



**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO**

**TEMA**

*A Liberdade de circulação nos espaços comunitários da CEDEAO e da UEMOA: a  
distância entre a proclamação e a praxis*

**Mestrando: DOMINGOS JORGE GOMES PEREIRA**

**Orientadora: Professora Doutora Maria LUÍSA DUARTE**

**ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:**

(Ciências Jurídico-Políticas)

**2018**

**A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NOS ESPAÇOS COMUNITÁRIO DA  
CEDEAO E DA UEMOA: A DISTÂNCIA ENTRE A PROCLAMAÇÃO E A  
PRÁXIS**

## **Resumo e palavras chave**

*Resumo e palavras chave:* a presente dissertação constitui, essencialmente, um estudo sobre o direito à liberdade de circulação nos espaços comunitários da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da União Económica e Monetária Oeste Africana (UEMOA), baseada na análise e determinação do índice de cumprimento das disposições dos Tratados, protocolos e diretivas através dos quais se conferem esses direitos, com o objetivo de determinar a existência ou não de uma observância efetiva das normas em causa. A circunstancia de se tratarem de normas que conferem o direito à livre circulação de pessoas, que por sua vez, possui uma natureza instrumental relativamente à livre circulação de trabalhadores, do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, conduz, no entanto, a que a determinação do grau do seu cumprimento, por parte dos Estados-membros, se faça, em primeiro lugar e, sobretudo, através da delimitação do conteúdo desse direito, o nível do seu conhecimento por parte dos cidadãos comunitários, averiguação sobre a existência ou não de condições materiais (infraestruturas e meios de transporte) para o seu exercício ou sua fruição, o que implica uma abordagem, relativamente aprofundada, do tema. A dissertação partindo, assim, das prescrições normativas constantes dos instrumentos jurídicos acima referenciados, tidos como paradigmas, fundamentos e limites de atuação dos Estados-membros, para encontrar uma resposta objetiva sobre a o seu efetivo cumprimento.

As palavras chave desta dissertação são, por isso: *Liberdade de circulação – espaços comunitários da CEDEAO e da UEMOA - Estados-membros – cidadãos comunitários – cumprimento das normas comunitárias sobre a livre circulação.*

*Résumé et mots clés:* cet thèse est essentiellement une étude sur le droit à la libre circulation dans les espaces communautaires de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), basé sur l'analyse et détermination du taux de conformité avec les dispositions des traités, protocoles et directives par lesquels ces droits sont conférés, en vue de déterminer s'il existe ou non un respect effectif des normes en question. Le fait qu'il s'agisse de règles qui confèrent le droit à la libre circulation des personnes, qui à son tour a un caractère instrumentale en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement et la libre prestation de services, cela conduit, néanmoins, à la détermination du degré de conformité par les États membres, il convient d'abord, déterminer le contenu de le droit à la libre circulatin, l'étendue de leur connaissance par les ressortissants communautaires, enquête sur l'existence ou non de conditions matérielles (infrastructures et moyens de transport) pour leur exercice ou leur jouissance, ce qui implique une approche relativement approfondie du thème. La dissertation est basée sur les prescriptions normatives contenues dans les instruments juridiques mentionnés ci-dessus, considérés comme des paradigmes, des fondements et des limites d'action des Etats membres, afin de trouver une réponse objective à son accomplissement effectif.

Les mots clés de cette thèse sont donc les suivants: *Liberté de circulation - Espace communautaire de la CEDEAO et de l'UEMOA, - Etats membres - Citoyens communautaires - Respect des règles communautaires en matière de libre circulation.*

## Índice

NOTAS DE REDAÇÃO E DE LEITURA	9
<b>I. Introdução</b>	11
1. As razões do presente estudo e importância do tema	11
2. O objeto de estudo	12
3. Perspetiva e método de análise	14
4. Plano de investigação	14
<b>II. O Processo de criação dos espaços comunitários da África Ocidental: CEDEAO e UEMOA</b>	16
<b>1. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental – CEDEAO</b>	17
<b>1.1. As fontes de Direito da CEDEAO relativas à Liberdade de circulação de pessoas</b>	25
1.1.1 O Protocolo A/P.1/5/79, de 1979, sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de residência e de Estabelecimento	26
<b>1.1.2. Protocolo A/P.3/5/82 de 1982, que adota o Código de Cidadania da Comunidade</b>	29
<i>i. As formas de aquisição da aquisição da cidadania comunitária</i>	30
<i>ii. A privação e retirada da cidadania da Comunidade</i>	35
<i>iii. A necessidade de reformulação do Código de Cidadania da Comunidade</i>	36
<b>1.1.4. Protocolo Adicional A/SP.1/7/86, de 1986, relativo a execução da segunda etapa (direito de residência) do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento</b>	42
<b>1.1.5. Protocolo Adicional A/SP.2/5/90 de 1989, relativo à execução da terceira etapa (direito de estabelecimento) do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento</b>	43
<b>2. A União Económica e Monetária Oeste Africana, UEMOA</b>	43
<b>2.1. As fontes de Direito da UEMOA sobre a liberdade de circulação de pessoas</b>	48
<b>III. Os limites à liberdade de circulação de pessoas</b>	50
<b>1. A Natureza instrumental da liberdade de circulação de pessoas</b>	51
<b>2. Ordem Pública: conceito, conteúdo, diferentes aceções e principais características</b>	52
<b>2.1. Limites dos poderes dos Estados-membros na invocação dos motivos da ordem pública</b>	55

PARTE II	63
A PRÁXIS	63
A APLICAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO: CEDEAO e UEMOA	63
VI. Entidades competentes para a aplicação dos Direitos da CEDEAO e da UEMOA	63
1. Considerações Gerais	63
2. A noção do Direito Administrativo da CEDEAO e da UEMOA	65
D) Enunciado	65
3. Modalidades de atuação	70
3.1. Execução direta	71
3.1.1. A Administração comunitária interna direta	71
3.1.2. A administração comunitária externa direta	72
3.1.3. Quem é o executivo – Conselho ou Comissão?	72
3.2. Execução indirecta	74
3.2.1. Os Estados-membros	74
3.2.2. Co-administração	74
3.2.2.1. Princípios regentes da co-administração	75
i. Princípio da subsidiariedade	75
ii. Princípio da lealdade comunitária	76
iii. Princípio da cooperação	76
iv. Princípio da autonomia institucional e procedimental	76
Capítulo II	77
Os entraves a aplicação das normas relativas a liberdade de circulação: CEDEAO e UEMOA	77
1. A inércia administrativa – abordagem do conceito de má administração a nível comunitário	77
1.1. Conceito	88
1.1.1. A omissão de uma atividade jurídica ou material	89
1.1.2. A existência de um dever comunitário de atuação	91
1.2. Classificação da inatividade administrativa	96
1.2.1. Tipologias	96
Conclusões finais	97
Referências bibliográficas	102

INSTRUMENTOS JURÍDICOS	106
<b>I. CEDEAO</b>	106
<b>II. UEMOA</b>	106
II. JURISPRUDENCE	110
Legislações nacionais consultadas	111

## NOTAS DE REDAÇÃO E DE LEITURA

Para uma melhor leitura e compreensão da presente dissertação, convém referir as convenções e abreviaturas utilizadas na sua redação. Além disso ficam as indicações atinentes a referências bibliográficas e as que têm a ver com a legislação.

As referências bibliográficas ao longo do texto serão feitas recorrendo apenas à indicação do nome do autor e da obra, contudo a bibliografia detalhada pode ser consultada nas paginas finais deste estudo.

As referências à legislação de Direito da Comunidade Económica dos Estados da Africa, Ocidental, CEDEAO, e da União Economia e Monetária Oeste Africana, UEMOA, por estas serem estruturas em artigos e dentro destes em parágrafos, é utilizado o símbolo § para simbolizar parágrafo.

O termo *D(direitos)* tem neste estudo duas aceções diferentes que convém precisar e convencionar a forma de as distinguir: (i) numa primeira aceção temos o Direitos reconduzido ao conjunto de normas que compõem os instrumentos jurídicos da CEDEAO e da UEMOA, e (ii) numa segunda aceção temos os direitos como referência às faculdades ou situações de vantagens que assistem aos cidadãos dos Estados-membros dessas organizações de integração. A forma de as distinguir tem que ver com o uso ou não de maiúscula na palavra: Direitos identifica a primeira aceção, enquanto, direitos identifica a segunda.

As palavras Comunidade e União são usadas nesta tese em várias passagens em substituição, respetivamente, das siglas CEDEAO e UEMOA.

## **Siglas e abreviaturas**

Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental: CEDEAO

União Económica e Monetária Oeste Africana: UEMOA

União Monetária Oeste Africana: UMOA

Banco Oeste Africano de Desenvolvimento: BOAD

Comitê Diretor Permanente: CDP

Comunidade Econômica da África de Oeste: CEAO

Com unidade Franco Africana: CFA

Comissão Econômica das Nações Unidas para África: ECA

Estados Unidos da América: EUA

Franco da Comunidade Financeira Africana: F CFA

Fundo Monetário Internacional: FMI

Guiné-Bissau: GB

Organização da Unidade Africana: OUA

Tratado da União Económica e Monetária Oeste Africana: TUEMOA

Tratado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental: TCEDEAO

União Aduaneira dos Estados da África Oeste: UDEAO

União do Magrebe Árabe: UMA

Organização das Nações Unidas para África: UNECA

## **I. Introdução**

### **1. As razões do presente estudo e importância do tema**

O presente trabalho deve ser entendido na sua pretensão científica mais simples: a de formular respostas acerca da existência ou não de um hiato entre o que se proclamou, nos tratados e protocolos da CEDEAO e da UEMOA, sobre a livre circulação de pessoas, e a respetiva prática ou cumprimento dessas normas por partes das autoridades administrativas e dos cidadãos dos Estados-membros. Procurar, a partir dos instrumentos jurídicos vigentes nessas organizações comunitárias, responder sobre a existência ou não de uma delimitação efetiva dos poderes de polícia dos Estados-membros no que respeita ao direito de entrada e permanência dos cidadãos dessas comunidades no seu território, suscetível de afastar a total arbitrariedade de uma medida de proibição de entrada ou de expulsão adotada com base em critérios que escapam ao controlo posterior de uma eventual fiscalização por parte dos tribunais.

No Direito Comunitário, a circulação de pessoas entre os Estados-membros assume uma configuração diferente do que se assiste no Direito Internacional Público, na justa medida em que a realização do mercado comum pressupõe a titularidade de um direito de entrada e permanência por parte dos cidadãos dos Estados-membros que exerçam uma atividade económica<sup>1</sup>. As autoridades nacionais veem-se impedidas de se oporem ao exercício regular deste direito, salvo por razões justificadas pelas necessidades de salvaguarda da saúde, ordem e segurança públicas.

A participação da Guiné-Bissau na criação da CEDEAO, em 28 de maio de 1975 e, a sua adesão efetiva à UEMOA, em 2 de maio de 1997, produziu alteração imediatas no estatuto dos milhares de guineenses que se deslocam para os outros Estados-membros e dos que ali trabalham. É de fácil perceção que um país muito pequeno como a Guiné-Bissau, com tradição de emigração (sobretudo para países vizinhos e pertencentes às organizações em causa), obtém muitas vantagens com criação de um espaço integrado de livre circulação das pessoas físicas. Contudo, a doutrina dos Estados-membros, em geral (salvo honrosas exceções) e, da Guiné-Bissau, em

---

<sup>1</sup> Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 14)

particular, tem-se mantido afastada das grandes questões comunitárias, e mesmo daquelas que interferem de forma mais direta e notória nas expectativas e interesses da Guiné-Bissau enquanto Estado-membro das duas organizações em estudo. É sabido, normalmente, que são os Estados pequenos (em termos de dimensões territoriais, demográficos e, principalmente, económicos) que fomentam de modo privilegiado os estudos jurídicos, seja da organização internacional, seja de uma comunidade com objetivos amplos de integração económica e política, porquanto o seu principal instrumento de garantia do seu estatuto é o Direito, ameaçado por uma relação de forças que não lhe é favorável, nem no plano económico, nem no plano político. Esta importância funcional da proteção jurídica dos interesses dos Estados e dos seus cidadãos assume um relevo particular no seio da CEDEAO e da UEMOA, onde ao Tribunal de Justiça da Comunidade e o Tribunal de Justiça da UEMOA, respetivamente, e aos tribunais nacionais compete garantir o respeito pelo direito por parte dos vários destinatários das normas comunitárias, entre os quais, os Estados-membros.

## **2. O objeto de estudo**

Em Direito Comunitário por mais específico que o objeto de investigação, os temas apresentam ligações muito estreitas com questões mais gerais e clássicas da problemática comunitária que pela sua natureza não deixam de condicionar as soluções concretas a que chegamos como consequência da busca realizada.<sup>2</sup> A delimitação objetiva da investigação fornece o critério operativo de um juízo fundamentado sobre a essencialidade ou a relativa lateralidade das questões que interessam numa abordagem aprofundada do tema.

Dentro da vastíssima problemática da livre circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento e livre prestação de serviços, só é objeto de tratamento o aspeto comum, a liberdade de circulação de pessoas físicas, excluindo às questões ligadas ao acesso à atividade económica e profissional, bem como as relativas a constituição e gestão de empresas. A ordem pública é incluída enquanto exceção ao direito de entrada, permanência e deslocação dos cidadãos dos Estados-membros. Também

---

<sup>2</sup> Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p.15)

dedicamos atenção a questões gerais como seja o efeito direto e o primado ou o princípio da não discriminação e a proteção dos direitos fundamentais merecem um desenvolvimento ajustado à sua importância relativa na dilucidação dos problemas essenciais que percorrem a presente investigação e que resultam de um conflito latente entre o interesse comunitário na realização da liberdade, o interesse individual do titular do direito e o interesse nacional do Estado-membro na proteção dos valores que integram a noção de ordem pública e, outros interesses, que não sendo do Estado-membro, escapam ao seu controlo ou são por ele tolerados.

Este estudo é de Direito Comunitário que, no entanto, abre com uma parte, capítulo I, dedicada ao Direito Internacional Público, que oferece um interesse direto para o presente tema, na medida em que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e fonte material dos Direitos fundamentais na ordem comunitária. Neste capítulo I traçamos um quadro muito geral dos direitos dos direitos assegurados pela Carta e do sistema de garantia instituído, sempre na perspectiva da sua relevância para a facilitação da mobilidade territorial das pessoas entre os Estados. No capítulo \_\_\_\_, da parte \_\_\_\_ voltamos a fazer uma abordagem das disposições da Carta, desta feita sob o ponto de vista comunitário, procurando determinar a sua importância como princípios limitativos da restrição ao direito de livre circulação que resulta da invocação da ordem pública pelas autoridades nacionais.

A parte II é dedicada ao direito de livre circulação de pessoas nos espaços comunitários da CEDEAO e da UEMOA – caracterização geral, âmbitos objetivo e subjetivo de aplicação, regime jurídico e relação com o princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade. A parte III é composta por \_\_\_\_ capítulos onde se procura demonstrar a atitude dos Estados-membros no que concerne ao cumprimento das normas comunitárias, relativas a livre circulação de pessoas, por parte do Estados-membros, quer da CEDEAO, quer da UEMOA. Os capítulos \_\_\_\_ e \_\_\_\_ constituem o núcleo dessa dissertação, onde se procura, através dos elementos carreados ao longo dos capítulos anteriores, demonstrar a existência de um hiato entre o que é proclamado ou declarado nos Direitos originário e derivados e o que efetivamente se verifica na prática nos Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA, em sede da liberdade de circulação das pessoas.

### **3. Perspetiva e método de análise**

Das duas perspetivas de análise que, normalmente, presidem os estudos e as investigações – a estática e a dinâmica – a perspetiva aqui adotada é a dinâmica. Apesar da necessidade teórica de empreender, como veremos, uma análise sobre o conteúdo dos Direitos da CEDEAO e da UEMOA sobre a liberdade de circulação de pessoas nos respetivos territórios e, dessa, forma, sobre as normas (feita obviamente através de uma perspetiva estática), a presente investigação, ao ser uma análise sobre um regime normativo específico, terá de ser conduzido sob um *prima* dinâmico, empreendendo uma análise das consequências da aplicação ou não das normas em estudo, ou seja, há um interesse de revelar o nível de cumprimento ou execução dos direitos efetivamente proclamados.

O facto do estudo se basear na procura de resposta sobre a existência ou não correspondência efetiva entre o direito declarado e o direito praticado, o método empreendido caracteriza-se pela divisão da exposição em duas partes: numa primeira procura-se apresentar o direito à livre circulação das pessoas tal como é consagrado no direito positivo, através dos tratados, protocolos, regulamentos e das diretivas da CEDEAO e da UEMOA; na segunda parte, toma-se em consideração a realidade dos factos sobre cumprimento dessas normas, averiguando, para efeitos de conclusão, se existe uma coincidência entre o direito enunciado e a prática efetiva ou se existe uma distância entre a sua proclamação e a sua prática.

### **4. Plano de investigação**

Apresentadas as considerações iniciais julgadas oportunas e necessárias para um enquadramento esclarecedor tanto no domínio analítico como no domínio motivacional, a apresentação do plano de investigação serve os propósitos de congregar os pontos de investigação e de análise que estruturaram este trabalho. A sequência de investigação que se apresenta tem como critério os pressupostos e dúvidas enunciados anteriormente e visa, assim, dar lugar a um estudo sistematizado e coerente capaz de fornecer as coordenadas essenciais para uma adequada compreensão das etapas que se vão sucedendo.

Do ponto de vista estrutural, a presente investigação encontra-se dividida em duas partes. A primeira parte (*A proclamação do direito à liberdade de circulação de*

*peçoas*), que se subdivide em quatro capítulos, tem como objetivo explicitar os termos da conceção do direito à livre circulação de pessoas nos espaços comunitários da CEDEAO e da UEMOA, segundo o nosso entendimento e com recurso a jurisprudência e a doutrina.

Na segunda parte (*A aplicação das normas relativas à liberdade de circulação: CEDEAO e UEMOA*) visamos descrever o nível de cumprimento das normas dos Direitos da CEDEAO e da UEMOA relativas à liberdade de circulação de pessoas. Entendemos serem dois os aspetos relevantes para atingirmos esse objetivo: (i) identificar os entraves a aplicação das normas em causa, (ii) razões subjacentes a esses entraves.

PARTE I  
A PROCLAMAÇÃO DO DIREITO À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE  
PESSOAS

Capítulo I

**II. O Processo de criação dos espaços comunitários da África Ocidental: CEDEAO e UEMOA**

Vivemos num mundo onde o vetor de governança parece chamar-se globalização, marcado por um forte liberalismo econômico e caracterizado por uma luta feroz, entre as empresas multinacionais (às vezes auxiliadas pelos Estados de origem), para ocupar mercados. A implementação desse liberalismo econômico pressupõe que as pessoas, os bens, os serviços e o capital circulem livremente, que por sua vez requer a existência de um quadro jurídico projetado para a abertura das fronteiras estaduais às atividades humanas que tenderão a ser cada vez maiores.

Paralelamente a esta filosofia de internacionalização da economia e dos instrumentos jurídicos, existem agrupamentos regionais de Estados cujo objetivo é estabelecer relações privilegiadas entre os Estados-membros, através de criação de zonas de tratamento preferencial<sup>3</sup>. O protótipo destas formas de reagrupamento de Estados, denominado *integração*, é, sem dúvida a União Europeia<sup>4</sup>, criada num contexto de pós-guerra, impulsionado pelo desejo de desenvolver a solidariedade em torno de um projeto comum, baseado na visão dos seus fundadores que consistia em evitar os erros do passado, que estiveram por detrás dos conflitos que tiveram e das perdas de dimensões incalculáveis que sofreram. Inspirado por este tipo de solidariedade estadual, a África Ocidental viu-se na necessidade de criar, também ela, uma

---

<sup>3</sup> Existem várias formas de cooperação entre os Estados, principalmente devido ao grau de integração da cooperação: zonas de livre comércio, união aduaneira, união monetária, mercado comum e união econômica, que parece ser a forma mais avançada.

<sup>4</sup> A Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA), cujo Tratado foi assinado em Paris, França, em abril 1951, por seis Estados, entre os quais a França, a Itália, a Alemanha e o grupo Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). Posteriormente, a 25 de Março de 1957, foram assinados os Tratados sobre a Comunidade Europeia da Energia Atômica e sobre a Comunidade Económica Europeia...

organização sub-regional de natureza supranacional para construir seu destino comum, no quadro da globalização, sob as máximas de solidariedade e interdependência.

Contudo, seria errado pensar que nunca existiram semelhantes formas de cooperação entre os povos que viviam na África Ocidental. Com efeito, podemos falar da existência (nas eras pré-colonial<sup>5</sup>, colonial e pós-colonial) de organizações de natureza econômica, monetária, financeira, política, cultural e social, algumas delas se afiguram como antecedentes da CEDEAO e da UEMOA.

## **1. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental – CEDEAO**

O fenómeno da cooperação e integração regional ocorre, na África Ocidental, antes do período da independência das ex-colónias inglesas, francesas e lusófona, hoje Estados independentes e integrantes da CEDEAO.

A evolução da cooperação regional foi motivada pela necessidade sentida pelas potências coloniais, na época, de facilitar as trocas comerciais entre si (Grã-Bretanha e França) e com as suas colónias e de explorar os recursos dessas dependências. Com efeito, foram estabelecidas, através de acordos monetários, várias instituições desde o Banque du Sénégal (1855-1901) ao Banque de l'Ouest ou Bank of West Africa (1901-1955) até ao West African Currency Board (WACB), a 6 de dezembro de 1912, responsável por emitir a libra da África Ocidental para a Gâmbia, Gana, Nigéria, Serra Leoa sob o domínio colonial britânico e, por fim, ao Institut de l'Afrique Occidentale Française et du Togo ou Institute of French West Africa and

---

<sup>5</sup> Houve vários impérios estáveis na zona que é hoje a África Ocidental entre os séculos IX e XVII. Os grandes impérios do circuito do Níger são uma ilustração perfeita disso: o império de Gana, fundado no ano 300 dC até 1077 por negros africanos, mais precisamente pelos primeiros homens das ondas migratórias que fugiram Egito, durante a invasão da grande metrópole negra pelos persas; o império do Mali fundado em 1235 pela Soundjata KEITA e cujo declínio ocorreu por volta de 1480 e o império Songhai fundado por Soni Ali BER em 1325 e que teve o seu declínio por volta do ano 1591. (Vidi Sylvain Ouedraogo. *Les compétences Nationales en Matière Fiscale et la Communautarisation des règles dans l'Espace Ouest-Africain*. Droit. Université de Bordeaux, 2015. Français. ; NNT: 2015BORD0234, p. 26

Togo (1955-1959).<sup>6</sup> Estes mecanismos, como se pode concluir, destinavam-se a contribuir para a integração monetária e a criar mercados interdependentes<sup>7</sup>.

No que concerne a integração económica, afigura-se nos oportuno, quanto curial, recuar até ao ano 1945, ao Congresso Pan-Africano reunido em Manchester, Reino Unido, onde se tomou a nota sobre a exploração sistemática dos recursos económicos da África do Oeste, pelos poderes imperiais, e onde, entre outras, se recomendou a criação de uma União Económica Oeste-Africana, como remédio contra os males diagnosticados<sup>8</sup>. Em dezembro de 1958, foi realizada em Acra, Gana, a Primeira Conferência dos Partidos Políticos da África, onde se fez um apelo a favor não só a supressão das barreiras tarifárias e não tarifárias, como também se encorajou, os Estados, a concluírem acordos multilaterais de pagamentos, como primeira etapa da criação de um Mercado Comum Africano<sup>9</sup>. Meses mais tarde, por iniciativa do Presidente do Gana, teve lugar uma reunião na Libéria, em 1959, com a pretensão de lançar as bases para a criação de uma União da África do Oeste, cujo papel seria simultaneamente político e económico e, que englobaria o Ghana, a Guiné Conakry, a Libéria e o Mali<sup>10</sup>.

Em 1959, seis (6) ex-colónias francesas da África Ocidental, a saber: República de Costa do Marfim, a República de Alto-Volta<sup>11</sup>, a República do Mali, a República Islâmica de Mauritânia, a República do Níger e a República do Senegal, o Benim, a Costa do Marfim, o Mali, o Burkina-Faso, a Mauritânia, o Níger, e o Senegal, formaram a “União Aduaneira da África do Oeste” (UDEAO)<sup>12</sup> que, por sua vez, não

---

<sup>6</sup> Essien Abel Essien, *20 anos de Tratado Revisto e 40 anos de CEDEAO – Uma análise de integração regional na África Ocidental na perspetiva da prática*, In Estudo IAO-ZEI, No. 17, 2014, p. 12;

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Vidi* Joaquim Gomes, *A Inserção de Cabo-Verde na CEDEAO o Comércio e as Migrações*, Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto, 2009, p. 37

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> Atual Burquina-Fasso

<sup>12</sup> *Vidi* ERIC Edi, *África and Globalization: the case of ECOWAS*, Dissertation Submitted to Temple University Graduate Board, 2005, p. 46

logro atingir os seus objetivos<sup>13</sup>. O insucesso da UDEAO<sup>14</sup> daria lugar à promoção da ideia de criação, em sua substituição, de uma nova organização, a Comunidade

---

<sup>13</sup> A UDEAO tinha por objetivo proteger os produtos originários dos Estados-membros da respetiva em detrimento dos produtos importados, principalmente os produtos oriundos da Comunidade Económica Europeia. Está mesmo expressamente estabelecido, no artigo 6.º do seu Tratado, que os produtos originários são submetidos a 50% da tributação mais favorável dos produtos importados. Este sistema era complementado pela abolição de restrições quantitativas, no plano interno, sob reserva de aplicação de medidas de salvaguarda por parte dos Estados-membros. O balanço do conjunto das atividades da UDEAO foi pouco satisfatório, pois não se registou o aumento de trocas comerciais entre os Estados-membros. As razões do insucesso são múltiplas, podendo ser separadas em razões endógenas, próprias da União – tomadas medidas unilaterais por parte dos Estados-membros na fixação da tarifa exterior, negociações pontuais e forma fragmentada sobre a aplicação da tributação mais favorável, o que implicava a desaplicação do Direito aduaneiro da União – facto ao qual se acrescenta as razões exógenas – mais importantes, tais como a concorrência industrial entre os Estados-membros, a retirada do Mali da União Monetária Oeste Africana... ainda se apontam como causas do insucesso da UDEAO as relações políticas e económicas entre Estados africanos, até mesmo entre Estados-membros da CEE e os Estados africanos... para uma maior aprofundamento sobre o assunto *vidi* Jean-Claud Gautron – *La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, antécédents et perspectives* in *Annuaire français de droit international*, Année 1975, Volume 21, Numéro 1, pp. 200 e ss

<sup>14</sup> O fracasso da UDEAO e a criação da CEAO inscreve-se num contexto geral relações políticas e económicas entre Estados africanos, e mesmo entre Estados-membros da CEE e os Estados Africanos. O primeiro factor é aproximação entre o Senegal e a Costa do Marfim de 1969-1970. Essa reaproximação entre os dois Estados teve influência sobre outros Estados, como é o caso do Burquina Fasso, país com fortes ligações à Costa do Marfim do ponto de vista das relações salariais e comerciais, O Mali, que mantém relações comerciais com os dois países costeiros atrás mencionados (et que não dispõe de acesso ao mar). Outros Estados, por razões diversas, manifestavam as suas reservas sobre a finalidade do projeto CEAO: o Benim, que estava com receio de persistir na sua cooperação com os países francófonos e que estava descontente com os resultados obtidos, anunciou a sua retirada em 1973; O Togo, que por razões históricas não pertenciam à África Ocidental Francesa, declarou que optou por um status de observador. O Tratado de 17 de abril de 1973 só foi assinado e ratificado pelo Níger e pela Mauritânia, apesar deste último se ter retirado, no mesmo ano, da zona franca, adotando a sua própria moeda nacional. O Níger estava cada vez

Económica da África do Oeste (CEAO), em 1973<sup>15</sup>, cujo objetivo seria melhorar as infraestruturas, promover e acelerar a industrialização e facilitar o comércio interno. Contudo o processo de implementação da ideia não se revelou nada fácil. Desde logo, porque a questão que se colocava era a de saber se seria formada com os Estados anglófonos ou sem eles. Por realismo os governos de Senegal e da Costa do Marfim preferiam que a seleção dos membros atendessem a um quadro homogéneo baseados na identidade monetária e linguística. A Nigéria, por seu turno, nunca dissimulou a sua oposição a um projeto suscetível de agravar ainda mais as clivagens da época colonial, numa altura em que a questão mais importante, na altura (1972-1974), era a definição dos termos em que se iriam basear as novas relações económicas e políticas entre a CEE e os Estados africanos que ainda não se tinham integrado numa organização regional – na expressão de Jean-Claud Gautron: “*les Etats africains non encore associés*”<sup>16</sup>.

