

A ADAPTAÇÃO AO SISTEMA JURÍDICO DA COMUNIDADE — OS PRIMEIROS PASSOS (*)

Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha

Depois de longas e torturadas negociações, o Tratado de adesão de Portugal às Comunidades Europeias acabou por ser assinado em meados de Junho, encontrando-se publicado em língua portuguesa no Diário da República por via de uma resolução da Assembleia da República — a Resolução n.º 22/85 —, que o aprovou para ratificação.

Conjuntamente com o Tratado em si mesmo, a publicação insere o próprio parecer da Comissão das Comunidades (emitido após o termo das negociações) sobre os pedidos de adesão da Espanha e de Portugal. Durante muito tempo chegou a falar-se do *segundo* alargamento das Comunidades como o processo de extensão das mesmas ao Sul da Europa, abrangendo três candidatos — por ordem cronológica dos pedidos de adesão, Grécia, Portugal e Espanha. A Grécia, porém, ingressou muito mais cedo — já lá vão cinco anos —, por motivo de uma aceleração política no processo que lhe dizia respeito, ao passo que as negociações com Portugal e Espanha ficaram enredadas numa teia de dificuldades em que à crise interna da Comunidade se adicionou a reacção de diversos sectores ao peso relativo representado pela economia espanhola, acabando por se

(*) Texto baseado no registo gravado de uma conferência proferida no Instituto Nacional de Administração, em Outubro de 1985.

fazer a assinatura do Tratado de uma forma «simultânea» em Lisboa e em Madrid, respectivamente na manhã e na tarde de 12 de Junho de 1985.

O Tratado, materializando, afinal, o *terceiro* alargamento, veio, assim, a abranger a adesão dos dois novos membros, o Reino da Espanha e a República Portuguesa, seriados por esta ordem, decerto por reflexo da ordem alfabética nas línguas nacionais, com inversão das posições decorrentes da cronologia dos pedidos e do arranque das negociações.

Pena foi que não se tivesse conseguido a celebração de dois tratados, um para cada país, por forma a, conquanto simbolicamente (a, pelo menos, um dia de distância), se consagrar o acesso destacado de Portugal como décimo primeiro membro das Comunidades Europeias.

O Tratado em si mesmo comporta apenas três artigos, mas incorpora o «Acto relativo às condições de adesão e às adaptações dos Tratados», contendo mais de quatrocentos artigos e prolongando-se numa extensa série de anexos, protocolos, acta final e declarações.

Com surpresa se nota que foi publicado entre nós, na versão oficial em língua portuguesa, o Tratado de adesão, sem que na mesma ocasião tenham vindo a lume os instrumentos constitutivos das Comunidades, nem sequer numa das línguas originárias.

No Tratado de adesão prevê-se a respectiva entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1986, estabelece-se o elenco de línguas oficiais, por forma a fazer acrescer às anteriores o espanhol e o português, e faz-se remissão para o Acto relativo às condições de adesão.

A primeira parte deste diploma reporta-se aos princípios, nela se postulando a necessidade de os países aderentes à Comunidade respeitarem, a partir da adesão, o que há muito se convencionou designar por «acquis» comunitário, expressão em que — para além do conteúdo de declarações, resoluções e outras tomadas de posição comuns — se abarcam não só as disposições dos tratados institutivos e tratados que os completam ou modificam, como os actos adoptados pelo Conselho

e pela Comissão, traduzidos em acervo impressionante de regras produzidas ao longo de quase três décadas de vivência comunitária.

Os Estados aderentes obrigam-se a assumir o «acquis» constituído à data da sua adesão, e a modificação de certas cláusulas dos próprios tratados institutivos, prevista na segunda parte do acto de adesão, não representa senão uma adaptação de tipo «aritmético», designadamente na composição dos órgãos colegiais: o Conselho passa a ser constituído por doze elementos; o elenco dos Membros do Parlamento Europeu alarga-se por forma a passar a incluir 60 deputados espanhóis e 24 deputados portugueses; a Comissão amplia-se de 14 para 17 membros — acolhendo dois nacionais de Espanha e um nacional de Portugal —, e assim por diante.

Não havendo adaptações permanentes de aspectos de fundo, a parte substancial do acto de adesão consiste no enunciado de *medidas transitórias*, constituindo soluções adoptadas a título temporário em relação aos países aderentes para facilitar a sua ligação às Comunidades, num processo gradual conducente à integração plena, tomando a forma de disposições derogatórias reportadas a períodos diferentes consoante as matérias em causa.

