgânica da Assembleia da República. São estes diplomas fundamentais que, conjugados na problemática em causa, poderão e deverão contribuir para a moralização procurada, no sentido da dignificação do Parlamento e da classe política.

É nessa perspectiva que está em curso o iniciado processo de reforma do Parlamento. Os diplomas em apreciação dão um contributo apreciável para aquela reforma, independentemente da aceitação ou não das alterações neles propostas.

Por todo o exposto, somos a tirar as seguintes conclusões:

- 1.<sup>a</sup> As reuniões das Comissões parlamentares só serão públicas se elas o deliberarem.
- 2.<sup>a</sup> As reuniões das Comissões poderão ser abertas à comunicação social quando apreciarem e votarem, na especialidade, as iniciativas legislativas que lhes são cometidas.
- 3.<sup>a</sup> Os presidentes das Comissões poderão, quando autorizados pela Comissão, fazer a publicitação dos seus trabalhos com a reserva que for aconselhável.
- 4.<sup>a</sup> É necessário reforçar os poderes das Comissões tendo em consideração que elas são órgãos auxiliares, instrumentais ou funcionais do Plenário.
- 5.<sup>a</sup> Há que considerar que o Plenário é o órgão superior da actividade parlamentar e que as suas reuniões são o centro e fulcro da democracia.
- 6.<sup>a</sup> A assembleia da República deve procurar todos os meios para tornar efectiva e proveitosa a sua ligação aos cidadãos e a todas as entidades que, de um modo directo e interessado se preocupam com as matérias que sejam objecto da sua apreciação e votação.
- 7.<sup>a</sup> A Assembleia da República deve ter como preocupação dominante a moralização da actividade da classe política em ordem à dignificação e prestígio.
- 8.<sup>a</sup> Os diplomas em apreço — do PCP e do PS — têm aspectos de algum interesse para apreciação e discussão das temáticas que os envolvem, independentemente do acolhimento final que possam merecer.
- 9.<sup>a</sup> A dignificação e prestígio do Parlamento dependem da reformulação dos diplomas que têm particular incidência sobre os agentes parlamentares: o Estatuto dos Deputados, o Regimento e a Lei Orgânica da Assembleia da República.

Conseqüentemente, somos do seguinte parecer:

O projecto de resolução n.º 5/VI, do Partido Socialista, e o projecto de resolução n.º 7/VI, do Partido Comunista Português, satisfazem os requisitos formais do Regimento, são contributos úteis para a alteração do Regimento e estão em condições de serem apreciados pelo Plenário.

Sugerimos, porém, que a correspondente apreciação, discussão e votação se faça tomando em consideração outros diplomas que se inserem no desejo da reforma do Parlamento.

O Deputado Relator, *Fernando Amaral*.

*Nota.* — O presente relatório foi aprovado por unanimidade, tendo os dois projectos de resolução sido enviados para nova apreciação pela Comissão Eventual para a Reforma do Parlamento.

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO N.º 4/VI

### APROVA, PARA RATIFICAÇÃO, A CONVENÇÃO SOBRE A NOTIFICAÇÃO RÁPIDA DE UM ACIDENTE NUCLEAR

#### Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros, Comunidades Portuguesas e Cooperação

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição da República Portuguesa, a proposta de resolução que aprova, para ratificação, a Convenção sobre Notificação Rápida de Um Acidente Nuclear.

O texto da Convenção em causa foi adoptado pela Conferência Geral da Agência Internacional de Energia Atómica, reunida em sessão extraordinária em Viena, a 26 de Setembro de 1986.

A Convenção sobre a qual o Parlamento se deverá pronunciar, como o Governo refere numa das notas distribuídas em anexo, tem por finalidade permitir aos países envolvidos uma reacção tão célere quanto possível em caso de acidente nuclear, de modo a evitar ou minorar as graves consequências que resultam dos atrasos na comunicação desses desastres.

As Comunidades Europeias já legislaram sobre tal matéria (Directivas n.ºs 80/836 e 87/600), onde se refere que o estabelecimento de regras nesse âmbito não afectam os direitos e obrigações dos Estados membros decorrentes de tratados ou convenções bilaterais ou multilaterais.

O texto ora apresentado surge na sequência do acidente nuclear de Chernobyl, na ex-URSS, e visa atenuar os efeitos de desastres desse tipo, como atrás se referiu.

Entendeu a Comissão, por unanimidade, emitir parecer favorável à aprovação da proposta de resolução em Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 18 de Março de 1992. — O Relator, *Rui Gomes da Silva*. — O Presidente da Comissão, *António Maria Pereira*.

*Nota.* — O presente relatório foi aprovado por unanimidade.