A 17 de abril de 1973, a República de Costa do Marfim, a República de Alto-Volta<sup>17</sup>, a República do Mali, a República Islâmica de Mauritânia, a República do Níger e a República do Senegal, durante a Conferência de Abidjam (Costa de Marfim), através dos seus representantes, assinaram o Tratado Constitutivo da Comunidade Económica da África Ocidental (CEAO)<sup>18</sup>. A ideia era criar, numa primeira fase, uma organização formada apenas por países francófonos, para posteriormente, se alargar

---

mais virado para as suas relações comerciais com o seu vizinho, Nigéria, que passou a ser o segundo parceiro comercial depois da França. Um segundo fator que esteve na base de criação da CEAO tem a ver com a pressão política e comercial exercida pelos Estados anglófonos sobre alguns Estados francófonos individualmente (casos do Níger, do Benim e do Togo) e coletivamente sobre o conjunto dos Estados francófonos.

<sup>15</sup> Neste sentido Jean-Claud Gautron, *op cit.*, p. 200 e Joaquim Gomes, *A Inserção de Cabo-Verde na CEDEAO o Comércio e as Migrações*, Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto, 2009, pp. 37 e 38

<sup>16</sup> *Vidi* Jean-Claud Gautron, *op. cit.*, p. 201

<sup>17</sup> Atual Burquina-Fasso

<sup>18</sup> *Vidi* J. Y. Daguin, *Politique communautaire en science et technologie*, Rapport établi à l'intention du Secrétariat Général de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), 1978, p.

aos países anglófonos da África Ocidental<sup>19</sup>. Uma solução que permitiu a prossecução das negociações entre CEE, os Estados da CEAO e os restantes Estados que chamavam de “*associables*”, formado na sua totalidade pelos países anglófonos da África Ocidental<sup>20</sup>. Este projeto primitivo da CEAO, *dividido em duas fases de integração*<sup>21</sup>, sempre teve apoio da CEE, que forneceu *experts* e contribuiu no estudo e no desenvolvimento de projeto final<sup>22</sup>. Tudo isso terá acontecido um pouco antes da adesão oficial da Grã-Bretanha à CEE<sup>23</sup>.

No entanto as razões subjacentes as posições defendidas, de um lado, pela Costa do Marfim e pelo Senegal (a de integrar só os Estados *associados*, numa primeira fase) e, do outro lado pela Nigéria (a de integrar todos – *associados* e *associáveis*) eram no fundo outras. Com efeito por detrás da criação de CEAO só com os Estados *associados* estava a intenção desses Estados de constituir um contrapeso à influência dos Estados da Sub-região, seja por motivos económicos, seja por motivos políticos<sup>24</sup>.

As razões de económicas visavam essencialmente a Nigéria que, na altura, já era uma potencia não só na África Ocidental, como em todo o Continente Africano. Era um país gigante pelo seu tamanho do seu território e, especialmente, os recursos naturais de que dispunha (especialmente o petróleo que fornece a maior parte de seus ganhos de exportação), tinha nessa altura 80 milhões dos pouco mais de 120 milhões habitantes da Sub-região, já tinha muitas universidades e instituições de ensino superior<sup>25</sup>. Isto sem contar com a sua influência em África e em todo o mundo. Estava muito a frente de todos esses Estados juntos<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 201

<sup>20</sup> *Ibidem*

<sup>21</sup> O itálico é nosso

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> *vidi* Albert Bourgi, *Problèmes de compatibilité entre la CEAO et la CEDEAO*, In: *Tiers-Monde*, tome 24, n°96, 1983. La coopération Sud-Sud. Etat et perspectives, sous la direction de Abdelkader Sid-Ahmed. p. 891

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> *Ibidem*

Face a necessidade de criação de uma organização para substituir a UDEAO, a Costa do Marfim e o Senegal opuseram-se à ideia de incluir os Estados da língua inglesa, particularmente a Nigéria, que afirmava, em 1970, que a organização deveria se abrir no “espaço e no tempo”<sup>27</sup>. E sustentava que o projeto defendido pelos Estados *associados* comportava sérios riscos de agravar as clivagens do passado colonial.

Na realidade, o que estava em jogo não era o problema da clivagem entre os Estados anglófonos e francófonos. A necessidade dos Estados francófonos era a de formarem, contra a gigante Nigéria, um bloco homogêneo capaz de adotar uma política externa e de falar numa só voz na cena internacional<sup>28</sup>.

Estado nigeriano ultrapassa em muito qualquer Estado da África Ocidental e até todos esses Estados juntos.

As razões políticas de uma só vez) (os objetivos dos seis Estados francófonos, de um lado, e dos Nigerianos do outro não revelados eram outros os motivos invocados pelos seis países francófonos para adoção do mecanismo de integração em duas fases, que permitisse a criação de uma organização mais coesa, parecia ocultar a verdadeira preocupação desses Estados. Até porque essa coesão não parecia consolidada entre os Estados francófonos, defensores de uma organização estreita<sup>29</sup>.

Paralelamente a isso outros esforços de integração eram empreendidos pelos mesmos Estados e organizações internacionais, sobretudo no quadro das Nações Unidas<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> Albert Bourgi, *op. cit.*, pp. 891 e 892

<sup>29</sup> A Costa de Marfim, na Conferência de Abidjam fez que constasse no Tratado, contra a vontade do Benim, a regra de unanimidade e não de maioria para a admissão de novos membros. E só um Estado da África Ocidental podia ser admitido (*Vidi* Jean-Claud Gautron, *op. cit.*, p. 201).

<sup>30</sup> Novos esforços de alargamento da Comunidade Económica da Africana do Oeste surgem da iniciativa da Comissão Económica das Nações Unidas para a África (ECA) e dos presidentes W. Tubman da Libéria, Ould Dada da Mauritânia, Eyadema do Togo e Yakubu Gowon da Nigéria <sup>30</sup>. No início dos anos 60, a ECA envia uma missão para a África, concluindo que havia grandes potencialidades para a industrialização e desenvolvimento da África do Oeste, porém, era necessário que houvesse uma estratégia conjunta de desenvolvimento<sup>30</sup>. A ECA decidiu, em 1962, ajudar as nações africanas a promover a cooperação regional para realizar a industrialização. A implementação da conclusão da ECA

O nascimento da CEAO foi mais uma oportunidade para a França manter as suas colónias sob a sua tutela<sup>31</sup>.

No entanto, a vaga de cooperação económica que vinha se registando em todo o mundo, a necessidade premente de fomentar e acelerar o desenvolvimento socioeconómico e a promoção do crescimento harmonioso dos Estados contíguos na África Ocidental exigiam uma eficaz integração e cooperação económica, e “convencidos de que a integração dos Estados-Membros representa uma opção viável para a autossuficiência”,<sup>32</sup> os chefes de Estado e Governo de Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo assinaram, a 28 de maio de 1975, um tratado para a criação da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O tratado que, também, ficou conhecido como Tratado de Lagos<sup>33</sup>, tem por objetivo principal a promoção da cooperação e desenvolvimento em todos domínios da atividade económica nos Estados-Membros. Ou, seja a CEDEAO foi criada para alcançar a “autossuficiência coletiva” dos Estados-Membros mediante a criação de um grande bloco comercial único através de uma união económica e comercial.<sup>34</sup> longo dos anos, alguns membros ingressaram na organização e outros saíram. Cabo Verde aderiu, em 1976, à CEDEAO e, em dezembro de 2000, a Mauritânia renunciou, depois de ter anunciado a intenção de o fazer em dezembro de 1999. Atualmente, a CEDEAO compreende os seguintes 15 Estados-Membros: Benim, Burquina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Foi criado um

---

motivou em 1963, a missão para a África Ocidental que realizou uma conferência em Lagos, na Nigéria<sup>30</sup>. A conferência reflectiu sobre uma coordenação industrial entre os Estados da África do Oeste e foi seguido pelo encontro em 1966 em Niamey, em Níger, e a conferência de Acra em 1967, sobre a cooperação económica. A conferência de Acra conduziu à criação da Comunidade Económica, com a assinatura de doze dos catorze Estados da África Ocidental. (Essien Abel Essien, *op. cit.* p. 13.)

<sup>31</sup> ERIC Edi, *op. cit.* p. 46

<sup>32</sup> Essien Abel Essien, *op. cit.* p. 13.

<sup>33</sup> Nomenclatura deve-se ao facto de a cimeira para a sua assinatura ter tido lugar naquela cidade nigeriana.

<sup>34</sup> Essien Abel Essien, ..., p. 13;

Painel de Personalidades Eminentes, incumbido de apresentar uma proposta de revisão do Tratado de 1975. O resultado foi a adoção de um Tratado Revisto em Cotonou, no Benim, a 24 de julho de 1993, conhecido como o Tratado Revisto de 1993. O Tratado Revisto reafirmou o Tratado de 1975, reconhecendo os desafios com que teriam de se confrontar. O novo tratado alargava a cooperação económica e política entre os Estados-membros, designando a criação de um mercado comum e de uma moeda única como objetivos económicos e, na esfera política, o estabelecimento de um parlamento da África Ocidental, de um conselho económico e social e de um tribunal de justiça da CEDEAO para substituir o presente Tribunal e executar as decisões da Comunidade. O tratado também atribuía formalmente à Comunidade a responsabilidade de prevenir e resolver os conflitos regionais. Alargou igualmente o programa do mercado comum para incorporar a adoção de políticas comuns económicas, sociopolíticas e culturais. A revisão do tratado foi determinada por vários fatores, nomeadamente a necessidade de:

- Adaptar-se às mudanças ocorridas no ambiente económico internacional,
- Modificar as suas estratégias de modo a mitigar os efeitos externos da globalização,
- Alargar o programa do mercado comum para incorporar a adoção de políticas comuns económicas, sociopolíticas e culturais,
- Incluir as principais disposições do Tratado da CEA,
- Reconhecer que as suas políticas e programas de integração foram influenciados pelas condições económicas prevalentes nos países membros.

Este novo tratado incluía uma declaração definitiva sobre a criação de uma união monetária. Foi adotado, em junho de 1987, um programa de cooperação monetária, conhecido como Programa de Cooperação Monetária da CEDEAO (PCMC). O PCMC era o elemento lógico do regime de integração económica que criaria um sistema monetário harmonizado através da observância de uma série de critérios de convergência. Para aplicar os princípios do novo tratado, a CEDEAO lançou vários programas. Estes incluem a harmonização das políticas regionais e setoriais, o desenvolvimento da infraestrutura regional, a eliminação das restrições ao comércio na forma de barreiras pautais e não pautais, a remoção dos entraves à livre circulação de pessoas, bens e serviços, etc. No entanto, o objetivo primordial permaneceu o estabelecimento de um mercado comum e a criação de uma união monetária que se caracterizaria por uma moeda única e um banco central comum.

O impulso comercial interno e regional e a crescente procura de financiamento, a necessidade de desenvolver as infraestruturas transfronteiriças para garantir uma

maior mobilidade dos fatores de produção estiveram na gênese da criação da Comunidade Económica da África Ocidental, a semelhança do que se assistiu e se assiste nos demais cantos do globo.

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é, portanto, composta por quinze países Estados situados na África Ocidental. *Esses países têm simultaneamente laços culturais e geopolíticos e partilham interesses económicos comuns. A região da África Ocidental situa-se a oeste do eixo norte-sul perto dos 10º da longitude leste. O oceano atlântico constitui a fronteira oeste e sul da região da África Ocidental. A fronteira norte é o Deserto do Saara, com a curva de Ranishanu considerada, geralmente, o lugar mais a norte da região. A fronteira leste situa-se entre a vala de Benue, e uma linha que vai do Monte Camarões ao Lago Chade.*

*As fronteiras coloniais correspondem às atuais fronteiras dos estados da África Ocidental, separando culturas e etnias, dividindo muitas vezes grupos étnico entre dois ou mais estados. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental definiu em 1999 a região da África Ocidental, composta pelos seguintes 15 Estados<sup>35</sup>: Benim, Burquina Faso, Cabo-Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Conakri, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger Nigéria, senegal, Serra Leoa e Togo.*

Estes quinze países ocupam uma superfície total de 1. 500. 000 km<sup>2</sup> (correspondentes a 17% da superfície total do Continente Africano) e, conta com uma população estimada em mais de **mais de 300 milhões**<sup>36</sup>.

### **1.1. As fontes de Direito da CEDEAO relativas à Liberdade de circulação de pessoas**

O Tratado Revisto fixa a criação de um mercado comum<sup>37</sup> como um dos objetivos da Comunidade e, determina a supressão entre os Estados-membros dos obstáculos à

---

<sup>35</sup> Textos retirados da página da CEDEAO na internet (<http://www.ecowas.int/estados-membros>) - consultada no dia 20 de setembro de 2017

<sup>36</sup> <http://pt.reingex.com/CEDEAO-Comunidade-Economica-dos-Estados-da-Africa-Ocidental.asp> - consultada no dia 20 de setembro de 2017

<sup>37</sup> O Tratado CECA, assinado em Paris em 1951, o Tratado que Institui a Comunidade Europeia de Carvão e Aço, (artigos 2.º, 3.º e 4) foi o primeiro instrumento jurídico que

liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, incluindo aos direitos de residência e de estabelecimento como mecanismo para a sua concretização. [subalínea *iii*), alínea *d*), do n.º 2, do artigo 3.º; prescreve o mesmo enunciado normativo para a União Económica e Monetária, a realizar em cinco (5) anos após a criação de União Aduaneira [*ii*), do artigo 55.º]. O Tratado estabelece, ainda, para os cidadãos da Comunidade o direito de entrada, residência e estabelecimento em qualquer dos Estados-membros e, estes comprometem-se a reconhecer esses direitos nos respetivos territórios; a garantir o seu pleno gozo ao cidadão da Comunidade e a tomar, a nível nacional, as medidas necessárias para garantir a aplicação efetiva das normas sobre tais direitos nos termos do Tratado e dos protocolos (artigo 59.º).

O Tratado ainda dispõe no seu artigo 68.º o seguinte:

*Os Estados Membros, tendo em conta as eventuais dificuldades económicas e sociais que alguns Estados Membros poderão enfrentar, particularmente os Estados Membros insulares e encravados, decidem, nas medidas das necessidades, conceder a estes Estados um tratamento especial no tocante á aplicação de certas disposições do presente Tratado e dar-lhes qualquer assistência necessária.*

### **1.1.1 O Protocolo A/P.1/5/79, de 1979, sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de residência e de Estabelecimento**

A Comunidade para conferir uma maior exequibilidade às disposições do Tratado adotou o Protocolo sobre a livre circulação de pessoas, o direito de residência e de

---

acolheu a expressão mercado comum, não obstante a ideia de um fluxo liberalizado de comércio entre os Estados seja bastante antiga, encontrando-se já sua referencia nos trabalhos de redação da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. Mas ao contrário da ideia liberal, confiante no poder de auto-regulação do mercado, os Tratados preveem um modelo de integração voluntarista e institucional, cuja a realização progressiva depende da ação conjugada dos órgãos comunitários e das Autoridades Nacionais (*Vidi* Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 67)

estabelecimento. Trata-se do primeiro instrumento da Comunidade a utilizar a expressão *cidadão da Comunidade*<sup>38</sup>, o cidadão de um Estado membro, a quem se reserva o direito de entrar, residir e de se estabelecer no território dos Estados-membros [artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º].

No que concerne ao direito de entrada, os cidadãos da comunidade que pretendem entrar em qualquer Estado-membro por um período não superior aos noventa dias (90) passam a ser exigidos apenas um documento de viagem e certificados internacionais de vacinas válidos (n.ºs 1 e 2, do artigo 3.º). Se, entretanto, o cidadão desejar prolongar a sua estada para além dos 90 dias, deverá obter, para o efeito, uma autorização emitida pelas autoridades competentes do Estado-membro em causa (n.º 2 *in fine*, do artigo 3.º).

Apesar dos direitos consagrados no artigo 3.º, aos Estados-membros são reservados o direito de recusar a entrada, nos respetivos territórios, de cidadãos da comunidade, que nos termos das legislações nacionais, são enquadrados na categoria de imigrantes inadmissíveis (artigo 4.º).

Protocolo Adicional A/SP.1/6/89, de 1989, que modifica e complementa as disposições do artigo 7.º do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento.

---

<sup>38</sup> A expressão *cidadão da comunidade* também viria a ser utilizada no Protocolo que adota o Código da Cidadania da Comunidade, uma espécie de lei de nacionalidade da CEDEAO, em 29 de Maio de 1982, em Cotonou, Benim. Estabelece os modos de aquisição, perda, privação, retirada e reaquisição da cidadania da comunidade. Trata-se do protocolo que desenvolveu o conteúdo do artigo 27.º, do texto original do Tratado (o Tratado de Lagos de 28 de maio de 1975), que já não aparece no Tratado de Cotonou. O artigo 27.º desse Tratado, sob epígrafe “**Visto e residência**” dizia no seu n.º 1: “*os cidadãos dos Estados Membros são considerados cidadãos da Comunidade e por conseguinte os Estados-membros comprometem-se a suprir todos os obstáculos à liberdade de circulação e de residência dentro da Comunidade são que preencham as condições a definir num protocolo relativo ao código de cidadania da Comunidade*”. No entanto, protocolo anuncia nos seus penúltimo e último parágrafos que os Estados-membros continuarão a exercer seu direito de soberania na atribuição da sua nacionalidade e que as condições requeridas para a aquisição, perda, privação e reaquisição da cidadania da Comunidade não são necessariamente as mesmas que as dos Estados membros. (*vidi* Protocolo A/P3/5/82, publicado em junho, no Jornal Oficial da CEDEAO).

Este protocolo introduziu emenda às disposições do artigo 7.º, do Protocolo sobre a liberdade de circulação de pessoas, direito de residência e de estabelecimento, confirmando a obrigação dos seus signatários resolverem qualquer diferendo que sobre a interpretação e aplicação do Protocolo.<sup>39</sup>

Nele previa-se dois períodos da entrada sua entrada em vigor:

*Período de vigência a título provisório ou transitório* - contava da data da sua assinatura pelos Chefes de Estado e de Governo<sup>40</sup>, até a data sétima ratificação por parte dos Estados signatários<sup>41</sup>, durante o qual os direitos de entrada, de residência e de estabelecimento seriam instaurados em três (3) etapas, a saber:

- a) Primeira etapa: direito de entrada e a supressão de visto;
- b) Segunda etapa: direito de residência;
- c) Terceira etapa: direito de estabelecimento.

*Período de vigência definitiva*, começa a contar a partir da data de sétima ratificação por parte dos Estados signatários<sup>42 43</sup>. É nesse período que o direito de entrada, de residência e de estabelecimento deveria ser efetivado num período máximo de quinze (15) anos.

Em de 23 de novembro de 1984, a Conferência dos Chefes de Estado e do Governo adotaram a A/RES/2/11/84, resolução através da qual enunciam que o Protocolo sobre a livre circulação de pessoas, o direito de residência e de estabelecimento entrou em vigor em todos os Estados-membros em 5 de Junho de 1980 e fixaram em cinco (5) anos o prazo para a execução da primeira etapa, relativa ao direito de

---

<sup>39</sup> *Vidi* artigo 2.º, do Protocolo Adicional A/SP.1/6/89, de 1989

<sup>40</sup> 29 de maio de 1979.

<sup>41</sup> *Vidi* o n.º 3, do artigo 2.º e o n.º 1, do artigo 13.º do Protocolo

<sup>42</sup> *Período de vigência definitiva*, começou a contar 5 de junho de 1980 (*Vidi* o 3º paragrafo da Resolução Conferência dos Chefes de Estado e do Governo relativa a aplicação da Primeira Etapa do Protocolo sobre a livre circulação pessoas, direito de residência e estabelecimento, de 23 de novembro de 1984 – A/RES/2/11/84)

<sup>43</sup> (n.º 1, do artigo 13.º, do protocolo).

entrada sem visto, nos Estados-membros, por parte dos cidadãos da comunidade que desejem uma estada não superior aos noventa (90) dias<sup>44</sup>.

### **1.1.2. Protocolo A/P.3/5/82 de 1982, que adota o Código de Cidadania da Comunidade**

Protocolo que adota o Código da Cidadania da Comunidade, uma espécie de lei de nacionalidade da CEDEAO, em 29 de Maio de 1982, em Cotonou, Benim. Estabelece os modos de aquisição, perda, privação, retirada e reaquisição da cidadania da comunidade. Trata-se do protocolo que desenvolveu o conteúdo do artigo 27.º, do texto original do Tratado (o Tratado de Lagos de 28 de maio de 1975), que já não aparece no Tratado de Cotonou. O artigo 27.º desse Tratado, sob epigrafe “**Visto e residência**” dizia no seu n.º 1: “*os cidadãos dos Estados Membros são considerados cidadãos da Comunidade e por conseguinte os Estados-membros comprometem-se a suprir todos os obstáculos à liberdade de circulação e de residência dentro da Comunidade são que preenchem as condições a definir num protocolo relativo ao código de cidadania da Comunidade*”. No entanto, protocolo anuncia nos seus penúltimo e último parágrafos que os Estados-membros continuarão a exercer seu direito de soberania na atribuição da sua nacionalidade e que as condições requeridas para a aquisição, perda, privação e reaquisição da cidadania da Comunidade não são necessariamente as mesmas que as dos Estados membros. (*vidi* Protocolo A/P3/5/82, publicado em junho, no Jornal Oficial da CEDEAO).

Analisado, no seu conjunto, salta-nos a vista alguns aspetos como as exigências aos Estados-membros, o significado e alcance dos conceitos, cuja razão de ser temos dificuldades em compreender.

---

<sup>44</sup> Conforme o n.º 3, do artigo 2.º e artigo 3.º, do Protocolo sobre a liberdade de circulação de pessoas, o direito de residência e de estabelecimento

**i. *As formas de aquisição da aquisição da cidadania comunitária***

O artigo 1.º do Protocolo relativo à aquisição da cidadania comunitária proporciona quatro formas de se tornar um cidadão da Comunidade: por descendência, por local de nascimento (desde que um dos progenitores seja nacional de Estado-membro), por adoção ou por naturalização.

Com base nesse artigo considera-se cidadão da Comunidade a pessoa que:

a) Em razão da sua descendência, seja titular de nacionalidade de um Estado-Membro, na condição de não possuir nenhuma outra nacionalidade de um Estado não membro da Comunidade<sup>45</sup>.

b) Em razão do seu local de nascimento seja, por opção, titular de nacionalidade de um Estado-membro, nas condições de ser descendente de um cidadão da Comunidade (nos termos da alínea anterior) e maior de 21 anos de idade<sup>46</sup>.

As pessoas que tenha completado 21 anos de idade, antes da entrada em vigor deste Protocolo e que eram titulares, por exemplo, de uma dupla nacionalidade (uma de

---

<sup>45</sup> Cfr. n.º 1, do Artigo 1.º: “Toute personne qui, par la descendance, a la nationalité d’un État Membre et qui ne jouit pas de la nationalité d’un État non membre de la communauté”.

<sup>46</sup> Cfr. n.º 2, do Artigo 1.º, 1ª parte: “Toute personne qui a la nationalité d’un État Membre par le lieu de naissance et dont l’un ou l’autre des parents est citoyen de la Communauté conformément aux dispositions du paragraphe (1) ci-dessus, à condition que cette personne ayant atteint l’âge de 21 ans, opte pour la nationalité de cet État Membre”.

Estado-membro e outra de um Estado não membro), só se consideram cidadãos da Comunidade a partir do momento em que, expressamente, renunciarem a nacionalidade do Estado não membro<sup>47</sup>.

c) É, igualmente, cidadão da Comunidade pessoa que à nascença não tinha a cidadania da Comunidade ou de nacionalidade desconhecida (apátrida), mas que tenha sido adotada (em criança) por, pelo menos, um cidadão ou uma cidadã da Comunidade, desde que, aos 21 anos de idade, opte, expressamente, pela nacionalidade desse ou dessa adotante. Para o adotado e dupla nacional (nacionalidade de um Estado-membro e outra de Estado não membro) e, que tenha completado 21 anos de idade, antes da entrada em vigor deste Protocolo, a partir do momento da renúncia expressa da nacionalidade do Estado não membro<sup>48</sup>.

Este artigo, ainda, considera cidadão da Comunidade, pessoa que tenha obtido a nacionalidade de um Estado-membro, por naturalização, e que cumprindo prévia e cumulativamente as seguintes condições<sup>49</sup>:

---

<sup>47</sup> Cfr. n.º 2, do Artigo 1.º, 2ª parte: “Toutefois, une personne ayant atteint l’âge de 21 ans avant l’entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant d’une double nationalité devra, pour prétendre à la citoyenneté de ma Communauté, renonce expressément à la nationalité de celui de ses parents qui est ressortissant d’un État non membre de la Communauté”.