É na sua quarta parte que o acto insere os blocos de medidas transitórias aplicadas a Espanha e a Portugal. As relativas ao nosso País compreendem-se numa extensa série de artigos — do artigo 189.º até ao 377.º —, na qual, no fundo, se consubstancia o essencial do que foi negociado: numa negociação a que, por vezes, se apontou falta de transparência e de comunicação, para além dos limites das esferas oficiais, dos passos, das dificuldades, dos compromissos que envolveu.

A duração dominante para o processo de adaptação é de sete anos. É esse o período previsto, a contar da entrada em vigor do Tratado, para a supressão dos direitos de importação ainda existentes, para a aplicação da pauta exterior comum, para a adaptação dos monopólios nacionais de natureza comercial, para a livre circulação dos trabalhadores dentro da Comunidade — aí com uma extensão possível a dez anos no caso do

movimento de trabalhadores portugueses para o Luxemburgo, por virtude da relutância oposta por este país em aceitar um período menos extenso —, e para certos aspectos dos capítulos das pescas e da agricultura.

Há, porém, soluções diferentes para outros casos. Por exemplo, para os investimentos directos praticados em Portugal por nacionais de outros Estados membros o regime de autorização prévia poderá perdurar apenas durante um período de quatro anos, ao passo que para os investimentos directos praticados por residentes em Portugal nos países da Comunidade — movimentos correspondentes a saída de capitais, e constituindo um problema sério em atenção ao desnível de desenvolvimento da nossa economia — foi estipulado o já referido período de sete anos, que corresponde à mancha geral das derrogações admitidas.

Em matéria de fiscalidade estabeleceu-se um período de três anos para introdução do imposto sobre o valor acrescentado ou para sujeição das regras do IVA ao modelo comunitário.

Por outro lado, no pólo oposto, assinalando o mais extenso período transitório, fixam-se dez anos para aspectos como a plena ligação ao mercado comum agrícola quanto a importantíssima gama de produtos, desde os lácteos e hortícolas até à carne de bovino, aos cereais, etc., tendo sido prevista igual duração em determinados pontos do capítulo das pescas.

Merece uma referência o parecer da Comissão das Comunidades publicado no Diário da República a anteceder o Tratado de adesão — parecer emitido no passado dia 31 de Maio acerca dos pedidos de adesão de Espanha e de Portugal. O parecer não é inovador, antes reproduz o conteúdo dos pareceres já emitidos aquando dos anteriores alargamentos da Comunidade, quer o alargamento britânico, dinamarquês e irlandês de 1973, quer o mais recente alargamento grego. Mas o seu interesse reside em conter diversos considerandos de ordem programática, designadamente o reconhecimento de que a ordem jurídica estabelecida pelos tratados institutivos das Comunidades se caracteriza pela aplicabilidade directa de certas dis-

posições e de certos actos comunitários e pela primado do direito comunitário sobre as disposições nacionais que lhe sejam contrárias.

No parecer surge, assim, em relação à ordem comunitária a afirmação daqueles conceitos ou daqueles princípios doutrinários que os tratados em si mesmo não explicitam, mas que resultam de toda uma jurisprudência criativa dimanada do Tribunal das Comunidades.

O processo de adesão, a marcar a natureza específica das Comunidades quando comparadas com instituições internacionais de tipo mais convencional, é um processo que combina os aspectos clássicos da ratificação por todos os Parlamentos nacionais envolvidos — processo que está agora a decorrer nos diferentes países e se espera seja concluído até ao fim do ano — com a intervenção activa dos próprios órgãos comunitários. É por isso que, precedendo a assinatura do Tratado, ocorreu primeiro o parecer da Comissão favorável à adesão dos novos países membros, e depois uma decisão do Conselho das Comunidades que, apoiando-se nesse parecer da Comissão, aprovou a admissão dos novos membros. Aqui se revela um aspecto da coexistência, nas Comunidades Europeias, de factores próprios da cooperação internacional em moldes intergovernamentais com factores de tipo «federalizante» — levando a que no processo de adesão dos novos países membros haja um misto da intervenção por via de ratificações parlamentares nacionais e da intervenção dos próprios órgãos comunitários na tomada da posição final.