<sup>48</sup> Cfr. n.º 3, do Artigo 1.º, a. “Tout enfant adopté n’ayant pas la citoyenneté de la Communauté à sa naissance ou de nationalité inconnue mais qui à l’âge de 21 ans, opte expressément pour la nationalité de son parent adoptif qui est un citoyen de la Communauté”.

b. “Une personne adopté ayant déjà atteint l’âge de 21 ans avant l’entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant de la double nationalité, qui renonce expressément à la nationalité de tout État non membre de la Communauté”.

<sup>49</sup> 1º e 2º parágrafos do n.º 4, do artigo 1º, “Toute personne naturalisée d’un État membre qui préalablement en fait la demande et qui remplit les conditions suivantes: a) avoir renoncé à la nationalité de tout État non membre de la Communauté, une telle renonciation devant être expressément constatée par un acte de renonciation dûment établi par les autorités compétentes du pays ou des pays dont il avait la ou les nationalités; et b) avoir, pendant une période de quinze ans précédant sa demande d’acquisition de la citoyenneté de la Communauté”.

- a) Ter renunciado a nacionalidade ou nacionalidades dos Estados não membros, devendo a aludida renúncia constar de um ato de renúncia devidamente emitida pelas autoridades competentes do país ou países de onde era nacional;
- b) Ter residido de forma efetiva e contínua, pelo menos, durante um período de quinze (15) anos<sup>50</sup>, num Estado-membro. Significando a residência efetiva e contínua, nos termos do Protocolo, estabelecimento ininterrupto, fixando-se no território do respetivo Estado-membro, sem pretensões ulteriores de se mudar para um Estado não membro.

Contudo, um cidadão de um Estado-membro, que tenha obtido a sua nacionalidade, por naturalização, pode ver rejeita a sua cidadania da Comunidade, desde tal estatuto seja considerada suscetível de constituir uma ameaça para os interesses fundamentais de um ou vários Estados-membros<sup>51</sup>.

A criança que não seja cidadão ou cidadã da Comunidade à nascença ou que seja de nacionalidade desconhecida e, adotada por um cidadão da Comunidade naturalizado, só se considera titular de cidadania da Comunidade mediante o preenchimento dos seguintes requisitos: ter de 21 anos de idade, manifestar de forma expressa opção pela nacionalidade do ou da adotante e possuir, pelo menos 15 anos de residência efetiva e contínua no respetivo Estado-membro<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Qualquer Estado-membro pode solicitar, ao Conselho de Ministros da CEDEAO ou qualquer outro órgão da Comunidade habilitado para o efeito, a redução deste prazo de quinze anos, caso interessado tenha prestado um serviço relevante a favor da Comunidade ou com base em outras situações específicas [Cfr. 3.º parágrafo, da alínea b), do n.º 4, do artigo 1.º: “Le Conseil des Ministres de la CEDEAO ou tout autre organe de la Communauté habilité à cet effet peut, à la demande d’un État Membre, réduire le délai de quinze ans prévu ci-dessus au profit d’une personne en raison de services exceptionnels qu’elle aura rendus à la Communauté ou compte tenu de toute autre situation spécifique”].

<sup>51</sup> Cfr. 4.º parágrafo, da alínea b), do n.º 4, do artigo 1 “Toutefois, une personne naturalisée d’un État Membre peut se voir refuser la citoyenneté de la Communauté, si tel statut est susceptible de menacer les intérêts fondamentaux d’un ou de plusieurs États Membres”.

<sup>52</sup> Cfr. 1.º e 2º parágrafos, da alínea a), do n.º 5, do artigo 1.º: “Tout enfant, n’ayant pas la citoyenneté de la Communauté à sa naissance ou de nationalité inconnue, adopté par un

Uma pessoa adotada por um cidadão ou uma cidadã da Comunidade naturalizado ou naturalizada, que tenha completado 21 anos de idade, antes da entrada em vigor deste Protocolo e que possui, por exemplo, dupla nacionalidade (uma de um Estado-membro e outra de um Estado não membro), só ascende a cidadania da Comunidade, se possuir, pelo menos 15 anos de residência efetiva e continua no respetivo Estado-membro do ou da adotante e a renunciar, de forma, expressa à nacionalidade do Estado não membro<sup>53</sup>.

c) Filhos, de pais que adquiriram a cidadania da Comunidade, nos termos do n.º 4, do artigo 1.º<sup>54</sup>, são considerados cidadãos Comunidade se, renunciarem expressamente antes de completarem os 21 anos de idade, a nacionalidade de um Estado não membro que poderão ter<sup>55</sup>.

---

naturalisé citoyen de la Communauté et qui à l'âge de 21 ans opte expressément pour la nationalité de son parent adoptif.

Toutefois, l'enfant ainsi adopté ne peut jouir de la citoyenneté de la Communauté qu'après quinze (15) ans de résidence effective et continue dans le même État Membre”.

<sup>53</sup> Cfr. 2.º parágrafo, da alínea b), do n.º 5, do artigo 1.º: “Une personne adoptée par un naturalisé citoyen de la Communauté et ayant déjà atteint l'âge de 21 ans avant l'entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant de la double nationalité, qui renonce expressément à la nationalité de tout État non membre de la Communauté. Elle ne peut jouir de la citoyenneté de la Communauté qu'après quinze (15) ans de résidence effective et continue dans le même État Membre.

<sup>54</sup> Pais, naturalizados de um Estado-membro, que adquiriram a cidadania da Comunidade, em razão terem residido de forma efetiva e contínua, pelo menos, durante um período de quinze (15) anos no respetivo Estado e de terem renunciado validamente a nacionalidade ou nacionalidades dos Estados não membros.

<sup>55</sup>Cfr. 1º e 2º parágrafos, do n.º 6, do artigo 1.º: “Tout enfant né de parent naturalisés d'un État Membre qui ont, conformément aux dispositions du paragraphe (4) ci-dessus, acquis la citoyenneté de la Communauté.

Toutefois, pour prétendre à la citoyenneté de la Communauté, cet enfant devra, avant l'âge de 21 ans, renoncer expressément à toute nationalité d'un État non membre de la Communauté qu'il pourrait avoir”.

O n.º 1, do artigo 2.º<sup>56</sup>, prevê as situações ou factos que podem ditar a perda da cidadania da Comunidade:

- a) *Estabelecimento permanente num Estado que não seja membro da Comunidade* – fala-se no estabelecimento permanente sem quantificar o período de tempo que se possa considerar ou factos que se pode considerar como estabelecimento permanente. No entanto, estamos em crer que uma tomada de decisão com base na norma deste artigo, deverá pautar-se uma ponderação que tenha em consideração sobretudo um período de não residência efetiva e continuada de 15 anos num dos Estados-membros, no limite. Isto se considerarmos os 15 anos de residência efetiva e contínua num Estado-membro, exigidos para a obtenção de cidadania da Comunidade por naturalização.
- b) Aquisição voluntária da nacionalidade de um Estado não membro – aqui entendemos por aquisição voluntária da nacionalidade assunção da nacionalidade do Estado não membro livre qualquer tipo de coação;
- c) A aquisição de facto da nacionalidade de um Estado não membro da Comunidade – quando a pessoa começa a comportar-se como nacional de um

---

<sup>56</sup> Cfr. Article 2.º, “De la Perte, de la Déchéance e du Retrait de la Citoyenneté de Communauté

1 Tout personne peut perdre la citoyenneté de la Communauté pou les raisons suivantes:

- a) Établissement permanent dans un État non membre de la Communauté;
- b) Acquisition volontaire de la nationalité de l'État non membre de la Communauté;
- c) Une acquisition de facto de la nationalité d'un État non membre de la Communauté;
- d) Perte de la nationalité de son pays d'origine;
- e) Sur sa demande expresse”.

Estado não membro e a adotar condutas suscetíveis de ameaçar os interesses fundamentais de um ou mais Estados-membros;

- d) A perda da nacionalidade do país de origem – quando, por qualquer motivo, deixa de ser nacional do Estado-membro que lhe permitiu obter a cidadania da Comunidade;
- e) Se a renunciar expressamente - quando o próprio, livre de qualquer coação, manifestar de forma expressa, a negação da sua qualidade de cidadania da Comunidade.

## *ii. A privação e retirada da cidadania da Comunidade*

Qualquer cidadão naturalização da Comunidade pode ver-se privado da sua nacionalidade por seguintes motivos:

- a) Se estiver envolvido em atividades incompatíveis com o estatuto de cidadão da Comunidade e / ou prejudicial aos interesses fundamentais de um ou mais Estados-membros ou Se for condenado dentro ou fora do território da Comunidade, por um ato qualificado como crime e reconhecido como tal no seio da Comunidade. Bem como quando a vítima do crime é um cidadão da Comunidade<sup>57</sup>;

---

<sup>57</sup> Cfr. n.º 3, do artigo 2.º: “Tou personne naturalisée qui a acquis la qualité de citoyen de la Communauté peut en être déchué pour les raisons suivantes:

- a) Se elle se livre à des activités incompatibles avec le qualité de citoyen de la Communauté; et/ou porte préjudiciables aux intérêts fondamentaux d'un ou plusieurs États membres de la Communauté.
- b) Si elle a été condamnée sur le territoire de la Communauté ou ailleurs, pour un acte qualifié crime et reconnu comme tel au sein de la Communauté. Il en est de même lorsqu' un tel crime est commis contre un citoyen de la Communauté”.

Cfr. n.º 3, de l'article 2.º: “La citoyenneté de la Communauté peut être retirée à une personne pour les raisons suivantes:

- a) Lorsqu'il apparaît, postérieurement à l'acquisition de la citoyenneté, que l'intéressé ne remplissait pas les conditions requises pour l'acquisition de la cotoyenneté de la Communauté
- b) Sil l'octroi de la citoyenneté de la Communauté a été obtenu par mensonge ou par

- b) Retirada da cidadania – os cidadãos podem ser retiradas a cidadania da Comunidade, se após a sua aquisição se concluir que o interessado não estava em condições de a adquirir ou se se descobrir a cidadania foi obtida de forma fraudulenta.

A solução adota para a atribuição da cidadania da Comunidade, sob o ponto de vista jurídico revela-se incongruente e desfasada da realidade. Não se compreende como é que numa organização de integração económica, criada com o propósito de melhorar a vida das populações dos Estados-membros, se esteja a excluir das vantagens decorrentes dessa mesmas integração alguns cidadãos dos Estados-membros, porquanto não basta ter vínculo de nacionalidade com um Estado-membro para ser cidadãos comunitário, a pessoa não que quer ser titular de nacionalidade de um Estado não membro e, não sendo nacional de um estado Extracomunitário, tem que ser maior de 21 anos de idade.

*iii. A necessidade de reformulação do Código de Cidadania da Comunidade*

Este protocolo que poderia reconhecer ou atribuir direitos que transcendessem os direitos da cidadania conferidos, individualmente, pelos Estados-membros e, que poderia ter um papel fundamental, na prossecução dos objetivos da cooperação e integração na perspectiva de uma união económica, a que a Comunidade se propõe, como forma de proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos dos Estados-membros. Partindo da supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais e da concessão do direito de residência e de estabelecimento para a criação de um mercado comum<sup>58</sup>, é muito redutor na medida em que exclui um número considerável de potenciais titulares do estatuto de cidadania da Comunidade, porquanto ter a nacionalidade de um Estado-membro, não é, em muitos casos, como ficou demonstrado atrás, condição única para ser cidadão da Comunidade.

---

*fraude*”.

<sup>58</sup> *Vidi* o n.º 1 e subalínea *iii*), da alínea *d*), do n.º 2, do artigo 3.º, do Tratado.

O protocolo contém, designadamente, disposições formuladas em termos muito ambíguos e pouco claros, por exemplo, na alínea c), do n.º 1, do artigo 2.º, prevê-se como uma das razões que pode ditar a perda da cidadania da Comunidade a “aquisição de facto da nacionalidade de Estado não membro, sem, no entanto, definir o que isso poderá significar. Revela-se incongruente e incompleto, na medida em que proíbe expressamente a titularidade, simultânea, das nacionalidades de um Estado-membro e não membro da Comunidade, no entanto a maioria dos Estados-membros admitem a dupla nacionalidade, através das suas leis ou pela prática<sup>59</sup> e o protocolo

---

<sup>59</sup>As leis de nacionalidade dos quinze Estados-membros da CEDEAO são muitas vezes difíceis de interpretar. E é uma situação que vem se perdurando há já muito tempo e, isso, naturalmente, permite a persistência dos riscos de manipulação. Da análise das leis de nacionalidade dos quinze Estados-membros da CEDEAO, podemos concluir que a dupla nacionalidade é admitida, de forma expressa, em Cabo-Verde, no Gana, na Guiné-Bissau, na Serra Leoa e no Níger (a partir de novembro de 2014).

Nas legislações de alguns outros Estados-membros é preciso analisar as disposições relativas a perda de nacionalidade ou sobre as condições de naturalização para chegar a conclusão sobre as condições em que admitem ou interditam a dupla ou mais nacionalidades:

O Mali modificou, em 1995, a norma do artigo 38.º, através da Lei n.º 95-70, de 25 de agosto, sobre a perda de nacionalidade, estipulando que que um cidadão que adquiriu uma outra nacionalidade não perde a nacionalidade maliana, salvo se a, expressamente, renunciar. “une personne qui acquiert une autre nationalité ne perd la nationalité malienne que si elle y a expressément renoncé” (aprofundar o assunto através de *Loi n° 62-18 /AN- RM du 03 février 1962, modifiée par la Loi n° 95-70 du 25 août 1995, portant Code de la Nationalité*).

Em países como a Costa do Marfim, a Guiné-Conacri e o Níger (até de 2014), um cidadão de origem só perde a sua nacionalidade, se adquirir voluntariamente uma outra nacionalidade.

Em Gâmbia e no Togo, a renúncia a nacionalidade de origem está condicionada ao pedido do interessado e a permissão das autoridades, ao passo que a concessão de estatuto de cidadão por naturalização depende, entre outros, da renúncia de anterior nacionalidade.

A lei senegalesa consagra uma solução quase igual a do Benim, Guiné-Conacri e Costa do Marfim no que concerne a atribuição da nacionalidade de origem, diferenciado-se das soluções desses Estados na parte em que determina o seguinte: “la nationalité sénégalaise ne peut pas être détenu avec une autre allégeance”, face a esse fator diferenciador e, provavelmente, outras ambiguidades que o texto comporta, ele tem vindo a ser interpretado no sentido em que autoriza a dupla ou mais nacionalidades em todos os casos (exceção feita quando o país de nacionalidade de origem do interessado o interditar) – e neste sentido Bronwen Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest, Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM*, 2015, p. 30, também disponível em:

não impõe, aos Estados-membros, a adoção de medidas com vista a harmonização das respetivas legislações em matéria da atribuição das nacionalidades.

Do ponto de vista da legal, nove dos Estados da CEDEAO permitem a dupla nacionalidade em quase todas as circunstâncias, cinco em certas circunstâncias e apenas um a interdita completamente.

A maior complexidade do tema advém do facto dos Estados francófonos possuírem uma mesma fórmula, prevendo que uma pessoa que tenha adquirido voluntariamente uma outra nacionalidade a sua nacionalidade de origem, contudo sujeita essa perda às autoridades competentes.<sup>60</sup> Como se pode deduzir estas normas aplicam-se apenas

---

<http://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf>

(consultado em outubro de 2017). Trata-se de uma posição respeitamos, mas que com o devido respeito não sufragamos como demonstraremos mais adiante.

No Benim, só se perde a nacionalidade quem tiver adquirido voluntariamente uma outra nacionalidade, mediante uma prévia autorização do Governo beninense (cfr. n.º 1, du article 46.º, du Code de la Nationalité 1965: “*Le Dahoméen majeur qui acquiert volontairement une nationalité étrangère si, antérieurement et en vue de cette acquisition, il a été autorisé sur sa demande par le gouvernement à perdre la qualité de Dahoméen*”).

No Burquina Faso, a permissão da dupla nacionalidade é baseada numa presunção. Justificada pelo facto de lei de nacionalidade ser omissa quanto a questão de perda de nacionalidade burquinabê em razão da aquisição de uma outra nacionalidade ou da obrigação de renúncia da nacionalidade anterior aos que pretendem se naturalizar.

A Nigéria proíbe a naturalização de pessoas naturalizadas em outros Estados, contudo permite, quer a um nigeriano adquirir uma outra nacionalidade sem perder a sua, quer a uma pessoa titular de uma nacionalidade de origem a aquisição de nacionalidade nigeriana sem ter que renunciar a sua outra nacionalidade (cfr. artigo 26.º, da Constituição de 1999).

A Libéria dispõe de uma das leis mais restritivas em matéria da dupla nacionalidade, em África. Além de não a autorizar em nenhum caso para os adultos, estabelece um conjunto de condutas que considera como presunção da dupla nacionalidade que, por consequência, determina a revogação automática da nacionalidade liberiana, é o caso por exemplo, da titularidade do direito de voto num outro Estado ou a residência prolongada fora do país (Aliens and Nationality Law, 1973, n.ºs 2, 50-59, do artigo 21.º e n.ºs 1-4, do artigo 22.º).

<sup>60</sup> Vide, por exemplo, o artigo 18.º du Code de la Nationalité Sénégalaise declara o seguinte:

aos cidadãos desses Estados que adquiriram voluntariamente nacionalidade estrangeira, e portanto não tem como destinatários os titulares de dupla nacionalidade em razão de condição de nascença, por exemplo. São normas instituídas numa, numa época em que uma das preocupações dos Estados era garantir que os seus cidadãos não pudessem mudar de nacionalidade com intuito de fugirem ao cumprimento dos seus deveres, máxime o serviço militar obrigatório.<sup>61</sup> No Senegal (como fizemos referencia atrás), na Costa do Marfim, na Guiné-Conacri e no Níger, cujas leis de nacionalidade têm, praticamente, mesmas prescrições no que concerne a aquisição de nacionalidade por naturalização e citamos, por exemplo, o disposto no artigo 16.<sup>62</sup>, do Code de Nationalité Sénégalaise : “La nationalité sénégalaise acquise par décision de l'autorité publique est incompatible avec le maintien d'une autre allégeance”, serve de fundamento para afirmar que dupla nacionalidade é autorizada nesses países<sup>63</sup>.

---

*“Perd la nationalité sénégalaise, le sénégalais majeur qui acquiert volontairement une nationalité étrangère.*

*Toutefois, jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans à partir, soit de l'incorporation dans l'armée active, soit de l'inscription sur les tableaux de recensement en cas de dispense du service actif, la perte de la nationalité sénégalaise est subordonnée à l'autorisation du Gouvernement.*

*Cette autorisation est accordée par décret.*

*Ne sont pas astreints à solliciter cette autorisation:*

*1°) les exemptés du service militaire;*

*2°) les titulaires d'une réforme définitive;*

*3°) tous les hommes, même insoumis, après l'âge où ils sont totalement dégagés des obligations du service militaire, conformément à la loi sur le recrutement de l'année.”*

<sup>61</sup>Bronwen Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, 2015, p. 31 ou em <http://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> (consultado em outubro de 2017)

<sup>62</sup> *Article 16 bis* (loi n° 84-10 du 4 Janvier 1984)

<sup>63</sup> Bronwen Manby, op cit, p. 31

Não é, contudo, essa a nossa opinião, conforme aforamos atrás. Afirmar de que “La nationalité sénégalaise acquise... est incompatible avec le maintien d'une autre allégeance”, quer significar que quem adquire a nacionalidade senegalesa (aqui tomado como exemplo) passa a estar sujeito a obrigação de fidelidade e de obediência para com o Estado senegalês a que ele pertence e defende. Ora, dificilmente se compreende como é que uma pessoa poderá manter a fidelidade e obediência para com dois Estados ao mesmo tempo. Razão por que não subscrevemos a tese sustenta a admissibilidade da dupla nacionalidade em função dessa norma. Mas isso, por si só, não é suficiente para afirmar que a dupla nacionalidade é interdita pelo Code de la Nationalité Sénégalaise. Um cidadão senegalês, de origem, isento de serviço militar ou fora da idade limite para o cumprimento serviço militar ou com uma reforma definitiva pode adquirir a dupla nacionalidade.

E, portanto, a finalidade dessas leis tem mais a ver com a garantia do cumprimento do serviço militar do que com a proibição da dupla nacionalidade.

Na Guiné-Conakri (e no Níger, a partir de 2014), sabe-se que há muitos cidadãos com outras nacionalidades, entre os quais afiguram altos funcionários e membros do Governo, contudo não se tomou nenhuma medida para os privar oficialmente da sua nacionalidade de origem.<sup>64</sup>

A Costa do Marfim é o único Estado-membro onde se regista um esforço real para fazer cumprir as normas sobre a perda de nacionalidade em caso de aquisição de uma outra, no entanto o respetivo processo é levado a cabo na maior parte das vezes por questões políticas, do que propriamente administrativas ou judicial, até o direito das pessoas à nacionalidade de origem tem sido, várias vezes, contestada.<sup>65</sup> Isto porque faltam, em certos casos, regulamentos e/ou outros instrumentos jurídicos que poderiam contribuir decisivamente para a melhor compreensão da lei, sobretudo, aos funcionários e agentes da administração encarregues das funções de identidade e da emissão dos respetivos documentos e, por conseguinte facilitar o acesso a prova de nacionalidade na prática.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*

<sup>65</sup> *Ibidem*

Alguns Estados-membros anglófonos, pertencentes, igualmente, à Commonwealth, como o Gana, a Nigéria e a Serra Leoa adotaram, nas respetivas legislações, normas que permitem a dupla nacionalidade aos menores até atingirem a maioridade, altura em que terão que optar por uma das duas nacionalidades. A mesma solução é adotada pela lei de nacionalidade Liberiana.

De salientar que deixando de fora muitos nacionais de muitos nacionais de Estados-membros, apresenta uma profunda ambiguidade de formulação das normas que reconhecem ou determinam a perda do estatuto de cidadania da CEDEAO,. Esperava-se que os direitos resultantes deste estatuto transcendessem os direitos da cidadania conferidos, individualmente, pelos Estados-membros.

### **1.1.3. Protocolo Adicional A/SP.1/7/85, de 1985, que adota o Código de Conduta para Aplicação do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento**

Em 1985, em Lomé (Togo), os Chefes de Estado e de Governo assinaram o Protocolo Adicional que adotou o Código de Conduta par a aplicação do protocolo sobre a livre de circulação de pessoas, o direito de residência e de estabelecimento. É um instrumento jurídico, que tem, basicamente, por sujeito aos Estados-membros (*máxime* país de origem e de destino). O protocolo adicional prescreve obrigações, quer para o país de origem, quer para o país de destino, designadamente, no reforço de capacidade e na requalificação dos serviços administrativos, tornando-os mais apropriados de maneira a poderem fornecer, aos beneficiários da liberdade de circulação (de pessoas, bens, serviços e de capitais), documentos de viagem válidos e reconhecidos na Comunidade, bem como as informações que lhes permitem entrar regularmente nos territórios de destino (n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 2.º). Fixa, igualmente, aos Estados-membros, a obrigação de organizarem seminários periódicos para troca de informações e de experiencias em questões relacionadas com a livre circulação<sup>66</sup>; de adotarem todas as medidas apropriadas por forma a permitir ou facilitar a regularização dos imigrantes em situação irregular, se estes assim o desejarem e se

---

<sup>66</sup> Cfr. n.º 4, do artigo 2.º, do A/SP2/7/85 - Protocolo Adicional que adota o Código de Conduta para Aplicação do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento.

revelar possível nos termos dos diferentes protocolos sobre a livre circulação de pessoas, o direito de residência e de estabelecimento<sup>67</sup>; respeitarem os direitos fundamentais dos emigrantes clandestinos ou em situação irregular, nos procedimentos para sua expulsão<sup>68</sup>; de cumprirem escrupuloso das medidas legais e o respeito pela dignidade humana do cidadão a expulsar<sup>69</sup> e a obrigação de cada Estado fornecer informações, num prazo de tempo razoável, ao Secretariado Executivo e aos demais Estados-membros, sempre que tiver de segurança interna que o obriga a recorrer às medidas que restringem a aplicação das disposições do Protocolo sobre a livre circulação de pessoas, direito de residência e de estabelecimento<sup>70</sup>.

#### **1.1.4. Protocolo Adicional A/SP.1/7/86, de 1986, relativo a execução da segunda etapa (direito de residência) do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento**

Foi assinado a 1 de julho de 1986, em Abuja<sup>71</sup>, e entrou definitivamente em vigor a após a sua sétima ratificação<sup>72</sup>. É um Protocolo que regula a execução da segunda fase, isto é o direito de residência, no âmbito de aplicação do Protocolo sobre a liberdade de circulação de pessoas, direito de residência e de estabelecimento. Com a sua entrada em vigor os Estados a reconhecer aos cidadãos da Comunidade oriundos dos outros Estados-membros, o direito de residência no seu território para exercício de uma atividade assalariada (artigo 2.º). Contudo, o enunciado normativo sobre definição do direito de residência constante no parágrafo 9.º, do artigo 1.º, vai mais longe admitindo a possibilidade de um Estado atribuir o direito de residência a um cidadão da Comunidade, oriundo de um outro Estado-membro, independentemente, de fins laborais<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem* Cfr. o artigo 5.º

<sup>68</sup> *Ibidem* Cfr. n.ºs 1, 2, 4 e 5, do artigo 3.º

<sup>69</sup> *Ibidem* Cfr. n.º 6, do artigo 3.º

<sup>70</sup> *Ibidem* Cfr. o artigo 8.º

<sup>71</sup> Abuja, na Nigéria, a quando da \_\_\_\_ Conferencia dos Chefes de Estado e de Governo

<sup>72</sup> Cfr. 1.º parágrafo do Título X, sob epigrafe “Depot et entree em vigueur”

<sup>73</sup> Parágrafo 9.º, do artigo 1.º: “*Droit du résidence*”, *le droit reconnu à um citoyen, ressortissant d’un Etat membre, de demeurer dans um Etat membre autre que sont Etat*

O direito de residência comporta, sob reserva das limitações justificadas por motivos de ordem pública, da segurança e saúde públicas; o direito de estada e de residir num dos Estados-membros com o objetivo de ali se empregar, em conformidade com a legislação aplicável aos nacionais do Estado de residência; o direito de responder às ofertas de emprego, o direito de se deslocar livremente nos territórios dos Estados-membros; O direito de permanecer no território de um Estado-Membro nas condições previstas na legislação do Estado-Membro de residência após o trabalho<sup>74</sup>

### **1.1.5. Protocolo Adicional A/SP.2/5/90 de 1989, relativo à execução da terceira etapa (direito de estabelecimento) do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, o Direito de Residência e de Estabelecimento**

Este Protocolo<sup>75</sup> reconhece qualquer cidadão da Comunidade o direito de se instalar ou estabelecer em qualquer Estado-membro, que não seja da sua origem, de ter acesso e o exercício de atividades económicas, bem como de constituir e gerir empresas, designadamente as sociedades nas mesmas condições legais definidas para os nacionais do Estado de residência (artigo 1.º; de se estipulando um tratamento não discriminatório dos cidadãos e empresas dos demais Estados-membros, excepcionando as circunstâncias ligadas à ordem pública, a segurança ou a saúde pública devidamente justificadas (n.º 4, do artigo 2.º).

O protocolo interdita o confisco de bens ou de capitais ou a expropriação fundada em motivos discriminatórios e, obriga ao pagamento de uma justa indemnização caso tal facto se verifique (artigo 7).

## **2. A União Económica e Monetária Oeste Africana, UEMOA**

A União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) tem como antecedente mediato a África Ocidental Francesa (AOF), criada em 1895 pela França com o propósito de manter o controle efetivo em territórios da África Ocidental,

---

*d'origine et qui lui delivre um CARTE ou um PERMIS DE RESIDENCE pour y occuper ou non um emploi.*

<sup>74</sup> Cfr. artigo 3.º

<sup>75</sup> Adotado em Banjul, Gâmbia, a 29 de maio de 1990

mediante o estabelecimento de uma política comum nos domínios monetário, comercial e legislativo<sup>76</sup>, e como antecedente imediato a União Monetária da África Ocidental (UMOA), criada em 14 de novembro de 1973 entre Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Níger, Senegal e Togo, todos membros da antiga África Ocidental Francesa, com a finalidade, entre outras, de manter a mesma moeda que vigorava na zona e a relação entre os Estados vizinhos que pertenciam à mesma zona colonial. A UMOA nasceu como um espaço monetário entre os seis Estados, sem a presença de uma política econômica comum. Esta ausência teve repercussão negativa para a Organização, somadas as crises econômicas e financeiras dos anos 80. De acordo com Etienne Cerexhe e Louis le Hardy de Beaulieu, a partir da primeira metade dos anos 80 assistiu-se a duas importantes mudanças externas: de um lado, a desvalorização do dólar e, de outro, a redução drástica de preços dos principais produtos de exportação dos países africanos<sup>77</sup>.

Esta situação, aliada ao programa de ajustamento estrutural introduzido pelas instituições de Bretton Woods nos países africanos, provocou *déficit* no Tesouro Público e, por conseguinte, resultou na diminuição das receitas fiscais e falta de investimento<sup>78</sup>.

A crise agravou-se ainda mais nos anos 90, pela consequente desvalorização do Franco da Comunidade Financeira Africana (FCFA), moeda da União. Neste contexto de profunda crise que os Estados-membros da UMOA atravessavam, os

---

<sup>76</sup> Sob a tutela da França, a AOF era dirigida pelo Governador Geral, que tem nas mãos a administração das colônias, com prerrogativas especiais quanto à moeda, saúde, educação e defesa. O Governador Geral serve assim de intermediário entre os Tenentes Governadores na cúpula das diferentes colônias e o ministro francês de Além-Mar, encarregado, em nome da França, de gerir o conjunto do império colonial”. BARRY, Boubacar. Op. cit., p. 71

<sup>77</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. *Introduction à l'Union Économique Ouest Africaine, Droit/Economie*: Bruxelles, 1997, p 27.

<sup>78</sup> *Ibidem*

dirigentes perceberam a necessidade de aprofundar o processo de integração para fazer frente à situação<sup>79</sup>.

A 10 de janeiro de 1994, em virtude de uma desvalorização do FCFA na ordem de 50%, os chefes de Estados-membros decidiram transformar, a União Monetária da África Ocidental (UMOA) em União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), com a finalidade de assegurar a convergência das políticas macroeconômicas entre os Estados-membros<sup>80</sup>.

Contrariamente à experiência de integração europeia, que procurou em primeiro lugar criar as condições básicas e necessárias para possibilitar a aproximação entre as economias dos Estados-membros como condição prévia para o estabelecimento da união monetária, a UEMOA, resulta de um salto qualitativo de uma união monetária para uma união econômica entre os setes Estados da África Ocidental<sup>81</sup>. A UEMOA nasceu como complemento da União Monetária da África Ocidental (UMOA), através de transferência de competências, conforme previsto nos artigos 2.º e 112.º, e o Preâmbulo do Tratado da UEMOA (TUEMOA), que nos seguintes termos, dispõe: “desejando completar com efeito a União Monetária da África Ocidental (UMOA) através de novas transferências de soberania e transformação desta União (UMOA) em União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), dotada de novas competências”<sup>82</sup>.

O Tratado apóia-se na moeda comum existente (Franco da Comunidade Financeira Africana – FCFA) na União Monetária da África Ocidental (UMOA) para

---

<sup>79</sup> A ausência de uma política econômica comum entre os Estados-membros levou cada um a adotar as suas políticas orçamentais, incompatíveis com as exigências da união monetária, tendo como resultado prático a perda dramática da competitividade e o agravamento da liquidez. Idem, p. 32.

<sup>80</sup> CERZHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 32.

<sup>81</sup> MOREIRA, Eugénio C. da C. R. Constituições Econômicas Comunitárias: da União Monetária à União Econômica e Monetária Oeste Africana. Um salto qualitativo. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África, n. 6, 2004. p. 171.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 174

desenvolver um espaço econômico integrado entre os Estados-membros, baseado, segundo Etienne Cerexhe e Louis le Hardy de Beaulieu, em cinco pilares: a) a criação de um dispositivo multilateral de vigilância no âmbito da União, para assegurar a racionalização das políticas macroeconômicas, a coerência das políticas orçamentais dos Estados-membros com a política monetária comum e a realização de um grau aceitável de convergência das políticas econômicas destes países; b) a efetivação de uma união aduaneira, que compreende o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) e a liberação das trocas de bens e serviço; c) a criação de um mercado comum, assegurando a livre circulação das pessoas e dos capitais. Nesse sentido, a União velará pela simplificação e harmonização da fiscalização indireta entre os Estados-membros; d) a harmonização das políticas setoriais, destacando-se a política agrícola, industrial, energia, ambiente, ordenamento do território, transporte, telecomunicações e assuntos sociais, e, a longo prazo, a sua unificação; e) por último, o Tratado prevê um sistema institucional supranacional estabelecendo que os Estados-membros consentem em abdicar de suas soberanias em prol das instituições comunitárias<sup>83</sup>.

A União elegeu como base para moldar a sua atuação os princípios fundamentais previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>84</sup>.

O Tratado entrou em vigor em 1.º de agosto de 1994, após o depósito da ratificação do último Estado-membro, a Guiné-Bissau aderiu a UEMOA a 29 de Janeiro de 1997<sup>85</sup>, cuja adesão à Organização, ampliou os membros de sete para oito: Benin, Burquina Fasso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo.

---

<sup>83</sup> ETIENNE, Cerexhe; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 32-33

<sup>84</sup> *Vidi* o Artigo 3 do Tratado da UEMOA de 1994.

<sup>85</sup> O processo de adesão da Guiné-Bissau à UEMOA iniciou-se desde de 1985 e, por diversas foi sendo protelada, concretizando-se, apenas, quase 12 anos mais tarde, em 1997, numa altura em que se concluiu estarem reunidas as condições do ponto de vista político e económico para o efeito. Para aprofundar sobre o assunto, Cfr. PEDRO GODINHO GOMES, *Aspetos Monetários da Adesão Versus Integração da Guiné-Bissau na UMOA/UEMOA*, in Boletim da Faculdade de Direito de Bissau, n.º 5, 1998, pp. 67-84; *Rapport annuel du*

A União visa a criação das condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros, através da harmonização das políticas econômicas, unificação dos mercados internos e a execução de políticas setoriais comuns nas principais áreas da economia. Deste modo, o artigo 4.º do Tratado de Dakar destaca como principais objetivos da UEMOA: reforçar a competitividade das atividades econômicas e financeiras dos Estados-membros por meio de um mercado aberto e de concorrência, e de um ambiente jurídico racionalizado e harmônico; assegurar a convergência de desempenhos e das políticas econômicas dos Estados-membros mediante a institucionalização de um processo de monitoramento multilateral; criar entre seus integrantes um mercado comum baseado na livre circulação de pessoas, de bens de serviços e de capitais e o direito de estabelecimento das pessoas que exerçam uma atividade independente ou assalariada, assim como uma tarifa externa comum e uma política comercial comum; instituir uma coordenação de políticas setoriais nacionais, por meio da adoção de ações comuns e, eventualmente, de políticas comuns, especialmente nas seguintes áreas: recursos humanos, administração territorial, transportes e telecomunicações, meio ambiente, agricultura, energia, indústria e minas; harmonizar, na medida necessária ao bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados-membros e, particularmente, o regime de fiscalização.

Como é possível observar, a UEMOA é uma organização essencialmente econômica, que visa a promover o bem-estar social e o desenvolvimento dos Estados-membros.

Para a concretização desses objetivos a Organização está estruturada da seguinte forma<sup>86</sup>: a) Órgãos de Direção, compreendendo a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros e a Comissão da União; b) Órgãos de Controle, compreendendo Comitê Interparlamentar (substituído pelo Parlamento da União, por determinação do Tratado modificado de 29 de janeiro de 2003); Tribunal de Justiça e

---

*Banque de France* do ano 1995 no que se refere à zona franco e, ADAMA DIAW, *Avantages et inconvenientes de l'integration de la Guinée-Bissau à l' Union Economique et Monetaire Ouest-Africaine*, in Boletim da Faculdade de Direito de Bissau, n.º 5, 1998, p. 62

<sup>86</sup> Artigo 16 do Tratado da UEMOA de 1994

Tribunal de Contas; c) Órgãos Auxiliares, compreendendo o Comitê de Peritos, a Câmara Consular Regional e outros órgãos consultivos; d) Instituições Especializadas Autônomas, reunindo o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO) e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD).

## **2.1. As fontes de Direito da UEMOA sobre a liberdade de circulação de pessoas**

O Tratado constitutivo da UEMOA define como um dos seus objetivos *a realização de um mercado comum baseado na livre circulação de bens, pessoas, de capitais, de serviços e no direito de estabelecimento de pessoas que exercem uma atividade independente ou assalariado, bem como o estabelecimento de uma tarifa exterior comum e de uma política comercial comum*<sup>87</sup>.

Esta alínea c), do artigo 4.º, do Tratado reveste-se de uma importância capital, porquanto o mercado comum supõe o desaparecimento progressivo de todos os entraves suscetíveis de por em causa as trocas comerciais entre os cidadãos dos Estados-membros. E, neste contexto a livre circulação de pessoas constitui a pedra angular para implementação de um mercado comum.

As disposições do Tratado conferem aos cidadãos dos Estados-membros da União o direito de se deslocarem livremente de um Estado-membro para outro sem qualquer impedimento, bem como o direito de residirem, de se estabelecerem e de prestarem serviços nos mesmos Estados.

### *a) O direito de residência*

Excetuando o emprego na função na Administração Pública artigo 91.º, do Tratado, estabelece que o cidadão de Estado-membro beneficia, no conjunto dos territórios da União, da livre circulação e do direito de residência, o que implica: (I) a eliminação de todas as formas de discriminação baseadas nas questões de nacionalidade no que concerne a procura e o exercício de emprego; (II) o direito de se deslocar e de estada no território da União e o direito de continuar a residir num Estado-membro mesmo depois ter exercido o trabalho. Ou seja, um cidadão que esteve a residir e a trabalhar num Estado-membro pode continuar a residir a ali mesmo que tenha perdido o emprego.

---

<sup>87</sup> Cfr. alínea c), do artigo 4.º do Tratado

b) *O direito de estabelecimento*

Os cidadãos dos Estados-membros da União beneficiam do direito de estabelecimento nos territórios dos Estados que a constituem<sup>88</sup>. Isto confere a esses cidadãos a possibilidade de acesso e de exercício das atividades independentes, bem como a constituição e a gestão de empresas nesses territórios conforme as regras definidas pela legislação do Estado-membro de estabelecimento.

c) *A livre prestação de serviços*

Os cidadãos de Estado-membro podem prestar serviços num outro Estado-membro, nas mesmas condições que este estabelece para os seus nacionais.

Foram adotados vários instrumentos jurídicos para facilitar a livre circulação de pessoas, assim podemos falar das disposições do Tratado, designadamente da Secção III, 1º parágrafo, o artigo 2.º, e os artigos 76.º, 77.º, 88.º, 91.º, 92.º, 93.º, e das normas que forma editadas pela Conferencia dos Chefes de Estado e de Governo, pelo Conselho de Ministros, pela Comissão e pelo Presidente da Comissão.

É importante frisar que os atos da União são diferenciados em função da sua origem, natureza e finalidade. Assim os Protocolos e os atos adicionais, que são adotados pela Conferencia dos Chefes de Estados e do Governo.

Os regulamentos e as diretivas, que são adotados pelo Conselho de Ministros. Sendo que os primeiros possuem uma força obrigatória geral, obrigam-se aos Estados-membros em todos os seus pontos e são de aplicação direta, enquanto que as diretivas, que apenas obriga aos Estados quanto ao fim<sup>89</sup>.

As decisões, que podem ter origem em qualquer dos órgãos da União obrigam-se em todos os seus pontos aos seus destinatários.

Os principais textos jurídicos relativos à liberdade de circulação de pessoas, a livre prestação de serviços e ao direito de estabelecimento dos cidadãos oriundos dos Estados-membros da União:

**2.1.2.** A Diretiva n.º 01/2005/CM/UEMOA, datado de 16 de setembro de 2005, sobre a igualdade de tratamento dos estudantes no que concerne as condições e ao

---

<sup>88</sup> Cfr. artigo 92.º do Tratado

<sup>89</sup> Cfr. Artigo 43.º do Tratado

direito de acesso às instituições públicas do ensino superior nos Estados-membros. Esta diretiva deveria ser implementada, pelo Estados-membros, até ao dia 31 de dezembro de 2007;

**2.1.3.** A Diretiva n.º 06/2005/CM/UEMOA, de 16 de dezembro de 2005, relativa à livre circulação e ao direito de estabelecimento dos médicos. Esta diretiva deveria ser transposta até 31 de dezembro de 2007;

**2.1.4.** A Diretiva n.º 07/2005/CM/UEMOA, de 16 de dezembro de 2005, relativa à livre circulação e ao direito de estabelecimento dos arquitetos. Diretiva que deveria ser implementada pelos Estados-membros máximo tardar até ao dia 31 de dezembro de 2007;

**2.1.5.** O Regulamento n.º 05/2006/CM/UEMOA, datado de 2 de maio de 2006, relativo à livre circulação e ao direito de estabelecimento dos revisores de contas e dos contabilistas contratados.

**2.1.6.** O Regulamento n.º 10.º/2006/CM/UEMOA, datado de 25 de julho de 2006, sobre a livre circulação e o direito de estabelecimento dos advogados.

**2.1.7.** A Diretiva n.º 06/2008/CM/UEMOA, de 26 de junho de 2008, relativa à livre circulação e ao direito de estabelecimento dos farmacêuticos. Esta diretiva deveria ser implementada, pelos Estados-membros, o máximo tardar até 31 de dezembro de 2009.

**2.1.8.** A Diretiva n.º 07/2008/CM/UEMOA, de 26 de junho de 2008, sobre a livre circulação e o direito de estabelecimento dos cirurgiões dentistas. Esta diretiva deveria ser implementada pelos Estados-membros até 31 de dezembro de 2009.

**2.1.9.** O Ato adicional n.º 01/2009/CCEG/UEMOA, de 17 de março de 2009, que institui uma política comum da UEMOA no domínio da circulação e da estada de pessoas que não são oriundas dos Estados-membros da União.

**2.1.10.** O Regulamento n.º 06/2009/CM/UEMOA, de 26 de junho de 2009, que estabelece o reconhecimento mutuo dos vistos emitidos pelos Estados-membros da UEMOA. Este regulamento entrou em vigor no dia 1 de outubro de 2009.

### **Capítulo III**

#### **III. Os limites à liberdade de circulação de pessoas**

O presente ponto pretende apurar qual o limite, qual a fronteira, até onde pode ir o poder dos Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA na invocação dos motivos da

ordem pública, segurança pública, saúde pública e, se existe, existindo, como funciona (e se funciona) o travão imposto pela Ordem Comunitária.

É pacífico que a ordem pública é um conceito muito controverso, atenta a sua indeterminação e imprecisão. Entretanto, apesar da controvérsia em torno do seu conceito e dos diversos fatores que têm sido apontados como necessários para a sua invocação e aplicação, emerge uma ideia simples e primitiva de uma espécie de instinto de conservação social, uma reação de defesa dos valores que alicerçam e tornam possível a vida em sociedade.<sup>90</sup>

Entretanto, antes de nos determos na tentativa de definir a ordem pública, de delimitar em traços gerais o seu conteúdo e efeitos e, claro, diferenciar as aceções de ordem pública interna e internacional – diferença que se revelará fulcral de identificação da aceção prevalecente no momento da sua invocação, revela-se-nos *mister*, quão oportuno afirmar que a liberdade de circulação das pessoas possui uma natureza instrumental da face aos objetivos da integração, *maxime* o mercado comum.

### **1. A Natureza instrumental da liberdade de circulação de pessoas**

Dentro de um quadro global da criação e implementação do mercado comum, “a livre circulação de pessoas tem uma natureza instrumental relativamente à realização da livre circulação dos trabalhadores, do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços.”<sup>91</sup> A sua instrumentalidade, como afirma Maria Luísa Duarte, tem uma dupla justificação: por um lado, a afetação das referidas liberdades económicas depende da liberalização do direito de entrada e permanência das pessoas físicas; por outro lado, o direito de livre circulação está condicionado ao exercício de uma atividade económica, desenvolvida no quadro de uma das três liberdades consagradas nos Tratados.<sup>92</sup>

A liberalização do direito de entrada e permanência dos cidadãos da Comunidade e da União, nos territórios dos Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA é um

---

<sup>90</sup> Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 212

<sup>91</sup> Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p. 69

<sup>92</sup> *Ibidem*

*dever* destes últimos, em função do compromisso que assumiram de suprimir os obstáculos à livre circulação de pessoas, bem como ao direito de residência e de estabelecimento.<sup>93</sup> Até porque de pouco valeria a esses cidadãos o reconhecimento pelo Tratado e outros instrumentos<sup>95</sup> de um direito subjetivo de livre circulação se mantivessem as práticas e formalidades administrativas nacionais que impedem ou restringem o gozo dessa liberdade.<sup>96</sup>

Por outro lado, em consequência desse *dever* é uma *prestação* devida aos cidadãos da Comunidade e da União por parte dos Estados-membros, na medida em que a supressão dos obstáculos, quer significar não só a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias como também a criação de infraestruturas e meios que permitam o gozo dessa liberdade e do direito de residência e de estabelecimento. Portanto, a liberdade deixada e os direitos conferidos a esses cidadãos são amplos. Através dos instrumentos jurídicos da CEDEAO e da UEMOA relativos a livre circulação de pessoas, ao direito de residência e de Estabelecimento, os cidadãos da Comunidade e da União, respetivamente, podem deslocar-se, entrar sem visto, permanecer, residir<sup>97</sup> o tempo que quiserem, trabalhar, em qualquer país a sua escolha.

Face a esta liberdade deixada e aos direitos conferidos aos cidadãos da Comunidade e da União, uma pergunta se impõe: que papel desempenhará a ordem pública?

## **2. Ordem Pública: conceito, conteúdo, diferentes aceções e principais características**

Face as perguntas enunciadas, vamos começar por tentar definir a ordem pública e delimitar, em traços gerais, o seu conteúdo.

---

<sup>93</sup> Cfr. *iii*), alínea *d*), do n.º 2, do artigo 3.º; *ii*), do n.º 1, do artigo 55.º e o artigo 59.º, do Tratado CEDEAO

<sup>94</sup> Cfr. artigos 79.º, 91.º, 92.º, 94.º, do Tratado da UEMOA

<sup>95</sup> Os protocolos e os protocolos adicionais (CEDEAO), o regulamento e as diretivas (UEMOA)

<sup>96</sup> Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação*, op cit. p. 71

<sup>97</sup> No caso da UEMOA, o direito de continuar a residir mesmo depois de ter exercido o trabalho (*vide* o 3º parágrafo, do n.º 1, do artigo 91.º, do Tratado da UEMOA)

A primeira dificuldade que se nos coloca prende-se, indubitavelmente, com o *carater indeterminado* da ordem pública. É sabido que o legislador comunitário recorreu a muitos conceitos indeterminados ou a cláusulas gerais – casos da “ordem pública” (*l’ordre public*), da “segurança pública” (*de securité public*) e da “saúde pública” (*de santé public*)<sup>98</sup>. Sendo que, ao fazê-lo, o legislador permite assim, por um lado, ao aplicador do direito comunitário levar em consideração as circunstâncias concretas do caso (contribuído para uma justiça individualizante, na qual lhe caberá a tarefa de concretizar ou densificar a disposição comunitária em causa no momento da sua aplicação), e, por outro lado, permite adaptar o direito comunitário à evolução histórico-social dos Estados-membros, bem como ter em conta normas e valores extrajurídicos. Razão por que se considera os setores do Direito onde vigoram tais cláusulas gerais como “abertos”. “Abertos à consideração das particularidades do caso, abertos à consideração dos valores e máximas extrajurídicos, abertos à evolução das conceções sociais e da técnica”<sup>99</sup>.

Ao longo dos tempos autores vários tentaram analisar e concretizar os conceitos jurídicos indeterminados, contudo, no presente estudo, iremos destacar três posições de três diferentes autores, que nos parecem ser as mais consistentes e pelo facto das demais girarem em torno de cada uma delas.

---

<sup>98</sup> Vide o n.º 1, do artigo 91.º, do Tratado da UEMOA

<sup>99</sup> João Batista Machado, *Lições do Direito Internacional Privado*, 3ª Edição (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2002, p. 253. Pondo, igualmente, em relevo, o carater indeterminado da cláusula geral de ordem pública, veja-se por exemplo, Maria João Mimoso, *Arbitragem do Comércio Internacional – Medidas Provisórias e Cautelares*, Quid Juris, Lisboa, 2009, pp. 88 e 89; Manuel Carneiro da Frada, *A ordem pública no domínio dos contratos*, in *Ars Iudicandi*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Vol II, Direito Privado, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 256; Jorge Morais Carvalho, *Os Contratos de Consumo – Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo*, Dissertação de Doutoramento em Direito Privado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Vol II, Versão Académica, Lisboa, 2011, p. 656 e António Pedro Pinto Monteiro, *Da Ordem Pública no Processo Arbitral*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Lebre de Freitas, Vol II, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 593

Assim, Walter Jellinek<sup>100</sup>, considera o conceito jurídico indeterminado como antítese do conceito jurídico determinado, que a semelhança deste, comporta limites, pois do contrário não seria um conceito. Porém, enquanto o conceito determinado possui uma única linha de fronteira que permite ao intérprete formular um juízo seguro e assertivo sobre a pertença ou não a este de um certo evento, o conceito indeterminado apresenta duas linhas de fronteira, permitindo, também, fazer dois juízos seguros (um positivo e outro negativo). Mas entre os dois juízos existe uma zona de fronteira, de mera possibilidade denominado juízo problemático.

Estes dois juízos seguros permitem o interprete saber que existem fenómenos que estão seguramente compreendidos no conceito e, que pertencem a zona de certeza positiva; outros que com igual certeza se encontram dele excluídos, pertencendo, assim a zona de certeza negativa. No entanto, existe, ainda assim, uma esfera de dúvida possível. A discricionariedade consistiria na determinação individual do conceito indeterminado, para W. Jellinek.

Outros autores, como Philip Heck e Karl Engisch preferem uma descrição bizonal do conceito jurídico indeterminado, falando apenas no núcleo conceptual e no halo do conceito. O primeiro incluiria os casos que sem qualquer dúvida estariam compreendidos no conceito, o segundo reportar-se-ia à zona difusa, onde existem dúvidas sobre a sua inclusão ou exclusão.

A. Koch<sup>101</sup> prefere fazer uma descrição trizonal da estrutura dos conceitos jurídicos indeterminados. Esta posição também é partilhada por Rui C. de Machete<sup>102</sup>.

No nosso entendimento, a posição defendida por W. Jellinek não se distancia da descrição trizonal de A. Koch, pelo menos do ponto de vista estrutural. W. Jellinek ao admitir a existência de uma zona de fronteira (de mera possibilidade - juízo problemático) entre as zonas de certeza positiva e negativa, está claramente a efetuar

---

<sup>100</sup>Walter Jellinek, a que se deve uma das primeiras e mais consistentes análises dos conceitos indeterminados, segundo Rui Chancerelle de Machete, *Conceitos Indeterminados e Restrição dos Direitos Fundamentais por Via Regulamentar*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p.721

<sup>101</sup>A. Koch, segundo Rui Chancerelle de Machete, *Conceitos Indeterminados*, op cit, p. 721, um dos administrativistas, que na ótica da discricionariedade, mais aprofundou, em época recente, os estudos sobre os conceitos jurídicos indeterminados.

<sup>102</sup>Rui Chancerelle de Machete, *Conceitos Indeterminados*, op cit, p. 721

uma descrição trizonal, na justa medida em que é possível falar de três zonas a saber: (i) zona de certeza positiva, (ii) zona de certeza negativa e (iii) zona de mera possibilidade. O autor não autonomiza a zona de mera possibilidade das demais, talvez, porque no fim do processo interpretativo ela deixa de existir por passar a incluir-se ou na zona de certeza positiva ou na zona de certeza negativa.

Admitimos que se fale em duas zonas: uma de certeza positiva e outra de certeza negativa. Quanto a zona de mera possibilidade, ela, apenas, tem uma existência aparente e *apriori* dissipável através da interpretação. Enquanto os conceitos determinados permitem ao intérprete, a partida, a formulação de um juízo assertivo e seguro sobre a pertença ou não a este de um evento. Nos conceitos indeterminados, o interprete, só consegue a formulação de um juízo assertivo e seguro sobre a pertença ou não a este de um evento após ilidir a presunção da sua pertença ao evento contrário.

Chegados a este ponto, é de se concluir que a ordem pública enquanto conceito indeterminado carece de delimitação do seu conteúdo. Tarefa que, quer nos termos dos Tratados da CEDEAO, quer nos termos dos Tratados de UEMOA é reservada ao intérprete do Estado-membro de acolhimento.

Assim sendo, será que na livre discricionariedade dos Estados-membros a invocação dos motivos da ordem pública para restringir a livre circulação de pessoas nos respetivos territórios?

## **2.1. Limites dos poderes dos Estados-membros na invocação dos motivos da ordem pública**

Neste ponto vamos procurar saber se o poder de invocação dos motivos da ordem pública, conferidos aos Estados-membros, é discricionário ou não e, se está ou não sujeito a limites.