A nossa ligação às Comunidades, tal como se encontra definida nos princípios e nos mecanismos consagrados no Tratado de adesão — o Tratado de Lisboa/Madrid, de 12 de Junho —, acarreta, a nível de política jurídica, problemas inéditos entre nós, que envolvem consideráveis dificuldades operacionais, até pelo grande volume das traduções necessárias para materializar em língua portuguesa os diplomas de direito comunitário derivado vigente, e que se projectam no debate acerca da forma como poderão transpor-se para a ordem jurídica portuguesa certas categorias de normas comunitárias.

As instituições das Comunidades dispõem de um poder legislativo, um poder de criação normativa nos específicos campos das competências que lhes foram confiadas pelos Tratados constitutivos, configurando-se tal poder como um dos aspectos mais salientes do pendor integracionista das estruturas comunitárias, por oposição aos caracteres que assinalam a tendência oposta para o realce dos elementos internacionalistas, intergovernamentalistas ou centrífugos do movimento europeu. Toda a construção comunitária é, de resto, dominada por uma tensão incessante entre estas forças.

Para além do direito comunitário *primário* ou *originário*, constituído pelos tratados institutivos e por outros instrumentos de igual solenidade posteriormente celebrados entre os Estados membros, incluindo os próprios tratados de adesão que materializam os alargamentos da Comunidade, assumem a maior importância as normas que correspondem à produção jurídica dos próprios órgãos comunitários. Produção jurídica essa que, no caso da CEE — caso paradigmático nas Comunidades —, decorre de uma acção em colaboração Comissão/Conselho, dando origem ao direito comunitário *derivado* ou *secundário*.

O poder de criação de normas jurídicas gerais e abstractas constitui característica dominante das Comunidades Europeias. No que respeita à Comunidade Económica Europeia, o artigo 189.º contém o elenco dos actos típicos comunitários.

O Tribunal de Justiça tem tido uma acção sistemática no sentido integracionista, na afirmação das competências próprias dos órgãos comunitários e das características supranacionais de uma ordem jurídica própria das Comunidades. Num dos seus acórdãos mais celebrizados — o acórdão proferido no caso Simmenthal de 1978 — o Tribunal refere-se abertamente ao *poder legislativo* da Comunidade.

A afirmação da aplicabilidade directa e do primado como atributos do ordenamento comunitário, resultante da consistente construção doutrinal em que se empenhou o Tribunal das Comunidades, encontra hoje geral aceitação. Subsistirão,

quando muito, em determinados Estados membros, algumas bolsas de resistência, em particular no que toca aos conflitos existentes entre as normas comunitárias e as normas constitucionais relativas a direitos fundamentais. Mas mesmo essas bolsas de resistência tendem a diluir-se.

O Tratado da CEE refere, na sua tipologia de actos comunitários, os regulamentos e as directivas. Os *regulamentos* (a que na CECA correspondem as «decisões gerais») constituem tipos normativos com alcance geral, contendo prescrições genéricas e de carácter abstracto. Aproximam-se, assim, nas suas características, das leis internas. São obrigatórios em todos os seus elementos — aspecto em que se distinguem das *directivas* (no Tratado da CECA, «recomendações»), as quais só vinculam quanto ao resultado, mas não já quanto à forma e aos meios utilizados para o atingir — e directamente aplicáveis em todos os Estados membros.

Isto significa que o regulamento produz por si, automaticamente — sem necessidade de qualquer interposição das autoridades nacionais ou qualquer transformação em normas de direito interno —, efeitos jurídicos na ordem interna dos Estados, dispensando qualquer acto de recepção ou de incorporação na ordem interna para nela ter vigência e para, inclusivamente, poder ser invocado perante as jurisdições nacionais.

O regulamento entra em vigor uniformemente no conjunto do território da Comunidade na data nele estabelecida ou, na falta desta, no vigésimo dia a contar da respectiva publicação no Jornal Oficial das Comunidades, o qual é publicado nas sete línguas actualmente reconhecidas e também virá a ser publicado em língua espanhola e em língua portuguesa.

A directiva corresponde a um método legislativo diferente, a uma técnica em *dois lanços*. Não tendo alcance geral em si mesma, porque representa uma norma dirigida a destinatários específicos, que são os Estados membros, acaba, por via do mecanismo nela insito, por ter a nível final um *efeito normativo* — configura-se como um *processo indirecto de legislação*. Enquanto o regulamento contém um comando normativo directamente aplicável nos territórios dos Estados membros, a

directiva assume a configuração de uma injunção a estes dirigida no sentido de atingirem determinado fim, conservando, contudo, uma margem de liberdade na escolha dos meios adequados para, nas respectivas ordens internas, assegurarem a consecução do resultado proposto.

Servindo o regulamento sobretudo de meio de *uniformização* jurídica nas Comunidades, a directiva, dotada de maior flexibilidade, permite *adaptações nacionais diferentes* em face de uma finalidade comum assumida como necessária.

Deixando à instância nacional a competência quanto à forma e aos meios, a directiva contém uma obrigação de resultado dirigida aos Estados, a estes cabendo escolher o acto jurídico de transposição para a ordem interna da directiva comunitária.

Em matérias como a união aduaneira e a organização dos mercados agrícolas tem sido abundantíssima a produção de regulamentos, comportando-se nestes sectores a Comunidade como uma «quase-federação», tal a extensão das competências transferidas para as suas instituições.

Já no domínio da fiscalidade, por exemplo, se adoptou a fórmula da directiva (como sucede com a sexta directiva de 1977, definidora do modelo comunitário de Imposto do Valor Acrescentado), que implica a incorporação na legislação interna de cada Estado da solução prevista no acto comunitário.

Um diploma legal interno veio, entre nós, aprovar o Código do IVA português, por sinal ainda divergente, em certos aspectos, do modelo da directiva comunitária por se tratar de diploma anterior à adesão, passando a dispor-se de um período de três anos para o ajustar às soluções daquele modelo.

Quanto aos regulamentos, não só é desnecessária, como é mesmo tida como inconveniente a sua transcrição a nível dos Estados membros em diploma legislativo interno. O regulamento funciona como lei da própria ordem comunitária, directamente aplicável na ordem interna. Ao ser transposto, mesmo *ipsis verbis*, para uma lei interna, correria o risco de perder a característica que lhe é dominante, que é a de ser um acto do ordenamento comunitário, podendo suscitar-se o problema

de saber se, na realidade, a sua observância decorre da integração neste mesmo ordenamento ou da transcrição ou recepção na ordem interna de uma norma de conteúdo idêntico ao do regulamento originário.

Desenha-se, todavia, uma tendência para as directivas se assemelharem cada vez mais a regulamentos. Dentro da pureza dos princípios, as directivas apenas comportariam vinculação quanto ao fim ou fins prosseguidos; mas a verdade é que tenderam a tornar-se cada vez mais pormenorizadas quanto aos elementos integrantes, esbatendo-se a margem de liberdade deixada aos Estados membros na escolha dos meios propostos.

Não obstante a propensão das directivas para se «regulamentarizarem», deve manter-se presente no nosso espírito a distinção básica entre os dois tipos de actos comunitários. Por muito pormenorizadas que sejam, as directivas deverão, em rigor, em conformidade com a sua essência, ser transpostas para actos jurídicos internos para que se complete o processo legislativo em que se enquadram, ao invés do que ocorre com os regulamentos comunitários. Mas o Tribunal de Justiça das Comunidades já tem sustentado a possibilidade do reconhecimento de efeito directo às directivas.

Há ainda outros actos típicos comunitários, como é o caso das *decisões*. Estas, porém, não têm alcance geral, não têm carácter abstracto, visam normalmente a aplicação de regras abstractas a casos particulares, assimilando-se, até certo ponto, aos actos administrativos de direito interno.

No domínio dos actos legislativos, há, como vimos, tipos normativos caracterizados pela aplicação imediata, e outros que requerem uma *subsequente intervenção legislativa nacional* como pressuposto da sua aplicação na ordem interna.

Tendo a característica da aplicabilidade directa (que por vezes se associa ao chamado *efeito directo*, identificado com a possibilidade de os particulares invocarem normas comunitárias junto das jurisdições nacionais) sido explicitamente reconhecida aos regulamentos pelo Tratado de Roma, a jurisprudência comunitária procurou alargar a outros tipos de normas comunitárias a mesma virtualidade de aplicação

directa, abrangendo nesta qualificação normas dos próprios tratados institutivos. Desde que tais normas sejam suficientemente claras, precisas e incondicionais, não requerendo em si mesmas uma intervenção legislativa subsequente dos Estados participantes, tem-se entendido que elas podem participar da característica da imediatividade.