A doutrina dos *conceitos jurídicos indeterminados* surgiu no século XIX na Áustria, com a questão de saber se tais conceitos eram ou não passíveis de ser controlados

pelos tribunais administrativos.<sup>103</sup>

De entre os conceitos jurídicos indeterminados de conteúdo inequívoco, quer dizer, aqueles capazes de delimitar a realidade à qual se referem de maneira precisa, como, por exemplo, o de pessoa jurídica, de administração pública direta, de servidor público etc. No caso concreto, a aplicação de tais conceitos se limita à pura constatação, sem que existam dúvidas a respeito do âmbito material abrangido pelos mesmos.<sup>104</sup> Sobre os quais verifica-se uma identidade universal de pareceres, ou pelo menos são suscetíveis dessa identidade<sup>105</sup>.

Outros, no entanto, possuem uma inequívocidade difícil de ser alcançada, ou seja, têm um campo amplo de significação necessitando de uma atividade interpretativa para se obter o seu real sentido, tais como: a noção de ordem pública, saúde pública, segurança pública etc. Os limites desses conceitos não são traçados com exatidão pelos instrumentos da CEDEAO e da UEMOA, visto que não admitem uma quantificação ou determinação rigorosa. Porém, não obstante a indeterminação no conceito da hipótese da realidade, esta será determinada no momento da aplicação.<sup>106</sup> Constituem a parte *movediça* e *absorvente* do ordenamento jurídico, enquanto servem para ajustar e fazer evoluir a esses instrumentos jurídicos no sentido de a levar ao encontro das mudanças particulares e das particularidades das situações da vida.<sup>107</sup> É exatamente nisto que *consiste o essencial do conceito jurídico indeterminado*: a indeterminação do enunciado não se traduz numa indeterminação das aplicações do mesmo, as quais só permitem uma “unidade de solução justa” em cada caso, e se

---

<sup>103</sup>Antônio Francisco de Sousa, *"Conceitos Indeterminados" no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994, p. 34.

<sup>104</sup>Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*. Madri: Civitas, 2000, p. 457. (cota 1127/F)

<sup>105</sup>Afonso Rodrigues Queiró, *Reflexões Sobre a Teoria do Desvio de Poder em Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1940, p. 27.

<sup>106</sup>Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *op cit.* p. 457

<sup>107</sup>João Batista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra: Almedina, 1991, p. 113

chega mediante uma atividade de cognição objetiva e, não de volição<sup>108</sup>.

Posto isto, agora iremos tentar saber que tipo de poderes têm os Estados-membros na densificação ou no preenchimento desses conceitos jurídicos indeterminados. E para isso é importante tentarmos distinguir a vinculação da discricionariedade, se é conferido uma “margem de apreciação” às autoridades administrativas dos Estados-membros na invocação da ordem pública, saúde pública, segurança pública, para restringir a liberdade de circulação dos cidadãos da Comunidade ou da União, respetivamente nos territórios da CEDEAO e da UEMOA.

Cumpri-nos salientar que para desmistificação sobre os conceitos jurídicos indeterminados iremos recorrer, maioritariamente, às posições dos autores alemães por ser a doutrina germânica contemporânea do Direito Público aquela que com maior profundidade e mérito tem feito a distinção entre a Discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados.

A discricionariedade é conceito global utilizado para designar a *liberdade de decisão*<sup>109</sup>, uma faculdade de escolher uma entre várias significações contidas num conceito normativo prático, relativo às condições de fato do agir administrativo - escolha feita sempre dentro dos limites da lei<sup>110</sup> ou a discricionariedade aparece circunscrita aos conceitos de valor utilizados na norma jurídica, os conceitos práticos.<sup>111</sup> Segundo Afonso R. Queiró, Friedrich Tezner rejeita a possibilidade de existência de um significado absoluto em qualquer conceito de ordem jurídica. Admitir uma livre apreciação em relação a alguns destes conceitos seria o mesmo que negar a todos eles a existência de uma margem de discutibilidade. Desta maneira, nos conceitos que a norma jurídica incorpora em si, não há que se falar em liberdade da Administração. Mesmo nos casos em que a Administração possa escolher uma de duas atitudes, estará vinculada a um interesse público específico. Qualquer comportamento da Administração representa a atuação de uma norma precisa ou

---

<sup>108</sup> Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, op cit. p. 457

<sup>109</sup> Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif Européen*, Bruxelas, Bruylant, 1994, p. 314

<sup>110</sup> Afonso Rodrigues Queiró, op cit, p. 50

<sup>111</sup> *Ibidem*

precisável e, por esta razão, controlável judicialmente.<sup>112</sup> Assim, Tezner nega a discricionariedade, transformando-a em legalidade<sup>113</sup>.

Antônio Francisco de Sousa<sup>114</sup> apresenta o posicionamento de O. Buhler, que, partiu da doutrina de Tezner, para sustentar que todos os “conceitos vagos” são conceitos jurídicos, ou melhor, pertencem ao âmbito da vinculação legal. Assim, na aplicação de conceitos legais indeterminados, a autoridade administrativa deve considerar apenas o seu sentido legal (necessidade, idoneidade), devendo decidir consoante a sua verificação ou não, exemplificando, o sujeito “A” é idóneo ou o não é, não havendo meio termo. Parece-nos que não existe espaço residual pertencente exclusivamente à Administração. O critério geral para interpretação e aplicação de conceitos legais indeterminados, é semelhante ao que se usa no direito privado, a “opinião comum”.

Já sobre a posição do Rudolf Von Laun, esclarece, Antônio Francisco de Sousa que a explicação deste autor alemão, na senda do seu compatriota K. Lemayer, partiu do princípio de que a essência da administração, perante jurisprudência administrativa, deve ser salva na controvérsia dos conceitos legais indeterminados. Sustenta Laun que a aplicação do direito não constitui um processo mecânico. Na esteira de Tezner, defendeu a ideia de que mesmo as formulações legais menos claras e precisas podem constituir base para o exercício da “discricionariedade jurisdicional”. O que faz com que a aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados implique uma atividade intelectual particularmente complexa. Contudo, esse fato não pode servir de fundamento para admitir o exercício de discricionariedade livre, mas sim para o exercício de uma “discricionariedade vinculada”<sup>115</sup>. Assim, só a vontade do legislador (comunitário) é capaz de determinar se um conceito jurídico indeterminado é um “conceito de valor” ou um “conceito discricionário”. Laun aprofunda, afirmando

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 43

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 46

<sup>114</sup> Antônio Francisco de Sousa, *Conceitos Indeterminados” no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994, p. 37.

<sup>115</sup> O termo “discricionariedade” deve significar uma apreciação individual feita por um órgão atuante, elaborada no âmbito de um espaço livre que lhe é reconhecido; o termo “vinculada” significa que existe uma subordinação à vontade da lei (vide Antônio Francisco de Sousa, *Conceitos Indeterminados*, op cit. p. 37

que, quando a lei (tratado ou protocolo) usa noções imprecisas, cabe ao intérprete encontrar a única solução possível, inexistindo discricionariedade, desde que se trata de atuação vinculada. As várias possibilidades aparentes previstas na norma não são equivalentes, porque, no caso concreto, somente uma será capaz de atingir aquele objetivo preconizado, cabendo à autoridade administrativa descobri-la através de atividade interpretativa.

Otto Bachof defende que à autoridade administrativa não é concedido um espaço de poder discricionário na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, e sim, um espaço de apreciação. Logo, segundo o seu entendimento, as autoridades administrativas poderão apreciar, em responsabilidade própria, as deduções decorrentes dos conceitos jurídicos indeterminados, para o caso concreto, que apenas de forma limitada podem ser revistas pelo Judiciário.<sup>116</sup> Este autor alemão não atribui a todos os conceitos jurídicos indeterminados (tanto os de experiência<sup>117</sup>, como os de valor<sup>118</sup> o "espaço de apreciação". Acrescentando que se deve exigir do

---

<sup>116</sup> Otto Bachof citado pelo Maurer, Hartmut. Elementos de Direito Administrativo Alemão. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 57.

<sup>117</sup> Conceitos indeterminados de experiência são aqueles que se reportam aos fatos, podem ser constatados pelos sentidos. Por exemplo, quando na lei se usa a expressão "edifício em ruínas".

<sup>118</sup> Conceitos indeterminados de valor podem estar ligados aos aspetos técnicos (por exemplo o impacto ambiental) ou políticos (ordem pública, utilidade pública, paz social, etc.).

Karl English divide os conceitos jurídicos indeterminados em três diferentes modalidades de conceitos: (i) Conceitos indeterminados descritivos - dizem respeito a objetos reais, perceptíveis pelo sentido ou por qualquer outra forma de percepção, como são os casos de velocidade, escuridão, intenção; (ii) Conceitos indeterminados normativos - conceitos associados aos atos de valoração, boa-fé, ordem pública, bons costumes; (iii) Conceitos indeterminados discricionários - nessa modalidade além dos elementos descritivos ou da normatividade inseridos nos conceitos, ainda existe uma especial valoração subjetiva do aplicador. É o caso, por exemplo, de "medidas urgentes".

Como forma de clarificar a diferença existente entre os conceitos indeterminados normativos e discricionários, English fez uma comparação entre a boa-fé e as medidas urgentes, defendeu que na análise dos elementos factuais de boa-fé, não poderá o aplicador valer-se de critérios subjetivos para determinar o seu conteúdo. Deverá, sempre, fazer uso de valores constantes no próprio sistema normativo. Diferentemente, necessitando a Administração de adotar medidas urgentes para a prossecução do interesse público, poderá optar pelas inúmeras medidas integradas na definição do conceito. Neste caso, entende que se estará diante de uma

legislador, no futuro, que aponte expressamente quando o conceito jurídico indeterminado comporta " espaço de apreciação”.

Carl Hermann Ule desenvolveu a tese de sustentabilidade em que admite a existência de um âmbito de pluridimensionalidade entre a discricionariedade e a vinculação, uma zona que tem a ver com a natureza de certos conceitos indeterminados. Isto é, um terceiro espaço de relativa vinculação e relativa liberdade<sup>119</sup>. Os conceitos jurídicos indeterminados comportam uma série de decisões sustentáveis e, a autoridade administrativa só pode agir conforme o direito se adotar uma das decisões contidas no quadro de sustentabilidade.<sup>120</sup>

O essencial a reter na posição destes dois autores sobre é o facto de considerarem que Ule afirma que os conceitos jurídicos indeterminados admitem diferentes valorações. E face a essa diversidade valorativa, a Administração Pública seria a entidade melhor colocada para escolher a melhor solução para o caso concreto, por possuir um conhecimento especializado sobre as questões de índole administrativo.

De acordo com Eduardo García de Enterría, nos conceitos jurídicos indeterminados existe apenas uma solução justa aplicável ao caso concreto. Já na discricionariedade, existe a possibilidade de pluralidades de soluções justas possíveis e potencialmente aplicáveis ao caso concreto. Assim sendo, na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados não há um processo volitivo, como ocorre na discricionariedade, mas sim um processo de aplicação e interpretação da lei<sup>121</sup>.

Ao aplicarmos um conceito jurídico indeterminado estamos no domínio do princípio da legalidade, enquanto que no exercício da discricionariedade já nos encontramos no

---

discricionariedade inserida em um conceito jurídico indeterminado, quer dizer, a própria definição de medidas urgentes comporta, inclusive na zona de certeza do conceito, inúmeras medidas, que serão adotadas segundo a conveniência e oportunidade requeridas pela situação (mais desenvolvimento em Karl English, *Introdução do Pensamento Jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1972, p. 174-178).

<sup>119</sup> Carl Hermann Ule citado por Antônio Francisco de Sousa, *Conceitos*, op cit p. 50.

<sup>120</sup> Maurer, Hartmut. *Elementos de Direito*, op cit. p. 57

<sup>121</sup> Enterría, Eduardo García de. *La Lucha Contra las Inmunidades dei Poder*. Madri: Civitas, 1995, pp. 35-37.

setor regido pelo princípio da oportunidade. Assim, em função do conceito jurídico indeterminado, pode ser que o órgão do Estado necessite proceder a uma apreciação valorativa da situação de fato que tem perante si e, ao realizar esta, pode gozar de uma prerrogativa de avaliação. Contudo, a partir do momento em que se consegue determinar o alcance do conceito indeterminado, pode-se afirmar que a decisão é extraída da lei. Enquanto que na hipótese da discricionariedade, a lei confere uma certa liberdade ao administrador público, ou seja, permite que este realize um juízo de oportunidade ou conveniência. A decisão tomada no exercício de um poder discricionário não pode confundir-se com a decisão tomada em aplicação de uma norma que exige preenchimento valorativo por utilizar conceitos indeterminados ou estar elaborada na fórmula de cláusula geral.<sup>122</sup>

### **Posição adotada**

Posicionamo-nos ao lado daqueles que defendem a distinção entre os conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade. E somos em sustentar que os conceitos da ordem pública, saúde pública, segurança pública previsto nos tratados e nos protocolos da CEDEAO e da UEMOA<sup>123</sup> enquadram-se nos conceitos jurídicos indeterminados pelas razões que seguem:

Será que um cidadão de um Estado-membro pode invocar o direito a livre circulação para ter acesso aos lugares sagrados que de outro modo não acederia?

R.: Em princípio a função de ordem pública é de justificar as medidas nacionais, de natureza discriminatória, aplicadas aos cidadãos de outros Estados-membros

Os tratados da CEDEAO e da UEMOA não estabelecem qualquer noção substancial

---

<sup>122</sup> João Batista Machado, *Introdução ao Direito e*, op cit ao Discurso Legitimador. Coimbra: Almedina, 1991, p. 116.

<sup>123</sup> Article 91 - 1) *Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique:*

...

de ordem pública e não preveem adoção de medidas legislativas de coordenação das disposições dos Estados-membros relativas às medidas especiais para estrangeiros justificadas por razões de ordem pública.

Os limites de que se fala aqui resultam do próprio Tratado, que perante a observância de determinados pressupostos, permite aos Estados-membros invocarem os motivos de moral pública, de ordem pública, da segurança pública, de proteção da saúde pública ou outras razões de interesse geral, para adotarem de medidas restritivas à livre circulação de pessoas<sup>124</sup>.

Antes de analisar o caráter restritivo da ordem pública face ao direito à livre circulação de pessoas, vamos procurar ter uma noção sobre a ordem pública e os fundamentos que militam a favor da sua consagração.

A ordem pública tem merecido uma atenção especial na jurisprudência, que procura, sobretudo chamar atenção para a necessidade da sua interpretação restritiva. A jurisprudência procura demonstrar que a ordem pública só deve ser invocada quando o exercício da livre circulação representar uma ameaça real e suficientemente grave que poderá afetar ou que afeta um *interesse fundamental da sociedade*<sup>125</sup>, *em matéria não económica*<sup>126</sup>,

---

<sup>124</sup> Cfr. artigos 79.º; 91.º, n.º 1; 92.º n.º 3; 93.º; 94.º, do Tratado

<sup>125</sup> Acórdão BOUCHEREAU, 27 de outubro de 1977, Rec. 1999

<sup>126</sup> Acórdão CAMPUS OIL, 11 junho de 1985, Rec.1961

## PARTE II

### A PRÁXIS

#### A APLICAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO: CEDEAO e UEMOA

##### Capítulo I

#### VI. Entidades competentes para a aplicação dos Direitos da CEDEAO e da UEMOA

##### 1. Considerações Gerais

A titularidade do poder decisório envolve sempre uma estrutura administrativa destinada a preparar e a executar as decisões desse poder. Não há poder político sem Administração Pública<sup>127</sup> – assim foi no Egito, nas demais civilizações mediterrâneas

---

<sup>127</sup> A noção da administração pública teve a sua origem no domínio estatal. *Aristóteles* já distinguia três formas de manifestações da soberania, que podemos traduzir através das noções modernas de poder legislativo, de poder executivo e de poder judicial (*vide* Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif...*, op. cit, p.15-16). Entretanto, no Estado absolutista, esses poderes eram detidos por uma única entidade, modo que essa distinção tinha apenas um interesse teórico. A distinção aristotélica entre as diferentes funções de Estado não se revelou pertinente, senão no período do iluminismo, em que se difundia outra ideia fundamental de igualdade e de liberdade do indivíduo, em que se exigia a liberdade do indivíduo face ao Estado absoluto e todo poderoso, mediante uma separação estrutural dos três poderes. Enquanto que o Estado absolutista qualificava o conjunto das atividades públicas de “*administração*” ou de “*governo*”, a separação estrutural entre os poderes teve como consequência a restrição do conceito da administração. Em seguida, a administração passou a

e do Médio Oriente, assim como nas cidades-estado da Grécia ou em Roma e, num momento posterior, no seu Império<sup>128</sup>.

E tem sido assim nos dias que correm. Nos casos da CEDEAO e da UEMOA, além das próprias estruturas da Comunidade e da União (o Conselho de Ministros e a Comissão da CEDEAO e da União), a Administração Pública dos Estados-membros dessas organizações constituem estruturas incumbidas de executar as decisões da Conferencia dos Chefes de Estados e de Governos e dos demais órgãos decisórios dessas organizações.

Face ao exposto, importa indagar se existe na perspetiva da Comunidade e da União um direito aplicável à essa atividade administrativa, um Direito Administrativo<sup>129</sup> da CEDEAO ou da UEMOA (ou Direito Administrativo comunitário) e, existindo, fazer uma identificação das normas que o compõem.

---

fazer parte integrante do poder executivo e, separado dos poderes legislativos e judicial (Jürgen SCHWARZE, op. cit 16).

Na estrutura desta organização, já não havia lugar para o “*governo*” enquanto poder autónomo.

<sup>128</sup> Para uma melhor elucidação sobre os tipos históricos da Administração Pública, cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª ed., 2ª reimp., Coimbra, 2008, pp. 49 e ss

<sup>129</sup> Na doutrina preferencialmente tem-se optado pela expressão Direito Administrativo Europeu por influência de Jürgen SCHWARZE na sua obra de 1988, primeiro, publicada em alemão (*Vide Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden, Nomos), depois traduzida para inglês (*Vide European Administrative Law*, Bruxelas, 1992) e para francês (*Vide Droit Administratif Européen*, Bruxelas, Bruylant, 2006). Em 2005, o Autor atualizou a sua obra com a publicação da 2ª edição, também para inglês e publicada em 2006 (*European Administrative Law*, 2ª ed., Londres, Sweet & Maxwell, 2006). Contudo, Marcelo CAETANO já tinha dado a conhecer à doutrina jusadministrativista portuguesa, 1967, a expressão, quando escreveu sobre “*Tendências do Direito Administrativo Europeu*”, entendido este como direito administrativo comum aos Estados europeus [*Vide* Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 9]

## 2. A noção do Direito Administrativo da CEDEAO e da UEMOA<sup>130</sup>

### I) Enunciado

Em primeiro lugar, é mister salientar que os autores que abordaram a questão do direito administrativo comunitário não são unânimes no que concerne a definição que apresentam, mas isso não é uma novidade nas doutrinas jurídicas. Não há um único ramo de Direito inume às essa querelas doutrinárias. Assim, o Direito Administrativo Comunitário apresenta como um conceito polissémico. E, as

---

<sup>130</sup> Autores há que nem sequer admitem a existência de um Direito Administrativo Europeu ou Comunitário, antes dos anos oitenta do século passado, como é o caso de Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado; Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra, 2008, p. 48 e ss que defende que só se pode falar propriamente de Direito Administrativo europeu quando se passou a poder considerar a Comunidade como um poder de fins gerais semelhante aos Estados e quando os particulares detiverem posições jurídicas diretamente criadas pela normaçoão comunitária. Isto, sem prejuízo de reconhecer que os Tratados comunitários e a jurisprudência utilizaram na sua fundação uma linguagem de Direito Administrativo, mas isso, afirma, não é Direito Administrativo (embora possa determinar a europeização do Direito Administrativo nacional). O citado Autor, nega pelas mesmas razões, a existência do um Direito Administrativo global e sustenta que a existência de um Direito Administrativo pressupõe a contraposição, que existe nos Estados, entre poderes públicos e direitos fundamentais; autoridade e liberdade; etc. Tal estrutura do poder é necessária para que exista Direito Administrativo, uma vez que o direito administrativo é o direito do poder. Foi em função disso que o Autor (*vide* p. 55) sustentou, que ninguém pensou em construir os institutos e o ordenamento jurídico comunitário na base do direito privado, quando já havia um *ius commune* europeu anterior ao Estado. Depois do Acto Único Europeu (AUE), considera COLAÇO ANTUNES, e de forma mais aprofundada em Maastricht, Amesterdão e Nice, emerge uma noção de interesse público comunitário, e afirma, a União Europeia deixou de se reger pelo princípio de espacialidade, e a noção de interesse público de fins múltiplos foi se afirmando como fundamento e limite de atuação dos poderes públicos comunitários. A partir daí, o Autor começou a falar num Direito Administrativo formado por três conjunto de nomas: as relativas à organização administrativa e funcionamento das instituições comunitárias; as normas que vinculam diretamente a generalidade dos cidadãos dos Estados-membros e de imediata aplicação às relações jurídicas e os direitos administrativos nacionais conformados e condicionados pelo Direito Comunitário (*vide* p. 70-71).

diferentes aceções que a doutrina tem-lhe associado podem ser reconduzida, através de uma visão sistematizadora, a quatro sentidos principais<sup>131</sup>. Assim, *mutatis mutandis*, temos:

a) A *aceção mais antiga*, em que o Direito Administrativo comunitário corresponde ao tronco comum da árvore da Comunidade ou da União de regulação jusadministrativista, formada pelos princípios e regras comuns aos direitos administrativos dos Estados-membros. A revelação deste direito comum da Comunidade ou da União e caracterização dos seus traços essenciais, tanto plano estritamente normativo como no plano organizatório, depende do método de comparação de sistemas e institutos jurídicos, bem como da análise da sua origem<sup>132</sup>. Marcelo CAETANO, tendo em consideração as diferenças que particularizam as várias famílias do Direito Administrativo no que concerne à concretização do objetivo comum relativo à limitação jurídica da autoridade pública, pôs em demonstrou, por um lado, a relevância explicativa do método de análise histórica e, por outro lado, reduziu o grau de convergência do *ius commune* administrativo na Europa a um estreito mínimo denominador comum<sup>133</sup>.

A comparação entre os diversos sistemas jurídicos de regulação da autoridade executiva, no período que antecede a criação do espaço comunitário, mostra um quadro de soluções muito diferenciadas cujo arraigamento histórico e doutrinário as torna resistentes a um processo de convergência espontânea e horizontal<sup>134</sup>. Mesmo no caso de princípios que são, por natureza, comuns, por ligados ao critério ôntico da preeminência do Direito, cada sistema jurídico desenvolveu o seu próprio modelo concretizador<sup>135</sup>. Recorrendo a um exemplo bastante ilustrativo - a ideia principal da limitação do poder pelo Direito deu lugar a fórmulas enunciadoras diferentes e a estratégia de sua concretização jurídico-processual não são equivalentes: o princípio

---

<sup>131</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 9

<sup>132</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 10

<sup>133</sup> Marcelo CAETANO, *Tendências do Direito Administrativo Europeu*, in *Estudos do Direito Administrativo*, Ed. Ática, 1974, p. 429 e ss

<sup>134</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 10

<sup>135</sup> *Ibidem*

da legalidade (no direito francês); o Estado de Direito e a garantia dos direitos subjetivos (no direito alemão); a *rule of law* (no direito inglês)<sup>136</sup>.

b) O fenómeno da *cedeaonização* ou *uemoanização*<sup>137</sup>, reportando-se à influência das regras comunitárias da CEDEAO e da UEMOA, respetivamente, nos direitos administrativos nacionais<sup>138</sup>. Esta influência deriva do dever de harmonização legislativa no seio da Comunidade e da União, bem como da obrigação de aplicação

---

<sup>136</sup> *Ibidem*

<sup>137</sup> Os termos *cedeaonização* ou *uemoanização* são nossos. E foram inspirados nas expressões maioritariamente usados pela eurocomunitária como são os casos de *fenómeno de europeização* ou *europeização dos direitos administrativos nacionais* (Vide Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 11 e ss; Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia, no quadro do Direito Administrativo Europeu*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 19 e ss). Trata-se de uma expressão que começou a ser objeto de interesse crescente entre a doutrina, a partir da década de setenta. Otto BACHOF, reconhecia, em 1971, a impossibilidade de ignorar a influencia do fator comunitário sobre a dogmática do direito administrativo (Vide Fausto de QUADROS, *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito administrativo português na perspetiva comunitária*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 11-12). Em França, Jean RIVERO debruçou-se, em 1978, sobre os reflexos mais marcantes do fator comunitário na emergência de um direito administrativo comum aos Estados-membros (citação de Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 12). No entanto, a visão sistemática e o método dedutivo de Jürgen SCHWARZE, só conferiram ao Direito Administrativo Europeu uma primeira construção dogmática, alicerçada sobre uma vastíssima da jurisprudência comunitária, dez anos mais tarde, Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 12. Em Portugal, Fausto de QUADROS o primeiro a oferecer, em 1999, um estudo baseado em exemplos significativos e relevantes, sobre a *influencia do Direito Comunitário no Direito Administrativo dos Estados-membros, impondo a modificação deste último* (vide *A nova dimensão...*, p. 26). Apesar da asserção de Direito Administrativo Europeu que defende não corresponder inteiramente com o entendimento de um direito administrativo comum, coincide com este no reconhecimento da importância do fator comunitário como instrumento de modificação e de transformação do direito administrativo nacional (vide *A nova dimensão...*, op. cit. p. 27 e Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, p. 12).

<sup>138</sup> Neste sentido Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia*, p. 20

uniforme do Direito Comunitário pelos Estados-membros<sup>139</sup>. Trata-se, assim, de um direito administrativo, que da CEDEAO ou da UEMOA, porquanto se refere ao seguimento normativo aplicável à atuação das administrações nacionais dos respetivos Estados-membros.

Não obstante o exposto, existem pontes evidentes entre aquilo que é o Direito Administrativo da Comunidade ou da União e *cedeaonização* ou *uemoanização* dos direitos administrativos nacionais, uma vez que a comunitarização dos procedimentos administrativos só faz sentido no âmbito e aplicação do Direito da CEDEAO ou da UEMOA; âmbito esse no qual as administrações nacionais funcionam como braço executivo da Administração da Comunidade ou União, consoante cada caso<sup>140</sup>.

- c) Um terceiro sentido do Direito Administrativo comunitário é a que corresponde ao conjunto de regras e princípio, de fonte pretoriana ou fonte positiva, que regulam a função executiva desempenhada pelas instituições e órgãos comunitários<sup>141</sup> ou refere-se ao corpo de regras jurídicas que regem a atuação das Instituições e órgãos da *Comunidade ou União*<sup>142</sup> no exercício do poder executivo sujeito a regras do direito público<sup>143</sup>. MARIA LUÍSA DUARTE considera a designação, com este alcance, um tanto equívoca, sobretudo com relação ao grau de incerteza que encera, a nível terminológico

---

<sup>139</sup> Cfr. *mutatis mutandis*, Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, op. cit. p. 11

<sup>140</sup> Mais desenvolvimento sobre o tema em Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia*, Vol. I, 2012, p. 20

<sup>141</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, op. cit. p. 12, que cita como C. A. COLLIARD, considerado primeiro autor a utilizar a expressão *Direito Administrativo Europeu* para caracterizar o Direito Comunitário aplicável à ação administrativa das instituições e órgãos comunitários, na sua obra *Cours de Droit Administratif Européen*, Paris, 1967-1968; Massimo Severo GIANINI, que na sua obra intitulada *Profile di un Diritto Amministrativo delle Comunità Europee*, in *RTDP*, 2003, n.º 4, p. 982 e ss, discorreu sobre a viabilidade e autonomia de um *Direito administrativo da Comunidade Europeia*, rejeitando, deste modo, a existência de equivalência semântica entre europeu e comunitário.

<sup>142</sup> O Itálico é nosso. E está em substituição da expressão União Europeia.

<sup>143</sup> Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia*, p.

e a nível conceptual. Incerteza que aumenta no caso de Autores, como Eberhard SCMIDT-ASSMANN (*La Teoria General de Derecho Administrativo com sistema: fundamentos e tareas de la construcción sistemática*, 2003, p. 41), que enxergam vários estratos formativos no Direito Administrativo Europeu/comunitário<sup>144</sup> : (I) o Direito Administrativo dos Estados-membros; (II) o Direito Administrativo próprio da administração comunitária; (III) o Direito Administrativo comunitário, definido como conjunto de regras do Direito Administrativo da *Comunidade ou da União*<sup>145</sup> que são vinculativas para as administrações nacionais; (IV) o Direito da cooperação administrativa, vertical (entre a *Comunidade ou a União*<sup>146</sup> e os Estados-membros) e horizontal (entre as administrações nacionais), com vista à garantia da aplicação das normas comunitárias<sup>147</sup>.

- d) A quarta aceção que identifica o Direito Administrativo Comunitário com o conjunto de regras e princípios que regem a execução das normas comunitárias, assegurada pela administração comunitária, pelas administrações nacionais, ou em regime de co-administração<sup>148</sup>. Este é o sentido mais abrangente de todos e, que em nossa opinião, se afigura como a que descreve melhor o Direito em causa e que se ajusta a noção sugerida por MARIA LUÍSA DUARTE<sup>149</sup> e, por nós adotada. Nas palavras da Autora, *mutatis mutandis*, o Direito Administrativo da Comunidade ou da União corresponde ao conjunto de princípios e regras que regulam o exercício da função específica de execução administrativa das normas previstas nos tratados institutivos ou adotados em sua aplicação.

Contudo há quem entenda e bem, como é o caso de Lourenço VILHENA DE FREITAS, que o Direito Administrativo comunitário não possui o nível de

---

<sup>144</sup> O *italico* é nosso. recorremos a termo *comunitário* por se enquadrar melhor com o objeto do presente estudo, *a liberdade de circulação no espaço comunitário da CEDEAO e da UEMOA*.

<sup>145</sup> O *itálico* é nosso

<sup>146</sup> O *itálico* é nosso

<sup>147</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, op. cit. p. 12-13.

<sup>148</sup> *Ibidem*

<sup>149</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, op. cit. p. 13

desenvolvimento e de sistemática habitual ao nível dos direitos administrativos nacionais<sup>150</sup>. Indo mais longe ao ponto de afirmar que mesmo quando (*esse corpo de regras jurídicas*) é objeto de estudos científicos, não é nomeado como tal<sup>151</sup>. Apontando como primeiro fundamento uma razão de ordem técnica, que tem a ver com o facto das dificuldades de delimitar o Direito Administrativo da *organização comunitária*<sup>152</sup> dos direitos administrativos nacionais, principalmente em casos de co-administração (que veremos *infra*); o direito Constitucional do dessa organização do seu Direito Administrativo<sup>153</sup>. Um segundo fundamento prende-se com razões de ordem políticas, ligadas à proteção das soberanias nacionais<sup>154</sup>. Tratando o Direito Administrativo do direito do poder público e do serviço público, a mera menção do Direito Administrativo dessa *organização comunitária* apresenta sensibilidade política, o que pode de certa forma explicar que a expressão tenha vindo a ser evitada (resistências similares existem em falar-se de Direito constitucional, Direito Social ou Fiscal *desses tipos de organizações*)<sup>155</sup>.

Os problemas de interpretação que o artigo 68.º do Tratado da CEDEAO pode levantar e tem levantado alguns problemas, por exemplo, em Cabo-Verde:

*Os Estados Membros, tendo em conta as eventuais dificuldades económicas e sociais que alguns Estados Membros poderão enfrentar, particularmente os Estados Membros insulares e encravados, decidem, nas medidas das necessidades, conceder a estes Estados um tratamento especial no tocante á aplicação de certas disposições do presente Tratado e dar-lhes qualquer assistência necessária.*

### **3. Modalidades de atuação**

---

<sup>150</sup> Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia*, p. 21

<sup>151</sup> *Ibidem*

<sup>152</sup> A expressão é nossa em substituição da originária, *União Europeia*.

<sup>153</sup> Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia*,

<sup>154</sup> *Ibidem*

<sup>155</sup> *Ibidem*

### **3.1. Execução direta**

O Direito Comunitário é principalmente aplicado pelos Estados-membros<sup>156</sup>. As instituições comunitárias limitam-se, na maior parte das vezes, a adotar textos normativos. Mas existem, também, domínios em que essas mesmas instituições aplicam o direito comunitário. Estes domínios de aplicação administrativa direta concernem às questões comunitárias internas e externas<sup>157</sup>.

#### **3.1.1. A Administração comunitária interna direta**

As duas organizações empregam pessoas. As questões relacionadas com o recrutamento, a carreira, as prestações sociais, o licenciamento, etc. que lhes concernem são regidas pelo “Protocolo...” da CEDEAO e UEMOA e pelo regime aplicável aos outros agentes. A nível organizacional, cada uma das diferentes instituições, unidades administrativas são em matérias de gestão do pessoal. Em caso de litígio perante o Tribunal de Justiça da Comunidade ou da UEMOA, é a instituição em causa, representado por um dos seus agentes, que intervém na qualidade de requerente ou de defensor<sup>158</sup>.

A administração do pessoal, a administração do material e uma serie de órgãos de prestação de serviços, como são casos de serviço logístico, serviço jurídico, secretariados, etc. encarregues garantir a continuidade funcional das instituições, órgãos auxiliares e outros órgãos dessas organizações. Os fundamentos jurídicos dessas unidades administrativas se encontram nos Tratados, seja sob a forma de uma atribuição global do “poder de organização interna” enquanto competência regulamentar interna, seja sob forma de regras específicas de organização constante dos mesmos Tratados. Se certos órgãos não são previstos nos Tratados, suas estruturas internas afiguram-se nos atos que as instituíram ou nos atos subsequentes<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Cfr. Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif...*, op. cit, p.29

<sup>157</sup> *Ibidem*

<sup>158</sup> Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif...*, op. cit, p.30

<sup>159</sup> *Ibidem*

### 3.1.2. A administração comunitária externa direta

Um dos domínios de aplicação mais importantes da administração comunitária externa direta, ou, seja exercício pelas instituições da comunitárias, é o direito da concorrência.

As regras sobre a concessão de ajuda aos estados-membros (indicar artigo). São fundamentalmente incompatíveis com o mercado comum, na medida em que distorcem ou ameaçam distorcer a concorrência e afetam as trocas comerciais entre os Estados-membros<sup>160</sup>.

Apresentada sumariamente a descrição da administração comunitária direta, importa abordar uma questão que tem suscitado divergências doutrinárias. A questão que tem a ver com a identificação do órgão executivo por excelência, entre o Conselho e a Comissão.

### 3.1.3. Quem é o executivo – Conselho ou Comissão?

A maioria da doutrina propende em considerar a Comissão como órgão executivo por excelência, baseada, designadamente, na alegada inadequação do Conselho para exercer a função executiva. Maria LUÍSA DUARTE<sup>161</sup> opõe-se, justificando que esta posição maioritária confunde o princípio legal com a prática institucional. Resulta da interpretação conjugada dos artigos acima citados que o Conselho é o titular das “*competências de execução das normas que estabelece*” que pode exercer por si “*em casos específicos*” (note-se que o Tratado fala em *casos específicos* e não em casos excepcionais), ou delegar na Comissão, porque se trata de uma competência originária do Conselho, este pode submeter o seu exercício ao respeito de certas modalidades de procedimento; em suma, a Comissão não tem o monopólio da função executiva, nem beneficia de uma competência de princípio, mas antes partilha com o Conselho o exercício da competência genérica de execução; note-se que em domínios restritos, a Comissão detém também uma competência reservada de execução.

---

<sup>160</sup> Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif...*, op. cit, p.33

<sup>161</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 77

Uma estrutura administrativa compósita<sup>162</sup> (“*plural executive*”, “*multilevel administration*”), formado por órgãos comunitários previstos ou criados com fundamento nos tratados, órgãos nacionais, que integram a organização administrativa nacional, eventualmente com a finalidade específica de garantir a execução de normas e procedimentos comunitários e, ainda, órgãos ou *entidades comuns*.

#### Composição

Organização interna e funcionamento – com destaque para o princípio da colegialidade

#### Competência executiva

- Geral – própria (artigo...) ou delegada (artigo...)
- Específicas (artigos...)

Poderes de controlo e de supervisão – para além da função genérica de “guardião dos Tratados” confiada à Comissão, cujo principal instrumento é processo por incumprimento (artigo...), várias disposições do Tratado CEDEAO e da UEMOA reconhecem à Comissão poderes de inspeção, fiscalização ou avaliação dos dados recolhidos (artigos ...)

#### Comitologia

Noção de *comitologia* – designa, em sentido estrito, uma rede vasta e complexa de comités técnicos, regidos, quanto ao formato e funcionamento, pela chamada Decisão Comitologia (Decisão de Conselho...)

Em sentido amplo, a comitologia abrange outras modalidades de comités, expressamente prevista nos Tratados (v. g. Comité de Proteção Social – artigo ...) ou criados por decisão do Conselho ou da Comissão; em sentido impróprio, a comitologia surge, por vezes associada ao fenómeno da *grupologia* que serve para identificar os múltiplos grupos de trabalho de criação *ad hoc*, incumbidos de estudar uma questão específica.

Tipos de comités técnicos – a Decisão de Comitologia prevê quatro categorias distintas de comités:

---

<sup>162</sup> Expressão utilizada por Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 78

- Comités consultivos
- Comités de gestão
- Comités de regulamentação
- Comités de salvaguarda

Todos estes comités são constituídos por representantes dos Estados-membros e presididos por um representante da Comissão; a diferença entre as varias modalidades prende-se, no essencial, com a relevância variável do parecer emitido pelo comité e o correspondente poder da Comissão se afastar ou não deste parecer aso aprovar as medidas comunitárias de execução.

### **3.2. Execução indirecta**

A maior parte das normas do direito comunitário é executada pelas autoridades nacionais (execução indirecta). Seja através de uma atuação direta baseada nos regulamentos, seja com fundamento nas normas jurídicas nacionais que integram, tornando executório o direito comunitário e, principalmente, as diretivas comunitárias. As duas formas de execução podem coexistir numa mesma medida<sup>163</sup>.

Um dos principais campos de aplicação da execução indirecta é o mercado comum, através da concretização dos objetivos da livre circulação de pessoas e de proteção comercial da Comunidade e da União por via tarifa aduaneira comum<sup>164</sup>.

#### **3.2.1. Os Estados-membros**

Os Estados membros deve certificar, quando os seus cidadãos que saiem do seu território para o território de um outro Estado-membro, se estão na posse de documentos de viagem válidos (artigo 2.º C Conduta).

#### **3.2.2. Co-administração**

---

<sup>163</sup> Jürgen SCHWARZE, *Droit Administratif...*, op. cit, p.40

<sup>164</sup> *Ibidem*

A co-administração<sup>165</sup> designa as diferentes modalidades ou procedimentos de execução administrativa que, nas várias fases, envolvem a participação de órgãos de administração pública comunitária e de órgãos de administrações públicas nacionais. É, claramente, uma opção pelo exercício em comum da função administrativa da CEDEAO ou da UEMOA, no quadro de uma repartição funcional de competências previamente definida e que se pode verificar desde a fase preparatória da decisão, passando pela sua execução e controlo de efetiva aplicação, incluindo sob a forma de tutela judicial (co-tutela judicial)<sup>166</sup>.

### **3.2.2.1. Princípios regentes da co-administração**

#### **i. Princípio da subsidiariedade**

Este princípio confere preferência à decisão administrativa que esteja mais próximo dos destinatários, sem prejuízo da plena eficácia do ato executivo<sup>167</sup>. Ou, seja prevalecem as decisões administrativas das administrações públicas nacionais. A administração pública comunitária só deve atuar, quando tal se afigure necessário<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup>O emprego da expressão *co-administração* neste caso e com este sentido foi sugerido, originariamente, por Claudio FRANCHINI, em 1993, na sua obra intitulada, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitária: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Pádua, CEDAM.

<sup>166</sup>Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 86

<sup>167</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 86

<sup>168</sup> Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático* – (Policopiado BFDUL), Lisboa, dezembro de 2006, p. 86

## **ii. Princípio da lealdade comunitária**

Consagrado no artigo ..., impõe a estrutura a administrativa nacional a adoção de todas as adequadas e necessárias para garantir no plano interno a aplicação efetiva das normas comunitárias<sup>169</sup>.

## **iii. Princípio da cooperação**

Estabelecido no artigo..., este princípio vincula, no âmbito das relações interinstitucionais, tanto os Estados-membros como as autoridades comunitárias competentes, impondo-lhes “*deveres recíprocos de cooperação leal*” no sentido de garantir a plena eficácia do Direito comunitário<sup>170</sup>.

## **iv. Princípio da autonomia institucional e procedimental**

Previsto no artigo..., sobre o dever da Comunidade e da União de respeitar a *identidade nacional* dos Estados-membros (a qual se reflete nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles). Estabelece que é da competência exclusiva dos Estados-membros a definição da sua estrutura institucional de exercício da sua função administrativa e adoção de regras de enquadramento procedimental para a aplicação das normas comunitárias.

---

<sup>169</sup> Veja-se como exemplo, o Acórdão TJCE, de 13 de Janeiro de 2004, Proc. C-453/00, *Kühne*, Col. 2004, p. I-837

<sup>170</sup> Cfr. Despacho de TJCE, de 13 de Julho de 1990, *Zwartveld*, proc. C-2/88, Col. 1990, p. I-3365

## Capítulo II

### Os entraves a aplicação das normas relativas a liberdade de circulação:

#### CEDEAO e UEMOA

##### 1. A inércia administrativa – abordagem do conceito de má administração a nível comunitário

Sabemos que por imperativos dos tratados e protocolos, os Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA, através das respetivas administrações são chamadas a servirem com objetividade os interesses gerais da Comunidade e da União, de acordo com os objetivos previamente estabelecidos naqueles instrumentos jurídicos. Em outras palavras, os tratados e os protocolos incumbem as administrações dos Estados-membros a tarefa de realizarem uma serie de objetivos, pondo a sua disposição recursos jurídicos e materiais para a realizar, assim como determina um conjunto de normas destinadas a reger a atividade administrativa, porque é do interesse da Comunidade e da União saber como é que as coisas se fazem nesses Estados em matéria da livre circulação de pessoas e nas demais áreas da sua competência. E, é nesta perspetiva formal que deve ser avaliada a eficácia da atividade administrativa.<sup>171</sup> Isto porque a avaliação de uma boa ou má administração não se faz através da relação objetivos-meios-resultados, apenas, mas sim mediante ao recurso de uma relação mais completa objetivos-meios-*modos*-resultados, onde a lei assume um papel decisivo.<sup>172</sup> Numa boa administração pública a eficácia na prossecução do interesse público definido pela lei (ou pela Administração de acordo com a lei) deve corresponder ao respeito pelos interesses particulares protegidos, que possam estar, eventualmente, afetados ou sacrificados, em termos da lei, mas através de um sistema de garantias que permite avaliar se a Administração resolveu de forma correta o

---

<sup>171</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividad de la Administración*, Editorial Aranzadi, 2000, p. 48

<sup>172</sup> *Ibidem*

conflito de interesse.<sup>173</sup> Dito isto, é importante questionar se perante uma atuação, dos agentes administrativos, desconformes com os interesses particulares protegidos pelos tratados, protocolos e demais instrumentos comunitários da CEDEAO e da UEMOA podemos falar em má administração?

Antes de darmos uma resposta a esta questão, revela-se oportuno, quanto curial responder uma outra questão a de saber qual o conceito de *má administração*, para o efeito de se delimitar os elementos e situações a ter em conta na sua qualificação.

Numa perspetiva comunitária, historicamente, podemos afirmar que a origem do conceito de *má administração* é contemporânea a de institucionalização do Provedor de Justiça Europeu, no âmbito da União Europeia<sup>174</sup>, sobretudo, com a entrada em funções do titular do cargo, momento em que se colocou a questão de saber qual o sentido e alcance do conceito de *má administração*, para o efeito de se delimitar o campo de intervenção do Provedor, na sua função de dar resposta às queixas que lhe sejam dirigidas<sup>175</sup>. Reagindo à situação, Provedor de Justiça submeteu ao Parlamento Europeu, em 1996, o seu Relatório Anual, contendo um inventário de tipos de situações, que sua opinião, eram suscetíveis de revelar *má administração*. Situações como irregularidades administrativas, omissões administrativas, abuso de poder, negligência, procedimentos ilegais, injustiça, incúria ou incompetência, discriminação, atraso evitável, incapacidade ou recusa de informar. *Jacob Söderman* evitou a tentação de definir a *má administração* e, optou por uma lista exemplificativa das situações que a configuram, *no pressuposto de que o carácter aberto do termo é justamente um dos elementos que distinguem o papel do provedor*

---

<sup>173</sup> *Ibidem*

<sup>174</sup> A figura de Provedor de Justiça Europeu foi instituída pelo Tratado de Maastricht com o propósito de combater a *má administração* (*maladministration*), no âmbito da atividade das instituições, órgãos ou organismos da União Europeia. E mais recente o artigo 43.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também consagra o direito dos cidadãos europeus de apresentarem petições ao Provedor de Justiça Europeu, respeitantes a casos de *má administração*.

<sup>175</sup> Mário Aroso de Almeida, *O Provedor de Justiça como garante da boa administração*, in *O Provedor de Justiça - Estudos, Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação, 2006, p. 15*

do juiz.<sup>176</sup>

A Comissão das Petições do Parlamento Europeu, apreciação que fez do referido Relatório fez, no entanto, notar que, da lista apresentada, vários dos conceitos deveriam ser clarificados, por serem muito genéricos e poderem suscitar incertezas, tanto junto dos queixosos, como dos próprios agentes administrativos. Considerou que várias das situações inventariadas só deveriam ser qualificadas como de *má administração* se houvesse ilegalidade. E, na sequência disso, o Parlamento, na resolução que adotou sobre o Relatório do Provedor, exortou-o a proceder a uma definição clara do conceito de *má administração*.<sup>177</sup>

Um ano mais tarde, em 1997, o Provedor submeteu ao Parlamento a seguinte proposta definição, no seu Relatório Anual: a má administração ocorre quando um organismo público não atua em conformidade com uma regra ou princípio a que está vinculado,<sup>178</sup> tendo fundamentado que a legislação é o ponto de partida da atividade de todas as instituições e organismos criados pelos Tratados europeus ou ao abrigo destes.<sup>179</sup> E o Parlamento aprovou a definição.

A 6 de setembro de 2001, o Parlamento Europeu adotou, mediante, uma resolução, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, compilando nele as principais regras e princípios cuja infração deve ser qualificada como *má administração*, para o efeito de habilitar os eventuais interessados à apresentação de uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu, tendo o Provedor *Söderman* esclarecido, a propósito, que *os funcionários que o sigam poderão estar seguros de que evitarão instâncias de má administração*.<sup>180</sup>

Com efeito, podemos, através da dedução negativa, da ideia de má administração, que surge conectada à violação das regras e princípios que se impõem à Administração, chegar a ideia boa administração. E, portanto, a *boa administração* seria observância

---

<sup>176</sup> *Ibidem*

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 16

<sup>178</sup> *Ibidem*

<sup>179</sup> *Ibidem*

<sup>180</sup> *Ibidem*

dessas regras e princípios<sup>181</sup>. Contudo este raciocínio compartilha riscos de pensar que quando se observa regras e princípios, evitando a *má administração*, se assegura a *boa administração*, com o que se tenderá a formar um entendimento redutor do conceito de *boa administração*, identificado com regras e princípios jurídicos consagrados no referido Código<sup>182</sup>. A existência deste tipo de Códigos e a garantia do respetivo cumprimento *concorre* ou *contribui*, pois, para que haja *boa administração*, mas, só por si, não garante a sua existência<sup>183</sup>. Há *boa administração*, quando além das eventuais regras e princípios que lhe imponham vinculações estritas, ela observe os princípios jurídicos dirigidos a criar as condições para que administre da melhor maneira.<sup>184</sup> Na linha do que tem sido sustentado na doutrina italiana, verifica-se, assim, a substituição uma concepção extra-jurídica (de cariz economicista ou, em todo o caso, técnico-administrativo) de *boa administração*, “pouco significativa do ponto de vista jurídico”, por uma concepção jurídico-administrativa de *boa administração*<sup>185</sup>, no pressuposto de que, como, do ponto de vista jurídico, não é possível, nos domínios em que a Administração não se encontre vinculada por regra estrita, dizer propriamente se uma dada decisão é boa ou má, o que importa é assegurar que essa decisão é produzida no respeito pelos princípios jurídicos que potenciam a tomada de boas decisões e, portanto, promovem a consecução de uma *boa administração*<sup>186</sup>. Com a alegada vantagem de que, deste modo, se assegura a *judicialização da boa administração* que, afinal, em mais não consiste do que no

---

<sup>181</sup> Também neste sentido Mário Aroso de Almeida, *O Provedor*, op. cit, p. 23

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 24

<sup>183</sup> *Ibidem*

<sup>184</sup> *Ibidem*

<sup>185</sup> Neste sentido, Marcos Gómez Puente, *La inactividad de la administracion*, Madrid, 2000, p. 48

<sup>186</sup> O dever de boa administração, nesta perspetiva, reconduz-se ao dever de a Administração, observando princípios jurídicos como aquele que exige que ela tenha em devida conta todos e cada um dos interesses em presença, se colocar nas melhores condições, sobretudo do ponto de vista da observância de regras e princípios procedimentais, para decidir o melhor para o interesse geral, Mário Aroso de Almeida, recorrendo a PONCE SOLÉ. *O Provedor*, op. cit, p. 26

normal controlo judicial do respeito pelos referidos princípios jurídicos<sup>187</sup>.

Trata-se de adotar um conceito *formalizado* de *boa administração*, assente na substituição do objetivo (*finalístico*) da *boa administração* propriamente dita, que se concretiza na tomada das melhores decisões e na obtenção dos melhores resultados, pelo objetivo (*instrumental*) da observância das regras e princípios jurídicos dirigidos a promover uma *boa administração*<sup>188</sup>.

Dir-se-á que, se a Administração observar todas as regras e princípios jurídicos que se lhe impõem, haverá todas as condições para que a administração que produz seja boa e, portanto, que a administração é “boa” se cumprir as regras e princípios de garantia dos cidadãos<sup>189</sup>. *Dizendo isso, apenas se diz uma parte da verdade. A estrita observância das regras e princípios jurídicos não garante, só por si, a boa administração. Existem, na verdade, problemas de má administração que se colocam noutros planos e, por isso, só se resolvem mediante a intervenção de considerações que ultrapassam, claramente, as fronteiras do jurídico*<sup>190</sup>. Na verdade, nos dias que correm, uma *boa administração* consegue-se, apenas, com o concurso de vários campos de intervenção da Administração, que não se resumem a pratica de atos administrativos tal como resulta das regras e dos princípios aplicáveis. De um modo geral, existe *má administração* sempre que existam *disfunções, mau funcionamento dos organismos e serviços públicos* – realidade de amplo espectro, que cobre um universo heterogéneo de situações, que podem ir da prática de um ato administrativo ilegal até à existência de uma situação de mau funcionamento generalizado de todo um serviço ou departamento público<sup>191</sup> (seja, por exemplo, por injustificada morosidade da Administração dos Estados-membros na aplicação do Direito ou no cumprimento das decisões comunitários, ou por inexistência ou inaceitável estado de

---

<sup>187</sup> *Ibidem*

<sup>188</sup> *Ibidem*

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 27, Mário Aroso de Almeida que cita Klara Kanska

<sup>190</sup> *Vide* Mário Aroso de Almeida, *o Provedor*, op. cit. p. 27, que cita PONCE SOLÉ, “*o ordenamento jurídico deseja que a Administração tome decisões que não o vulnerem, mas quer também que a Administração adopte boas decisões, que administre bem, em definitivo. Que quando decida o faça para servir da melhor maneira possível os interesses gerais*”.

<sup>191</sup> *Ibidem*

conservação das estradas no interior de cada um dos Estados-membros e as que lhes ligam entre si, fatores causadores de reiteradas situações lesivas ao direito à livre circulação de pessoas). As disfunções, da mais variada índole, não decorrem, normalmente, da específica violação de princípios jurídicos, proclamados em letra de forma.

Nesta perspetiva, e parafraseando Mário Aroso de Almeida, o conceito de *boa administração* não deve ser re(con)duzido, em nome da pretensa necessidade de uma maior operacionalidade jurídica, ao de *juridicidade*. Mas daí não resulta, só por si, que não possa e não deva ser adotada uma *conceção jurídica* da ideia de *boa administração* resultante da síntese entre componentes jurídicos e extra-jurídicos, que possa servir como ponto de referência, orientador da conduta da Administração Pública nos Estados-membros, a quem se impõe realizar a boa administração e das atividades das Comissões da CEDEAO e da UEMOA, entidades a quem cumpre promover a respetiva concretização<sup>192</sup>.

O conceito de *boa administração* deve ser encarado em amplos moldes, sendo capaz de abarcar e, ao mesmo tempo, de transcender, tanto o conceito de *juridicidade* (ou *conformidade ao Direito*), como os de *eficácia* e *eficiência* da Administração. Esta parece ser a única maneira de fazer corresponder do modo mais adequado o continente ao conteúdo: acima de todas as regras e de todos os princípios, jurídicos e não jurídicos, a que a Administração deve obediência no desenvolvimento da sua atividade (entre os quais se há-de incluir, portanto, o da eficácia ou da eficiência, com a sua identidade própria)<sup>193</sup>. A boa administração haverá, pois, de resultar do equilíbrio entre as exigências de uma eficiência economicista e as exigências de juridicidade que são próprias de uma visão constitucionalmente adequada em função de ingredientes democráticos, participativos e axiológicos.