Assim, há todo um conjunto de preceitos do Tratado de Roma, como, por exemplo, o do artigo 12.º, que consagra a obrigação de abstenção de introduzir novos direitos aduaneiros (cláusula de «standstill»), ou o do artigo 119.º, no qual se afirma o princípio da igualdade de remunerações para o trabalho masculino e feminino, que só por si vêm sendo entendidos como gozando do atributo da aplicabilidade ou da aplicação directa.

Quanto às directivas, também se tem entendido — e este foi mais um passo importante no integracionismo por via da construção jurisprudencial — que àquelas que possuem um conteúdo suficientemente preciso para satisfazerem completamente o fim em vista sem necessidade de interposição do poder de transformação nacional também assiste, pelo menos, o *efeito directo*, permitindo aos particulares invocarem as respectivas normas perante os tribunais nacionais, independentemente de terem sido transpostas para legislação nacional apropriada.

É de lamentar a falta de informação sobre o estado em que se encontra o processo de transposição dos instrumentos legais da Comunidade para a ordem portuguesa, numa altura em que, a menos de dois meses da provável efectivação da adesão, se desconhece por completo a extensão dos trabalhos já realizados.

A matéria é regulada na quinta parte do acto relativo às condições de adesão, em particular nos artigos 392.º, pelo qual os novos Estados membros são considerados, a partir da adesão, como tendo sido notificados das directivas anteriormente notificadas aos Estados membros actuais, e 395.º, que consagra a obrigação de os novos membros porem em vigor

as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto nas directivas.

Quanto aos regulamentos comunitários, a reprodução em diploma interno do respectivo conteúdo não deverá sequer ser permitida. Virão naturalmente a ser traduzidos para português e publicados na nossa língua no Jornal Oficial das Comunidades (como se prevê no artigo 397.º do acto relativo às condições de adesão). Mas a sua reprodução em normas internas do Direito português seria contrária à sua essência, levando a que cada alteração subsequente requeresse um novo instrumento legal interno, induzindo os tribunais locais a aplicarem as normas em causa como normas nacionais, quando é como normas comunitárias que deverão aplicá-las, e, dificultando o funcionamento do mecanismo do reenvio a título prejudicial ao Tribunal de Justiça das Comunidades, previsto no artigo 177.º do Tratado CEE.

A perspectiva que se nos afigura correcta é a de que o regulamento integra normas comunitárias, aplicáveis «de pleno» nos Estados participantes sem interposição de qualquer acto de recepção ou transposição para normas nacionais, e nem mesmo a sua reprodução *ipsis verbis* deverá ser feita em diploma de direito interno.

Já no tocante às directivas a questão se coloca por forma diferente. As directivas devem ser transpostas para normas internas; a parte substantiva das directivas deverá ser incorporada em normas de aplicação da ordem interna, pois se trata de um instrumento que é dirigido, em primeira linha, em plano ainda não abstracto, aos Estados membros individualizados, para só depois, numa segunda fase, ser o Estado a introduzir as respectivas soluções normativas dentro da sua própria ordem jurídica. Afigura-se-nos que o facto de se reconhecer, como tendencialmente se vem reconhecendo, o efeito directo de certas directivas — aquelas que estabelecem obrigações ou comportamentos perfeitamente identificados e pormenorizados, em termos de não deixar margem a que se complete o seu conteúdo normativo — não afasta a obrigação de Portugal de adoptar as medidas internas necessárias para as implementar.

As medidas internas de adaptação que, no caso das directivas, envolvem a publicação da legislação interna adequada para, pelos meios que o legislador nacional se determine a utilizar, alcançar o fim que a directiva se propõe, deveriam em rigor adoptar-se no preciso momento formal da adesão — e consequentemente, à data da entrada em vigor do Tratado que a concretiza.

Este é, todavia, um ideal que dificilmente poderá ser respeitado — e, em concreto, no caso da Grécia não o foi, sem embargo de a lei que ratificou o Tratado de adesão da República Helénica haver adequadamente previsto — em contraste com a improvisação ou a opacidade com que a questão está a ser abordada em Portugal — a regulação, em diplomas a publicar até à entrada em vigor do Tratado, de «todas as questões atinentes à aplicação de instrumentos das Comunidades Europeias já emitidos ou que o sejam até à adesão... bem como a adaptação da legislação vigente a esses instrumentos, tendo em conta os princípios gerais e o espírito da lei comunitária».

Não deverão, na verdade, minimizar-se as dificuldades e a morosidade do processo, as quais não se compadecem com a forma algo precipitada como são concluídas as negociações. Há um conjunto de operações a promover no plano técnico, consistindo em traduzir para português, para a nova língua oficial das Comunidades, todo um acervo comunitário acumulado no passado, o qual assume dimensões impressionantes. No caso da Grécia, cinco anos atrás, o volume de trabalho terá atingido as cinco mil páginas dactilografadas de direito primário e quarenta mil páginas de direito secundário em aplicação em fins de 1980 — altura em que a Grécia passou pelo transe que estamos agora a atravessar.

A edição especial em grego do Jornal Oficial das Comunidades, reunindo o «acquis» legislativo ao tempo existente, compreendeu cento e três volumes, dos quais, um ano passado sobre a adesão, só tinham surgido oitenta e um. Parece, assim, que cada Estado aderente dispõe de uma espécie de «período

de graça» para recuperar o atraso em que é quase inevitável vir a incorrer.

Estes atrasos transcendem o plano das técnicas legislativas, podendo ter consequências complexas a nível dos direitos e obrigações no quadro da vivência comunitária. Quanto aos regulamentos, há que distinguir entre aqueles que o acto de adesão não contempla especificamente, devendo considerar-se que, nos termos gerais, entram imediatamente em vigor, e aqueles que o acto prevê para, nos domínios a que respeitam, consagrar um período transitório mais ou menos extenso.

Ora, no que se refere aos primeiros, é admissível que qualquer particular que em Portugal se sinta lesado por actos que os contrariem possa desde logo invocá-los perante os tribunais nacionais, independentemente da sua publicação em língua portuguesa.

Quanto às directivas, a questão assume particular dificuldade, já que, em princípio, o respectivo conteúdo terá de ser «recebido» em normas da ordem interna do país. Ora, havendo aqui atrasos na transposição, mormente com respeito a directivas de conteúdo claro, preciso e incondicional, caberá perguntar se um particular, que conheça o teor de determinado acto deste tipo, poderá invocá-lo perante um órgão jurisdicional nacional, antes mesmo de ele ter sido recebido internamente por via do processo de transposição. Trata-se de um problema interessante, que merece ser ponderado.

O atraso na tomada das medidas legislativas apropriadas para a transposição de directivas para a ordem nacional pode levar à verificação pela Comissão de uma situação de incumprimento por parte do novo Estado membro, induzindo-a inclusivamente a intentar uma acção contra esse Estado no Tribunal das Comunidades ao abrigo do artigo 169.º do Tratado de Roma. Não é, contudo, previsível que a Comissão actue «a fio de espada» durante o período imediatamente subsequente à adesão, devendo o já referido período de «graça» existir também no tocante a este aspecto.

O que em especial é preocupante é a falta de divulgação sobre o andamento de todo este processo em Portugal. Consta

que, nas matérias que lhes são particularmente pertinentes, os diferentes Ministérios estão activamente a traduzir todo o acervo comunitário que é relevante para Portugal. Estamos, no entanto, a um mês e tal do momento da adesão, e nada foi comunicado quanto ao calendário de realização do programa de publicação não só do direito derivado como do próprio direito originário.

Logicamente, a tradução oficial dos tratados institutivos deveria ter sido inserida a par da versão portuguesa do diploma relativo às condições da adesão. Na verdade, não faz sentido dispor-se do instrumento (em português) pelo qual se adere e não já do instrumento a que se adere. Mas falta ainda assegurar a publicação da tradução de todos os actos adoptados pelas instituições comunitárias até à data da adesão (o direito secundário que compõe o bloco fundamental do «acquis» comunitário), publicação que deveria ser feita (com a tolerância já referida) até à data de entrada em vigor do Tratado de adesão, apenas com a ressalva dos instrumentos comunitários que, por virtude das derrogações transitórias, só mais tarde iniciarão a sua vigência no respeitante a Portugal. Tem-se talvez confiado na circunstância de haver importantes actos comunitários que só se tornam aplicáveis a partir de Março do próximo ano, o que proporciona um período suplementar para a respectiva inserção.

Há que ponderar, por outro lado, que após uma época de marasmo, as negociações com Portugal e Espanha sofreram brusca aceleração na sua fase terminal, de tal modo que entre a assinatura do Tratado de adesão e a sua prevista entrada em vigor medearão escassos seis meses, em contraste com o período de mais de ano e meio observado no caso da Grécia. Claro está que a necessidade de recepção da legislação comunitária era já prevista; mas o súbito desbloquear de uma negociação que a certa altura parecia condenada a arrastar-se indefinidamente pode ter deixado desprevenidos os autores dos trabalhos de adaptação legislativa.