A nosso ver, a conjugação das disposições dos artigos 3.º, 33.º e com a da *alínea a)*, do n.º 1, do artigo 100.º todas da Constituição da República da Guiné-Bissau, fornecem uma importante pista para a construção, na ordem jurídica interna guineense, deste conceito de *boa administração*, ao estabelecer nelas, respetivamente,

---

<sup>192</sup> Mário Aroso de Almeida, *Provedor*, op. cit. p. 28

<sup>193</sup> *Ibidem*

o seguinte:

“A República da Guiné-Bissau, é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades públicas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa”.<sup>194</sup>

“O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, de forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionário ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções, e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias, ou prejuízo para outrem”.<sup>195</sup>

“No exercício das suas funções compete ao Governo: a) Dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a actividade dos Ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração e os do Poder Local”.<sup>196</sup>

Com efeito, é possível deduzir destes preceitos que a *boa administração* é aquela que assegura, com eficácia e eficiência, a satisfação das necessidades coletivas que a Constituição e a lei põem a seu cargo (nisso se concretiza a correta construção de uma *sociedade livre e justa*)<sup>197</sup>, sem, contudo, pôr em causa as exigências que, no plano jurídico, lhe são impostas para proteção dos direitos e interesses dos particulares (nisso se concretiza o *controlo e direcção das actividades públicas* por forma a que delas não resultem a *violação dos direitos, liberdades e garantias, ou prejuízo para outrem*, entenda-se, aqui a violação dos direitos, liberdades e garantias do cidadão ou prejuízo do cidadão). Nesta síntese se encontra “retratada a essência do

---

<sup>194</sup> O sublinhado é nosso

<sup>195</sup> O sublinhado é nosso

<sup>196</sup> O sublinhado é nosso

<sup>197</sup> No sentido de que, como a Constituição fixa imperativos teleológicos de ação para a Administração, não lhe é indiferente o modo de concretização desses imperativos, pelo que exige que a Administração procure as medidas mais adequadas e escolha as melhores soluções para realizar o modelo de bem-estar em condições de efetividade do resultado e, portanto, de optimização na concretização do interesse público. Isto em razão de vinculatividade constitucional da eficácia a que recai sobre a Administração, cfr. PAULO OTERO, *O poder de substituição em Direito Administrativo*, vol. II, Lisboa, 1995, designadamente a pp. 638 segs... e Mário Aroso de Almeida, *Provedor*, op. cit. p. 29

Direito Administrativo, que se caracteriza pela necessidade permanente de conciliar as exigências do interesse público com as garantias dos particulares<sup>198</sup>.

Nesta perspectiva, a boa administração, enquanto elemento da boa governação, exige, portanto, uma Administração que, ao mesmo tempo que respeita os direitos dos particulares, providencie serviços públicos eficientes, através da utilização de adequados métodos de gestão. Daí a imprescindibilidade do componente jurídico e do componente não jurídico, que correspondem, respectivamente, a exigências de *legalidade*, *participação* e *transparência*, e a exigências de *performance* e *controlo*<sup>199</sup>.

Nesta perspectiva, a dimensão da eficácia e eficiência da Administração está presente, pois não é boa a administração que, embora no respeito pelas exigências formais que o ordenamento jurídico lhe impõe, não assegure a satisfatória prossecução das necessidades postas a seu cargo<sup>52</sup>. Mas a dimensão do respeito pelos direitos e interesses dos particulares não deixa igualmente de ser vista como uma das dimensões da boa administração num Estado de Direito democrático, pelo que também não é boa a administração que, embora sendo porventura eficaz na prossecução dos seus fins, o faça sem observância das exigências que o ordenamento jurídico lhe impõe e, em particular, daquelas que decorrem do dever de respeito pelos direitos e interesses individuais

Tal como a grande maioria das definições legais, a definição dada ao conceito de boa administração, não ficou isenta de críticas. Assim, segundo Mário Aroso de Almeida, a utilização que tem sido dada aos conceitos de boa e má administração, nos moldes que, em termos sempre sintéticos, se acabam de descrever, atribui-lhes um sentido e alcance que se afasta do modo tradicional como, designadamente, entre nós (entenda-se aqui o caso português), tem sido concebido o dever de boa administração a cargo das entidades públicas. Acrescentando que se trata, no essencial, de configurar a boa administração como um dever jurídico, que se concretiza na observância de parâmetros de natureza jurídica, de regras ou princípios

---

<sup>198</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, 2001, p. 29.

<sup>199</sup> Mário Aroso de Almeida, *Provedor*, op, cit. p. 31

jurídicos. Com o que o conceito de boa administração vem a ser utilizado como uma fórmula de síntese, sob a capa da qual se reúne um conjunto de regras e princípios de indiscutível natureza jurídica, dos quais resultam deveres jurídicos perfeitos, cujo cumprimento pode ser exigido perante os tribunais, e que, de um modo geral, se encontram consagrados na legislação interna dos Estados europeus mais avançados. Ainda considera que as intervenções de Leon Kieres e de Theodore Fortsakis o assumem claramente, quando, respetivamente, falam em “Les fondements du droit à une bonne administration” e em “Les principes gouvernant une bonne administration”, em que se refere ao “direito a uma boa administração”.<sup>200</sup> Almeida aponta, como exemplo, a norma do artigo 41.º da CDFUE, cujo conteúdo se concretiza na consagração do direito dos cidadãos europeus à tomada de decisões imparciais, justas e em prazo razoável por parte dos órgãos da União, do direito à informação e audiência prévia no âmbito dos procedimentos que por eles são conduzidos e do direito à fundamentação das decisões que são tomadas no âmbito desses procedimentos<sup>201</sup>.

O artigo 41.º da CDFUE tem merecido apreciações positivas e negativas por parte da doutrina e, passamos apresentar de forma sumárias algumas destas análises:

Alguns autores têm apontado como aspetos positivos do artigo 41.º da CDFUE, num plano geral, o facto de se tratar de reconhecer direito de cidadania, no plano da sua afirmação como parte integrante do património jus-fundamental europeu, a um conjunto de direitos de que os cidadãos são especificamente titulares no âmbito das suas relações com a Administração Pública e que, deste modo, são definitivamente elevados, no panorama jurídico europeu, ao estatuto de direitos fundamentais– o que contribuiu que para que fossem qualificados como uma nova categoria de direitos

---

<sup>200</sup>Cfr. Atas da Conferência Europeia organizada pelo Conselho da Europa, em Varsóvia, em Dezembro de 2003, em versão francesa, respetivamente, a p. 15 e p. 34.

<sup>201</sup> Com efeito, os deveres que, neste artigo, são impostos aos órgãos comunitários são deveres jurídicos, que, aliás, correspondem a direitos daqueles que se encontrem em posição de exigir o respetivo cumprimento. Deduz-se que a partir do case law do Tribunal de Justiça apenas recolhem alguns dos princípios que, ao longo do tempo, aquele tribunal foi qualificando como princípios de boa administração (Mário Aroso de Almeida, *O Provedor*, op cit. pp. 17e-18)

fundamentais, os direitos humanos administrativos, fazerem parte de uma nova dimensão da cidadania”, acrescentando uma nova dimensão (supranacional) à noção de cidadania europeia introduzida pelo Tratado de Maastricht<sup>202</sup>. Num plano mais concreto, a circunstância, de no n.º 1, do artigo 41.º, se consagrarem como direitos fundamentais e, portanto, traduzirem para a linguagem dos direitos dos cidadãos<sup>203</sup> os valores da imparcialidade, da justiça e da observância de um prazo razoável, por parte da Administração, na tomada das decisões – o que, do ponto de vista do quadro constitucional português, não deixa de constituir um avanço e, portanto, um alargamento do catálogo dos direitos fundamentais perante a Administração<sup>204</sup>.

Começa-se por apontar como considerações negativas prendem-se, designadamente, com referência que, na epígrafe do artigo, é feita a um pretense direito à boa administração, que deve desvalorizada, por possuir um sentido e alcance político, e não propriamente técnico-jurídico não se vê, a necessidade ou conveniência, sob o ponto de vista estritamente técnico-jurídico em arrumar sob uma única designação e, portanto, conglobar artificialmente num único pretense (super)direito, os diferentes direitos e garantias que, no seu conjunto, e pese embora a epígrafe, o artigo consagra. Ainda que com várias diferenças de conteúdo, o artigo 41.o da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia possui uma intencionalidade equivalente à do artigo

---

<sup>203</sup> Utilizando a expressão de Eduardo García de Enterría, importada da intervenção de ENRIQUE MÚGICA HERZOG in *Ombudsman – Novas Competências, Novas Funções – VII Congresso Anual da Federação Iberoamericana de Ombudsman*, Lisboa, 2002, p. 112.

<sup>204</sup> Cfr. Mário Aroso de Almeida, *O Provedor*, op cit. p. 18 “No que se refere aos restantes direitos consagrados no artigo ora em análise, no essencial, eles encontram correspondência, no plano do nosso direito interno, no artigo 268.o, da Constituição da República Portuguesa, que os consagra como direitos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Merece, ser, no entanto, sublinhada a expressa consagração como direito fundamental, no artigo 41.o, n.o 2, do direito à audiência prévia – o que, com a extensão que lhe é dada, constitui uma novidade, mesmo em relação ao case law do Tribunal de Justiça<sup>21</sup>. Como é sabido, este direito não se encontra expressamente consagrado, enquanto tal, na nossa Constituição – razão pela qual não tem sido reconhecido, pela jurisprudência, como um direito fundamental, cuja preterição implique a nulidade das decisões que venham a ser tomadas. O artigo 41.o, n.o 2, da Carta poderá impulsionar uma evolução nesta matéria.”

268.o da Constituição da República Portuguesa. Uma epígrafe do género daquela que este último artigo apresenta – tal como, v. g., direitos perante a Administração Pública – afiguram-se, pois, muito mais adequadas à heterogeneidade do respetivo conteúdo<sup>205</sup>.

Para Mário Aroso de Almeida, não se afigura adequada a designação encontrada: direito à boa administração, por constituir uma opção que se debate com uma enorme dificuldade, que tem que ver com a questão fundamental de saber se a boa administração é um valor passível de ser subjetivado, isto é, se se trata de um dever, a cargo da Administração, a que possa corresponder um direito na esfera jurídica de certos e determinados particulares. E, portanto, com a questão de saber se fará, na verdade, sentido falar-se de um direito à boa administração – pelo menos, sem o risco de se cair numa construção de tal modo abstrata que não possa ter qualquer operacionalidade, tal como, historicamente, sucedeu com a mirífica construção de um direito à legalidade das atuações administrativas<sup>206</sup>.

A carta proclama um *direito à boa administração*, facto que constitui uma novidade em todo o mundo<sup>207</sup>.

Com efeito, a julgar pelas palavras da Carta, poderia chegar-se à conclusão de que a Administração é ‘boa’ se proteger os direitos dos indivíduos. [...] A Carta nada diz, não só sobre a prossecução do interesse público, como também sobre efetividade e economia<sup>208</sup>.

Dito isto é possível afirmar, em sentido amplo, que a má administração consiste em toda a conduta ativa ou passiva que não satisfaça às exigências constitucionais e legais estabelecidas.<sup>209</sup> Ora, seja qual for o entendimento de que se parta do conceito de *boa administração*, sempre se terá de reconhecer que é pelo menos redutor associar esse conceito ao mero cumprimento, por parte da Administração, dos

---

<sup>205</sup> Vide, por exemplo, Mário Aroso de Almeida, *O Provedor*, op cit. p. 19

<sup>206</sup> *Ibidem*

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 20

<sup>208</sup> *Ibidem*

<sup>209</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade...*, op cit. 1997, p. 49

deveres que lhe impõem os vários preceitos que compõem o artigo 41.º da Carta. A haver um direito à boa administração, ele teria necessariamente que ter um alcance muito mais vasto .

### 1.1. Conceito

A atuação da Administração dos Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA, no âmbito comunitário e em sede da livre circulação de pessoas, está subordinada às normas dos Tratados, protocolos e das legislações nacionais. Assim, ela não deve atuar em casos em que essas normas a vinculam a abster-se de agir ou em que a cautela o justifica<sup>210</sup>, devendo atuar nas situações em que as referidas normas exigem uma ação. Contudo, no domínio da livre circulação de pessoas, a conduta da Administração, nesses Estados, nem sempre se traduz numa abstenção, quando tal se lhes impõe, ou num comportamento por ação a seu cargo. Vezes há, em que a Administração age, quando tinha a obrigação de abster-se e, em sentido contrário, onde deveria agir adota uma conduta omissiva: não decide, guarda silêncio, não age, numa postura de inatividade ou inércia, o que constitui uma das mais graves disfunções no comportamento da Administração<sup>211</sup>. A inércia administrativa traduz, portanto, uma forma de inação, isto é, uma omissão de agir administrativo numa situação em que, por razões de legalidade ou de mérito, se impunha que o decisor adotasse uma determinada ação: a conduta administrativa traduz aqui a expressão de uma má administração<sup>212</sup>. O que se assiste na inércia administrativa é *uma disfunção administrativa negativa*, que traduzida num *non agere* ou num *non facere*, revela a violação de um dever de agir que vincula as estruturas administrativas<sup>213</sup>.

A inatividade constitui, portanto, um comportamento que contradiz a vocação dinâmica e a própria natureza de uma organização instrumental permanecendo inerte

---

<sup>210</sup> Paulo Otero, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2016, p. 395

<sup>211</sup> *Ibidem*

<sup>212</sup> Paulo Otero, *Direito*, op cit, p. 397

<sup>213</sup> *Ibidem*

no cumprimento dos objetivos que justificam a sua existência<sup>214</sup>. O que nos permite falar da inatividade administrativa quando constatamos uma omissão da Administração de qualquer atividade, jurídica ou material, legalmente devida e materialmente possível<sup>215</sup>. Desta ideia destacam-se três pontos que devem ser levados em consideração na qualificação do comportamento de uma Administração e, que, de seguida iremos estudar de modo individualizado:

### **1.1.1. A omissão de uma atividade jurídica ou material**

Quando é que podemos afirmar que estamos perante um comportamento omissivo por parte da Administração? Ausência da atividade é suficiente para declarar a omissão?

A ausência da atividade é um pressuposto necessário, mas não é o único. A declaração da omissão de atividade por parte da Administração afere-se com base na investigação e identificação da ação ou ações administrativas em falta<sup>216</sup>. É importante recordar que cada ação tem origem num sujeito que a realiza, porque de outro modo não seria uma ação, mas sim um feito, também é conveniente lembrar as peculiaridades do protagonista dessa ação<sup>217</sup>.

Tendo em consideração que toda a atividade da Administração pressupõe o exercício de um poder previamente conferido pelo ordenamento jurídico. Ora, a ausência de qualquer ação expressa ou implícita, ultrapassando o prazo legal ou razoável de decisão, traduz o não exercício de uma competência face a determinada situação<sup>218</sup>, configurando, assim, uma inatividade administrativa, que, não obstante a sua *vastidão*

---

<sup>214</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividad de la Administración*, Editorial Aranzadi, SA, 2000, p. 45

<sup>215</sup> Cfr. Marcos Gómez Puente, *La inactividad de la Administración*, Editorial Aranzadi, SA, p. 59

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 61

<sup>217</sup> *Ibidem*

<sup>218</sup> Paulo Otero, *Direito do Procedimento*, op. cit. p. 399

e heterogeneidade<sup>219</sup> pode ser classificada como *inatividade declarativa ou formal* (consistindo na omissão de uma declaração destinada a produção de efeitos jurídicos) e *inatividade material ou técnica* (tratando-se da omissão de uma conduta física, de natureza material ou técnica)<sup>220</sup>.

A inatividade formal, muitas vezes, pode constituir a causa da inatividade material<sup>221</sup>, basta pensarmos em várias diretivas da UEMOA, que não foram transpostas para os ordenamentos jurídicos de certos Estados-membros para concluir sobre a inatividade declarativa ou formal. Por seu turno, ausência de infraestruturas de transportes, estradas em condições precárias, a conduta dos próprios funcionários dos serviços de emigração e fronteiras, configuram, claramente, a inatividade material ou técnica.

Mas apesar das situações apontadas e os exemplos apresentados, não podemos ainda concluir sobre a existência de inatividade administrativa, porquanto falta apurar como é que a ordem jurídica comunitária reage perante esse silêncio administrativo, o que se denomina de *constatação jurídica da omissão*<sup>222</sup>, averiguar se a omissão, em causa, constitui infração de um dever de atuar, isto porque só a identificação objetiva entre a conduta passiva e o *dever jurídico-comunitário*<sup>223</sup> permitir-nos-á concluir que houve a violação do direito comunitário ou antijuridicidade do comportamento administrativo<sup>224</sup>. Esta constatação ou substantivação jurídica da omissão requer uma declaração de vontade (jurídica), que a denunciando, aspira erradicar a situação omissiva, promovendo a atividade devida, a obtenção de reparação dos danos por ela causados e exigir a responsabilidade correspondente<sup>225</sup>.

---

<sup>219</sup> *Ibidem*

<sup>220</sup> Vide o desenvolvimento do tema em: Paulo Otero, *Direito do Procedimento*, op. cit. p. 399, que fala usa a expressão *inércia administrativa*, L. Duguit, *Las transformaciones del Derecho: Público y Privado* (tradução espanhola Heliasta). Buenos Aires, 1975, pp. 102-103 e Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 61

<sup>221</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 65

<sup>222</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 67

<sup>223</sup> A expressão é nossa

<sup>224</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 67

<sup>225</sup> *Ibidem*

### 1.1.2. A existência de um dever comunitário de atuação

Em sentido jurídico, não é qualquer ausência de atuação da administração que se pode considerar de inatividade administrativa. Vezes há, em que a situação de inercia da Administração se dá pela exigência da própria legalidade, que a proíbe ou não a habilita a atuar, ou por razões circunstancias que impossibilitam uma determinada atuação material.

A noção de inatividade que temos vindo a desenvolver é aquela em que a omissão administrativa corresponda a uma conduta ilícita ou antijurídica por desrespeito de um dever de atuar deduzido do ordenamento jurídico<sup>226</sup>. O dever jurídico infringido pode ter origem na vontade legislativa ou no princípio de autovinculação da Administração, que está sujeito ao cumprimento e execução das disposições e atos administrativos que produz<sup>227</sup>. Isto, em função do princípio da legalidade de competência<sup>228</sup>, subjacente ao dever de atuação da Administração.

O objetivo principal do Estado de Direito Liberal foi a ordenação jurídica do poder político, que consiste na submissão plena à lei, fonte do Direito objetivo, da Administração, materialização orgânica e personificada do referido poder<sup>229</sup>. A articulação técnica desta submissão não é senão o princípio da legalidade. Princípio a

---

<sup>226</sup> Também neste sentido Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 68

<sup>227</sup> *Ibidem*

<sup>228</sup> O princípio da legalidade de competência, na sua formulação liberal, determina que toda a competência tem sempre de resultar da lei, traduzindo-se, assim, num postulado garantístico da liberdade e da propriedade dos particulares. Para mais desenvolvimento, cfr. Afonso Rodrigues Queiró, *Competência*, in DJAP, Vol. II, Coimbra, 1972, pp. 524 e ss; Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 265 e ss; Sérvulo Correia, *Noções...* Vol. I, pp. Diogo Freitas do Amaral, *Curso...*, Vol. I, 3ª ed, pp. 780 e ss; Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições do Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1999, pp. 181 e ss; Nuno J. Vasconcelos Albuquerque de Sousa, *Noções...*, pp. 219 e ss; Luís Filipe Colaço Antunes, *A Ciência Jurídica Administrativa*, pp. 209 e ss; PAULO OTERO, *O Poder de substituição em Direito Administrativo, enquadramento dogmático-constitucional*, Vol. I, 1995, pp. 211 e ss,

<sup>229</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, p. 74

que a doutrina tem atribuído, historicamente, duas versões com alcances diferentes<sup>230</sup>, por um lado a doutrina de vinculação negativa (*negative Bindung*) e a doutrina de vinculação positiva (*positive Bindung*)<sup>231</sup>. Assim, para a primeira doutrina, tudo o que não é proibido pela lei pode ser levado a cabo (*permissum videtur in omne quod non prohibitum; quae non sunt prohibita, permissae intelliguntur*) e, para a segunda doutrina, é proibida toda a atividade que não goze de habilitação legal previamente estabelecida (*quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur*).

Nos seus primeiros momentos, o movimento liberal francês optou-se pela versão positiva de vinculação à legalidade, como forma de controlar toda a Administração, até então, dependente do monarca<sup>232</sup>. Uma opção muito influenciada pela conceção clássica da separação de poderes e pelo princípio parlamentar que se deduz da soberania popular, que faziam da Administração um mero poder executivo, que não poder atuar além dos limites das leis que constituíam o pressuposto da sua ação<sup>233</sup>. Pelo contrário, constitucionalismo alemão do século XIX, regido pelo princípio monárquico e dualista, tinha na lei o limite da ação executiva dentro do qual o monarca, para a satisfação do interesse geral, pode atuar com liberdade<sup>234</sup>.

A teoria de vinculação negativa afirmou-se durante o século XIX<sup>235</sup>. No entanto e, principalmente, em razão das inconveniências resultantes do controlo jurisdicional de uma atividade administrativa livre ou autónoma dentro dos limites negativos da lei, a versão da vinculação positiva foi reconquistando espaço, com intensidade variável e em estreita relação com os âmbitos materiais reservados à lei e o poder normativo reconhecido à administração, como tem sido na prática em todas as ordens constitucionais.

---

<sup>230</sup> *Ibidem*

<sup>231</sup> Classificação atribuídas a Winkler (citado por J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid: Ceura, 1988, p. 196)

<sup>232</sup> Cfr. Marcos Gómez Puente, *La inatvidade*, p. 74

<sup>233</sup> O artigo 65.º da Constituição de 1793 estabelecia o seguinte para o Poder Executivo: “*ne peut agir qu’em exécution des lois et décrets du corps législatif*”.

<sup>234</sup> Cfr. Marcos Gómez Puente, *La inatvidade*, op. cit. p. 74

<sup>235</sup> A. Nieto García, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 244

Neste sentido e levando em consideração a presença do princípio do Estado de Direito presente nas Constituições dos Estados-membros, quer da Comunidade, quer da União, pode-se admitir pacificamente que, na sua totalidade, face à doutrina de vinculação negativa, auspiciou a positivista. Corrente adotada pela Constituição austríaca de 1920 (cujo n.º 1, do artigo 18.º estabelecia o seguinte: “*O conjunto da atividade administrativa estatal só se poderá exercitar em virtude do estabelecido nas leis*”<sup>236</sup>). Que se reforçou, por um lado, através das doutrinas por forma a reduzir a discricionariedade administrativa e a sua imunidade judicial<sup>237</sup> e, por outro lado, com a doutrina alemão de reserva total da lei (“*Totalvorbehalt*”)<sup>238</sup>.

O sentido, maioritariamente, empregue para dar a noção do conceito de vinculação positiva é aquela em que se considera que toda atividade administrativa, tanto a que consiste em editar regulamentos ou aplica-los singularmente ou numa mera atuação material, deve ter origem em normas previamente estabelecidas<sup>239</sup>. A exigência de uma apreensão legal prévia não se refere apenas a lei formal, mas sim num sentido mais amplo do Direito<sup>240</sup>.

A competência, também, pode resultar de outras fontes, como é o caso, designadamente, das normas do Direito da CEDEAO e da UEMOA com

---

<sup>236</sup> Cfr. N.º 1, do artigo 18.º, “*auf Grund der Gesetze*”

<sup>237</sup> Cfr. Marcos Gómez Puente, *La inatvidade*, op. cit. p. 76

<sup>238</sup> A versão tradicional da doutrina de vinculação positiva, centrada sobre a noção de reserva da lei formal, formulada por Otto Mayer e levada ao extremo pelos defensores da *Totalvorbehalt*, permitindo considerar, hoje em dia, o conceito de legalidade mais amplo, ultrapassando os contornos da simples lei formal. Isto se levarmos em conta as contribuições de Kelsen e a evolução registada pelo positivismo, a legalidade que vincula positivamente toda ação administrativa se identifica com o ordenamento jurídico no seu conjunto, incluindo as normas origem administrativa. A atividade transformadora da Administração se insere num processo jurídico de “*legis executio*” progressiva que parte da norma fundamental e desce até a *norma individual* (o ato administrativo e o ato jurisdicional), *vide* Marcos Gómez Puente, *La inatvidade*, op. cit. p. 76

<sup>239</sup> Cfr. Marcos Gómez Puente, *La inatvidade*, op. cit. p. 76

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 78

aplicabilidade direta, que podem conferir competência aos órgãos administrativos dos Estados-membros.

As normas constitucionais dotadas de aplicabilidade direta podem servir de habilitação do agir administrativo<sup>241</sup>. Com efeito a Constituição da República da Guiné-Bissau

O incumprimento por omissão das obrigações de atuar enquanto infração de um dever jurídico de atuação e violação da legalidade pode incluir-se, sem dificuldade, entre os pressupostos de inatividade administrativa<sup>242</sup>.

A teoria de vinculação positiva, pressuposto da plena justiciabilidade da atividade administrativa, talvez não seja completamente acabada.

### 1.1.3. Possibilidade material de cumprir o dever comunitário

O último elemento ou condição necessária para delimitar os pressupostos da inatividade administrativa tem a ver com possibilidade real ou efetiva de levar a cabo a conduta constitutiva do conteúdo de um dever jurídico comunitário. Isto é, que o conteúdo do dever não seja, no momento de não atuação, impossível de satisfazer ou cumprir<sup>243</sup>. Aqui excecionam-se, portanto, os casos em que desaparece ou se prejudica o fim ou o objeto, que até então se afiguravam como realizáveis, em cujo interesse se estabeleceu o dever. Excluem-se também a impossibilidade superveniente.

A impossibilidade aqui, em referência, é aquela vinculada ao momento de concretização ou dedução ordinário do dever ou obrigação administrativo, devendo ser avaliada distinguindo a natureza jurídica ou material da atividade em falta.

Por mais importante que seja a categoria da norma em que se sustente, a imposição de deveres ou objetivos de cumprimento impossível à Administração carece de toda a utilidade e gera umas falsas expectativas de atuação, que são contrárias ao princípio da segurança jurídica que ampara os tratados da Comunidade e da União, assim como as Constituições dos Estados-membros. Daí que o conhecimento das possibilidades naturais do objetivo a satisfazer pela atividade administrativa deve anteceder de

---

<sup>241</sup> Cfr. Paulo Otero, *Direito do Procedimento*, op cit. p. 445

<sup>242</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, op. cit. p. 82 e ss

<sup>243</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, op. cit. p. 102

determinação das tarefas administrativas, levando-as em consideração no momento de impor os deveres à Administração<sup>244</sup>. Esta ideia é que deve presidir o processo de elaboração dos tratados, protocolos, regulamentos e das diretivas e a qualidade técnica (no plano formal e material) do resultado final<sup>245</sup>.