Trata-se, por um lado, de cumprir a obrigação de traduzir e publicar os actos comunitários até 1 de Janeiro do próximo

ano — veremos em que termos isso é possível ou até que ponto será necessário seguir a técnica da ficção de «parar o relógio» para que essa publicação se faça «em tempo»: ainda há dias constava que havia atrasos sérios na tradução de actos comunitários no campo da agricultura, em parte suscitados pelas dificuldades que tal tradução apresentava. Mais importante, por envolver uma criação legislativa, é a *transposição das directivas para a ordem jurídica portuguesa*, campo onde os atrasos que se verifiquem podem suscitar não só uma reacção das instituições da Comunidade dirigida ao Estado em falta, como os problemas já referidos relativos à possibilidade de invocação de normas comunitárias perante as jurisdições nacionais.

Atente-se, de resto, em que são muito numerosas as directivas de alta complexidade, desde as relativas a normas técnicas (a aproximação das legislações encontra-se aqui muito avançada, abrangendo produtos alimentares, produtos farmacêuticos, transporte de produtos perigosos, etc.) até as que respeitam a acidentes de trabalho, a prestações de serviços e a variados outros domínios.

Uma palavra final para chamar a atenção para a tensão permanente entre os pólos integracionista e internacionalista da construção comunitária.

Um dos pontos onde a degradação no sentido centrífugo assume maior intensidade é a estrutura institucional.

As Comunidades nasceram à sombra de certa visão do supranacionalismo, que encontrou consagração explícita a nível da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, ao definir-se, no Tratado de Paris de 1952, a missão da Alta Autoridade. A referência ao elemento supranacional já não foi retomada nos Tratados de Roma, e o realce assumido pelos poderes políticos nacionais ao longo da experiência comunitária ainda mais levou à diluição das tendências centrípetas do movimento europeu.

A Comissão perdeu muito do seu poder criativo, tendendo a configurar-se como um imenso secretariado, dotado de importantes recursos técnicos, mas crescentemente incapaz de promover projectos ambiciosos na linha da união europeia. O Con-

selho passou a adoptar, na prática, o princípio da unanimidade no processo de tomada de decisões, contrariamente ao previsto expressamente no Tratado de Roma. O Parlamento Europeu não ganhou novos poderes. Contra este pano de fundo do retorno à via da cooperação intergovernamental em moldes clássicos sobressaiu com notável nitidez a política jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades, sistematicamente favorável ao supranacionalismo.

De diversos sectores despontam, porém, manifestações da intenção de reafirmar o pendor integracionista. Dispondo de uma nova legitimidade, decorrente da consagração do sistema de eleição directa, o Parlamento Europeu propõe-se assumir uma parcela de poder legislativo na Comunidade.

O projecto de tratado de união europeia que dele promanou no ano passado faz explícita alusão à «lei» comunitária como emanção de um poder legiferante combinado do Parlamento Europeu e do Conselho, e não já, como hoje sucede quanto aos actos que (algo timidamente) foram designados «regulamentos», da intervenção do Conselho apoiada na iniciativa da Comissão. Desenha-se aqui uma intervenção da própria assembleia parlamentar no processo de produção dos actos legislativos da Comunidade. Mas uma coisa é elaborar-se um projecto dimanado da instituição mais propensa a propalar a tese europeísta, outra, bem diferente, seria fazer passar tal projecto pelo crivo das autoridades nacionais dos Estados Membros. Ora, a conferência intergovernamental que se vem ocupando das reformas institucionais possíveis tem-se mostrado bem menos ousada no acolhimento da perspectiva da supranacionalidade. Não é de prever que nos anos próximos se consagre a figura da «lei» comunitária como produto da acção preponderante do Parlamento Europeu, nem que, excepção feita a aspectos pontuais, se dêem passos significativos no sentido da união europeia.

Talvez isto constitua uma perda em termos de realização do ideal de uma Europa unida; mas, sob o ponto de vista da

adaptação de Portugal ao já de si tão exigente condicionalismo atinente à assunção do «acquis» comunitário, poderá representar um oportuno «breathing space», poupando o País às solicitações suplementares de uma integração a plena velocidade.

Lisboa, Outubro de 1985.