Assim e, teoricamente, os deveres de atuação, as exigências de uma atuação positiva da Administração, podem, através do seu conteúdo, ser divididos em dois grupos: deveres de atividade ou de meio, cujo cumprimento, apenas, exige da Administração uma determinada atividade destinada à satisfação de uma necessidade pública ou prestação de um serviço (por exemplo, limpeza das ruas, controlo de alimentos e bebidas); e deveres de objetivo ou resultado, que exige a obtenção de um resultado concreto, em geral, fixa-se o modo ou a forma como se deve ser concretizado o aludido objetivo. É o caso, por exemplo, do cumprimento dos deveres resultantes dos regulamentos comunitários).

Salienta-se que a diferenciação acaba de estabelecer, é feita no plano teórico, porquanto, na prática, ambos os tipos de deveres podem aparecer intimamente ligados ao desenvolvimento de múltiplas e complexas funções da Administração. Nem sempre é fácil enquadrar numa ou noutra categoria os deveres incumbidos à Administração. Sobretudo nas situações cuja resolução obriga a estabelecer a relação entre os meios e a atividade da Administração com as possibilidades reais de alcançar os objetivos<sup>246</sup>.

A distinção é relevante na medida em que ajuda a identificar as consequências que podem resultar de uma impossibilidade material de cumprir um dever administrativo<sup>247</sup>. Assim, se se tratar do cumprimento de um dever de meios, a possibilidade efetiva de que a Administração desenvolveu a atividade requerida determina que em todo o caso a omissão administrativa constitui a inatividade administrativa. Ao contrário, em caso de deveres de resultado, pode haver inatividade sem que haja omissão, quando a administração atua, mas não obtém resultado pretendido, sendo este possível materialmente. Aqui há atividade, sim, mas não na

---

<sup>244</sup>Neste sentido Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, op. cit. p. 104

<sup>245</sup> *Ibidem*

<sup>246</sup> *Ibidem*

<sup>247</sup> *Ibidem*

sua totalidade de acordo com as exigências comunitárias. Razão por que se pode falar-se também aqui, e exclusivamente aqui, face ao resultado alcançado, de inatividade administrativa<sup>248</sup>. Se, pelo contrário, o resultado for materialmente impossível, estaremos perante um simples dever de atividade cujo cumprimento real, em caso de conflito, competirá o juiz pronunciar.

## **1.2. Classificação da inatividade administrativa**

A inatividade administrativa, enquanto conduta antijurídica da Administração, manifesta-se de diferentes formas. Contudo não há muitos estudos que abordam este tema numa perspetiva integral ou de conjunto e, que classifica as suas várias formas de manifestação<sup>249</sup>.

### **1.2.1. Tipologias**

A primeira classificação de inatividade administrativa foi avançada pelo A. Nieto Garcia<sup>250</sup>. O autor distinguia, naquilo que é também conhecido como classificação tradicional:

*A inatividade formal* ou *silencioso* que corresponde a *passividade* da Administração num procedimento, tem a ver com uma simples ausência de resposta a uma petição de um particular.

*A inatividade material* compreende as omissões ilegais da Administração ocorridas na ausência de um procedimento administrativo e que se constatam pela falta de ato jurídico ou material. A inatividade material pode ser negativa ou positiva.

*A inatividade material negativa* referindo-se a situações de *passividade*, em que a Administração não atua quando, no âmbito das suas competências ordinárias, deveria atuar. Portanto a passividade se verifica a margem do procedimento administrativo. A

---

<sup>248</sup> Neste sentido Marcos Gómez Puente, *La inactividad*, op. cit. p. 105

<sup>249</sup> Marcos Gómez Puente, *La inactividad*, op. cit. p. 111

<sup>250</sup> A. Nieto Garcia foi um dos primeiros autores a detetar a dimensão real da inatividade administrativa, que não se resumia, apenas, aos casos em que a Administração não respondia às petições ou recursos dos particulares no âmbito de um processo administrativo.

inatividade, daí resultante, considera-se *jurídica*, quando o que está em falta é um ato jurídico e, *fática*, quando a falta de atuação material não é condicionada por um ato administrativo.

A *inatividade material positiva*, que consiste na passividade da Administração em relação a uma atividade ilegal.

A *inatividade de efeitos trilaterais* quando a falta da atividade administrativa repercute não só sobre o particular implicado numa relação jurídico-administrativa bilateral, mas também terceiros interessados.

A importância desta classificação, a sua originalidade, sua extensão jurisprudencial e doutrinal e sua autenticidade intimidaram, durante muitos anos, a formulação de objeções contra a vigência das suas linhas essenciais<sup>251</sup>.

É de precisar que a distinção apontada entre a inatividade formal e material é fundamentada com base na existência de uma petição ou requerimento de atuação, ao qual a Administração tem de dar uma resposta no âmbito de um procedimento independentemente da natureza objetiva da omissão administrativa. Isto é não se toma em consideração a conduta administrativa ilegalmente omitida, o problema resume-se a produção real ou presuntiva de um ato administrativo<sup>252</sup>.

Nieto identifica o conceito amplo de inatividade formal (omissão ilegal de uma declaração de vontade destinada a produção de um efeito jurídico) com o silêncio administrativo por forma a permitir a que se reaja a não produção de atos jurídicos e não a omissão de atividade material.

## **Conclusões finais**

1. Os Tratados preveem um modelo de integração voluntarista e institucional, cuja a realização progressiva depende da ação conjugada dos órgãos comunitários e das Autoridades Nacionais. O que se assiste na maior parte das vezes é o andamento dessas duas entidades a duas velocidades. Os órgãos comunitários a cumprirem o seu papel e a assistirem impotentemente a correspondência dos Estados-membros no

---

<sup>251</sup> Neste sentido Marcos Gómez Puente, *La inactividade*, op. cit. p. 112

<sup>252</sup> Gómez Puente, *La inactividade*, op. cit. p. 112

cumprimento da sua tarefa de emanar atos internos para as complementar e/ou executar.

2. Não basta ser declarado, a declaração ou proclamação das liberdades e dos direitos através de normas vinculativas, que conferem aos beneficiários o direito a prestação e que prescrevem obrigações prestação aos seus destinatários, deve ser precedido, antes do mais, da criação de condições objetivas e subjetivas para a sua concreta efetivação.

3. Há um conjunto de instrumentos jurídicos, quase perfeito, sobre a liberdade de circulação de pessoas, o direito de residência e de estabelecimento, mas há um deficit grande sobre as infraestruturas. As estradas degradadas, transporte marítimo (caso particular de cabo verde) e aéreo insuficientes.

Há um conjunto de programas aprovados pela CEDEAO a saber:

a) *Transporte terrestre* - a CEDEAO está a tentar, assim, implementar programas de facilitação do transporte rodoviário e trânsito através de uma abordagem específica para cada estrada. Definindo, assim, como estradas prioritárias de integração: a estrada trans-costeira Lagos-Nouakchott via Dakar (4 560 km), a estrada Dakar-N'Djamena Trans-Saheliano (4.460 km), a construção de troços para a sua interconexão ou a reabilitação das estradas que ligam os territórios encravados (Mali, Burkina Faso e Níger) às cidades portuárias<sup>253</sup>. A construção da autoestrada que liga Lagos à Abidjan é tida como uma prioridade da CEDEAO<sup>254</sup>. Esse corredor, Lagos-Abidjan, com um comprimento de 1.028 Km, onde se regista cerca de 70% de todo o tráfego comercial da Africa Ocidental, com uma população estimada em cerca 30 milhões<sup>255</sup>. É uma autoestrada que se espera venha a ligar também outras grandes cidades da região como Lagos, Cotonou, Acra, Lomé e Abidjan, mas também e, especialmente, as cidades portuárias ao serviço de países encravados, casos do

---

<sup>253</sup>Relatório da CEDEAO intitulado : *La CEDEAO à 40 ans une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en afrique de l'ouest*, Co-publicação Comissão económica para Africa das Nações Unidas /CEDEAO, 2015, p. 55. (disponível em: <https://www.uneca.org> - consultado em 22 de setembro de 2017)

<sup>254</sup> *Ibidem*

<sup>255</sup> *Ibidem*

Burquina Faso, Mali e Níger<sup>256</sup>. A CEDEAO visa, igualmente, empreender os mesmos esforços para facilitar a construção da ponte trans-gambiana e a reabilitação de 137 km de estrada que liga o Norte e o Sul da Gambia e do Senegal com a participação financeira do BAD<sup>257</sup>. O Programa da autoestrada trans-África Ocidental, com a construção de três (3) pontes em Serra Leoa e dos troços, em falta, entre a ponte de Moa Bridge e a fronteira da Libéria e, entre Zinder (na fronteira de Nigéria) e Gourma (na fronteira do Níger)<sup>258</sup>.

**b)** *Transportes ferroviários* - a CEDEAO compromete-se, igualmente, a revitalizar e modernizar a rede ferroviária, através de desenvolvimento de um plano diretor de interconexão e modernização das redes ferroviária da África Ocidental (reabilitar as linhas existentes e estudar a possibilidade de construção de novas linhas para permitir a ligação entre a Gâmbia, Guiné-Bissau e a Serra Leoa às redes já existentes ou a construir nos outros Estados-membros<sup>259</sup>. É neste quadro que se realiza um estudo técnico detalhado do troço Abijam-Ouagadougou-Kaya-Dori-Niamey, com o objetivo de ligar o Sudeste do Mali (Asongo), Niamey e Ouagadougou aos portos de Cotonou e de Abijam<sup>260</sup>.

**c)** *Transportes aéreos* - a CEDEAO, através da sua Comissão, tem estado a promover e a incentivar, nos Estados-membros, a implementação da Decisão de Yamoussoukro (DY), sobre a liberalização do mercado no domínio dos transportes aéreos no interior da Comunidade e procura viabilizar a indústria dos transportes no espaço comunitário<sup>261</sup>.

**d)** *Transportes marítimos e fluviais* - a escassez de meios de ligação marítima entre os países membros tem dificultado grandemente a livre circulação de pessoas com particular realce para o caso das ilhas de Cabo-Verde. Apesar de ter vindo a ser

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, pp. 55 e 56

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 56

<sup>258</sup> *Ibidem*

<sup>259</sup> *Ibidem*

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 57

<sup>261</sup> *Ibidem*, pp. 57 e 58

discutido, pelos Estados-membros da CEDEAO, a vários anos a viabilização de um projeto de criação de uma companhia de transporte marítima para a sub-região, denominada *Ecomarine International*<sup>262</sup>.

Fala-se em falta de conhecimento dos direitos por parte dos agentes administrativos e dos cidadãos da Comunidade e da União, como forma de ultrapassar está dificuldade ou de a mitigar, pode ser, a semelhança do que acontece na União Europeia, adotou um Código de Conduta<sup>263</sup> referente à boa prática administrativa capaz de clarificar, na prática, sobre o que constitui, má administração, o que permitiria informar os funcionários (da Comunidade, da União e dos Estados-membros) sobre os serviços que devem prestar e os cidadãos da Comunidade e da União sobre os direitos que lhes assistem. Esta medida contribuiria para melhorar a qualidade do trabalho administrativo e as relações com os cidadãos.

Enquanto não forem implementadas vão continuar a assistir a distância entre o que se proclama e o que se assiste cotidianamente.

A amplitude das dificuldades na implementação do que se tem proclamado em sede da livre circulação de pessoas, no conjunto dos Estados-membros da CEDEAO e da UEMOA é, antes de tudo, a ausência de uma liderança intelectual e política capaz de explicitar todos os obstáculos à integração regional e as vantagens que os Estados-membros podem extrair dela, abrindo suas fronteiras. A gestão das fronteiras conforme as normas dos tratados, protocolos e regulamentos e as diretivas da CEDEAO e da UEMOA, respetivamente, poderia constituir-se numa via rápida para

---

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 58

<sup>263</sup> Código Europeu de Boa Conduta Administrativa foi adotado mediante uma resolução do Parlamento Europeu de 6 de Setembro de 2001 e, tem como propósito compilar as principais regras e princípios cuja infração deve ser qualificada como *má administração*, para o efeito de habilitar os eventuais interessados à apresentação de uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu, tendo o Provedor *Söderman* esclarecido, a propósito, que *os funcionários que o sigam poderão estar seguros de que evitarão instâncias de má administração*, (*vide* Mário Aroso de Almeida, *O Provedor de Justiça*, op. cit. p. 16).

assegurar o movimento das populações e corrigir ou mitigar o caráter constrangedor das fronteiras, recuperando os respetivos espaços da *divisão colonial que moldou a configuração das fronteiras dos Estados atuais*<sup>264</sup>.

Os Estados-membros da CEDEAO deram um passo mais longo que as suas pernas e agora estão a tentar corrigir o erro recorrendo as organizações transfronteiras, criadas na base laços familiares, étnicos, linguísticos e culturais que os uniu e que nunca se perdeu ao longo de séculos e séculos de colonialização e de tentativas de separação por fronteiras artificiais.

---

<sup>264</sup> Boubacar Barry, *Senegâmbia: O Desafio da História Regional*, SEPHIS–CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ASIÁTICOS, 2000, p. 65

## Referências bibliográficas

ENRIQUE MÚGICA HERZOG in *Ombudsman – Novas Competências, Novas Funções – VII Congresso Anual da Federação Iberoamericana de Ombudsman*, Lisboa, 2002

ERIC Edi, *África and Globalization: the case of ECOWAS*, Dissertation Submitted to Temple University Graduate Board, 2005.

Machado, João Batista. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Almedina, 1991, p. 116.

A. Ferrer Coreia, *Lições de Direito Internacional Privado*, Almedina, Coimbra, 2000, pp. 114 a 128

Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo sem Estado; Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra, 2008.

Lourenço Vilhena de FREITAS, *Os Contratos de Direito Público da União Europeia, no quadro do Direito Administrativo Europeu*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2012

Maria Luísa DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia - Relatório com o programa, conteúdos e métodos do ensino teórico e prático – (Policopiado BFDUL)*, Lisboa, dezembro de 2006

Fausto de QUADROS, *A nova dimensão do Direito Administrativo. O Direito administrativo português na perspetiva comunitária*, Coimbra, Almedina, 1999.

Jean-Claud Gautron – *La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, précédents et perspectives* in *Annuaire français de droit international*, Anné 1975, Volume 21, Numéro 1, p. 197-215

Maria Luísa Duarte, *A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário*, Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

Maria Luísa Duarte, *União Europeia, Estatuto de Cidadania e Direitos de Participação Política*, in *Liber Amicorum em Homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*, 2013, pp. 669-701

Joaquim Gomes, *A Inserção de Cabo-Verde na CEDEAO o Comércio e as Migrações*, Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto, 2009.

Jean Yado TOE, «Quel ordre juridique dans les États de l’Afrique de l’Ouest », in *Sensibilisation au droit communautaire de l’UEMOA, Actes du séminaire sous régional*, Ouagadougou-Burkina Faso du 6-10 octobre 2003. Paris, éd. Giraf, 2003, pp. 15-32.

JULI PONCE SOLÉ, *Dever de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Madrid, 2001, pp. 143-146.

Bronwen Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, 2015 ou <http://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> (consultado em 23 de outubro de 2017)

Miguel Gorjão-Henriques, *Direito Comunitário*, 5<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2008.

Mário Aroso de Almeida, *O Provedor de Justiça como garante da boa administração*, in *O Provedor de Justiça - Estudos, Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição, Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação*, 2006, pp. 11-39;

M.<sup>a</sup> Isabel Lirola Delgado, *Libre Circulacion de Personas y Union Europea*, Editorial Civitas, S. A. 1994

PEDRO GODINHO GOMES, *Aspetos Monetários da Adesão Versus Integração da Guiné-Bissau na UMOA/UEMOA*, in *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, n.º 5, 1998, pp. 67-84;

*Rapport annuel du Banque de France* do ano 1995 no que se refere à zona franco

ADAMA DIAW, *Avantages et inconvenientes de l'integration de la Guinée-Bissau à l' Union Economique et Monetaire Ouest-Africaine*, in Boletim da Faculdade de Direito de Bissau, n.º 5, 1998

J. Y. Daguin, *Politique communautaire en science et technologie*, Rapport établi à l'intention du Secrétariat Général de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), 1978.

Barry, Boubacar, *Senegâmbia: O Desafio da História Regional*, SEPHIS–CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ASIÁTICOS, 2000

Marcos Gómez Puente, *La inactividade de la Administración*, Editorial Aranzadi, SA, 2000.

Isabel de Magalhães Collaço, *Direito Internacional Privado*, Vol. II, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1959

Carlos Fernandes, *Lições de Direito Internacional, I, Teoria Geral do DIP com incidência no sistema português*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994

António Pedro Pinto Monteiro, *Da Ordem Pública no Processo Arbitral*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Lebre de Freitas, Vol II, Coimbra Editora, Coimbra, 2013

Bourgi Albert. Problèmes de compatibilité entre la CEAO et la CEDEAO. In: Tiers-Monde, tome 24, n°96, 1983. La coopération Sud-Sud. Etat et perspectives. pp. 889-897;

*História Geral de África, África desde 1935*, VIII, Editado por Ali A. Mazrui e Christophe Wondji – Brasília, UNESCO, 2010

*Recueil des Cours, collected courses of hague academy of international law*, IV, Tome 241 de la collection, 1993, p. 111 (in <https://books.google.pt/books?>) consultado em 20 de setembro de 2017

*Recueil des Cours, collected courses of hague academy of international law*, IV, Tome 241 de la collection, 1993, p. 111 (in <https://books.google.pt/books?>) consultado em 20 de setembro de 2017

<sup>1</sup> Pesquisar Afrique Occidentale Française A.O.F. em [www.africa-onweb.com](http://www.africa-onweb.com) ou em <http://www.africa-onweb.com/histoire/afrique-occidentale.htm>

Relatório da CEDEAO intitulado : *La CEDEAO à 40 ans une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'ouest*, Co-publicação Comissão económica para Africa das Nações Unidas /CEDEAO 2015.

Também disponível em:

[https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/uneca\\_ecowas\\_report\\_fr\\_w eb.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/uneca_ecowas_report_fr_w eb.pdf)

Bronwen Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Une étude pour le compte du HCR et de l'OIM, 2015, p. 31 ou em <http://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> (consultado em outubro de 2017)

Rui Chancerelle de Machete, *Conceitos Indeterminados E Restrição dos Direitos Fundamentais por Via Regulamentar*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp.721-735

Enterría, Eduardo García de. *La Lucha Contra las Inmunidades dei Poder*. Madri: Civitas, 1995, pp. 35-37.

Karl English, *Introdução do Pensamento Jurídico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1972

João Batista Machado, *Lições do Direito Internacional Privado*, 3ª Edição (Rempressão), Almedina, Coimbra, 2002

Maria João Mimoso, *Arbitragem do Comércio Internacional – Medidas Provisórias e Cautelares*, Quid Juris, Lisboa, 2009.

Claudio FRANCHINI, *Ammnistrazione italiana e amministrazione comunitária: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Pádua, CEDAM, em 1993.

Manuel Carneiro da Frada, *A ordem pública no domínio dos contratos*, in *Ars Iudicandi*, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves, Vol II, Direito Privado, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 256 ....;

Jorge Morais Carvalho, *Os Contratos de Consumo – Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo*, Dissertação de Doutoramento em Direito Privado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Vol II, Versão Académica, Lisboa, 2011

António Pedro Pinto Monteiro, *Da Ordem Pública no Processo Arbitral*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Lebre de Freitas, Vol II, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 589-673

## **INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

### **I. CEDEAO**

A Resolução Conferência dos Chefes de Estado e do Governo relativa a aplicação da Primeira Etapa do Protocolo sobre a livre circulação pessoas, direito de residência e estabelecimento, de 23 de novembro de 1984 – A/RES/2/11/84)

### **II. UEMOA**

**Traité** de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Dakar (Sénégal), 10 janvier 1994;

**Acte additionnel n°02/97** en date du 23 juin 1997 fixant les attributions, la composition et les principes d'organisation de la Chambre Consulaire Régionale ;

**Acte additionnel no 20/2009 / CCEG/ UEMOA** du 17 mars 2009 portant création et organisation du Conseil du Travail et du Dialogue Social de l'UEMOA ;

**Règlement n°14/98** en date du 22 décembre 1998 portant adoption des modalités de mise en œuvre de la dérogation prévue à l'article 86 du Traité de l'UEMOA ;

**Règlement n°09/2001/CM/UEMOA** en date du 26 novembre 2001 portant codes des Douanes de l'UEMOA ;

**Règlement n°03/2002/CM/UEMOA** relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA ;

**Règlement N°05/2006/CM/UEMOA** relatif à la libre circulation et à l'établissement des experts-comptables et des comptables agréés ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Règlement n°10/2006/CM/UEMOA** relatif à la libre circulation et à l'établissement des avocats ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Règlement no 02/2008 / CM/UEMOA** du 28 mars 2008 relatif aux transports maritimes au sein de l'UEMOA ;

**Règlement no 03/ 2008 / CM/ UEMOA** du 28 mars 2008 relatif aux conditions d'exercice des professions d'intermédiaires de transports maritimes au sein de l'UEMOA ;

**Règlement no 09/ 2008 / CM/ UEMOA** du 28 septembre 2008 déterminant des procédures simplifiées de dédouanement;

**Règlement no 08/ 2009 / CM/ UEMOA** du 25 septembre 2009 portant adoption du statut du réseau routier communautaire de l'UEMOA et de ses modalités de gestion;

**Règlement no 15/ 2009/ CM/ UEMOA** du 18 décembre 2009 portant régime juridique des postes de contrôle juxtaposés aux frontières des Etats membres de l'UEMOA;

**Directive n°02/2002/CM/UEMOA** relative à la coopération entre la Commission et les structures nationales de concurrence des Etats Membres pour l'application des articles 88, 89 et 90 du Traité de l'UEMOA ;

**Directive n°01/2005/CM/UEMOA** sur l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA, dans la détermination des conditions et des droits

d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur dans les Etats Membres de l'Union ;

**Directive n°06/2005/CM/UEMOA** relative à la libre circulation et à l'établissement des médecins ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Directive n°07/2005/CM/UEMOA** relative à l'établissement des architectes ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Directive n°08/2005/CM/UEMOA** en date du 12 décembre 2005 relative à la réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-états de l'UEMOA;

**Directive n°06/2008/CM/UEMOA** relative à la libre circulation et à l'établissement des pharmaciens ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Directive n°07/2008/CM/UEMOA** relative à la libre circulation et à l'établissement des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;

**Directive no 14/ 2009 du 25 septembre 2009** portant institution et organisation d'un système d'information sur les accidents de la circulation routière dans les Etats membres de l'UEMOA ;

**Directive no 15/2009 du 25 septembre 2009** portant organisation du système de formation à l'obtention du permis de conduire dans les Etats membres de l'UEMOA ;

**Directive no 16 / 2009 du 25 septembre 2009** relative au contrôle technique automobile dans les Etats membres de l'UEMOA ;

**Décision n°08/2001/CM/UEMOA**, portant adoption et modalités de financement d'un programme communautaire de construction de postes de contrôle juxtaposés aux frontières entre les Etats Membres de l'UEMOA ;

**Décision n°15/2005/CM/UEMOA** portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-états de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;

**Décision n°16/2005/CM/UEMOA** en date du décembre portant création, organisation et fonctionnement du comité technique de suivi pour la suppression des barrières non tarifaires ;

**Décision no 39/ 2009 du 17 décembre 2009** portant création et gestion des corridors de l'UNION ;

**Recommandation no 02/ 2009 en date du 25 septembre 2009** relative à l'institution de l'éducation à la sécurité routière dans les systèmes éducatifs des Etats membres de l'UEMOA ;

## **II. JURISPRUDENCE**

CJCE, 29 octobre 1998, Commission C/ Espagne, Aff. C. 114/97, 1.

CJCE, 26 février 1975, Bonsignore, Aff. 67/74, 297 ; octobre 1975, Rutili, aff. 36/75, 1219 ;

CJCE, 19 janvier 1999, Calfa, Aff. C. 348/96 I. 11 ;

CJCE, 31 janvier 1984, Lusi et Carbone del Tesoro, affaires jointes 286/82 et 26/83, Recueil 377.

## **Legislações nacionais consultadas**

### **Benim**

Loi n ° 65-17 du 23/06/65 portant Code de la nationalité dahoméenne

### **Burquina Faso**

Zatu no An VII 0013/FP/PRES du 16 novembre 1989, portant institution et application du Code des personnes et de la famille

### **Cabo-Verde**

Constituição de 1999

Decreto-Lei n.º 53/93 de 30 de Agosto de 1993

### **Casta do Marfim**

Loi n° 61-415 du 14 Décembre 1961 portant Code de la nationalité ivoirienne (modifiée par la loi No.64-381 du 7 octobre 1964, la loi No.72-852 du 21 Décembre 1972, la Loi No.2004-662 du 17 décembre 2004, les décisions n°2005-03/ PR du 15 juillet 2005 et n°2005-09/ PR du 29 aout 2005, et la Loi No.2013-654 du 13 septembre 2013)

### **Gâmbia**

Constitution de 1996 telle que modificado em 2001

Gambia Nationality and Citizenship Act N.º 1 of 1965

### **Gana**

Constitution of the Republic of Ghana 1992 (modificado pela Law 527 of 1996)

Citizenship Act 591 of 2000 Dual Citizenship Regulation Act 91 of 2002

### **Guiné-Conacri**

Loi n.º 004/APN/83 du 16 fevrier 1983 portant Code civil de Guinée

### **Guiné-Bissau**

Constituição da República

Lei n.º 2/92 de 6 de abril (modificado pela Lei n.º 6/2010 de 21 de junho)

### **Libéria**

Constitution 1986

Aliens and Nationality Law 1973

### **Mali**

Loi n.º 2011-087 du 30 décembre 2011 portant Code des personnes et de la famille

### **Níger**

Constitution 1999 Ordonnance n.º 84-33 du 23 août 1984 portant Code de la nationalité (modifiée par l'Ordonnance No.99-17 du 4 juin 1999 et la Loi No.2014-60 du 5 novembre 2014)

### **Nigéria**

Constitution 1999

## **Senegal**

Constitution du

Loi n ° 61-70 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise (modifiée par la Loi No.61-10 du 7 mars 1961, la Loi No.67-17 du 28 février 1967, la Loi No.70- 27 du 27 juin 1970, la Loi No.70-31 du 13 octobre 1970, la Loi No.79-01 du 6 janvier 1979, la Loi No.84-10 du 4 janvier 1984, la Loi No.89-42 du 26 décembre et la Loi No.2013-05 du 8 juillet 2013)

## **Serra Leoa**

Constitution 1991

Sierra Leone Citizenship Act, 1973 No 4 of 1973 (telle que modifiée par la loi n ° 13 de 1976 et la loi n ° 11 de 2006)

## **Togo**

Constitution de 1992

Ordonnance 78-34 du 7 septembre 1978 portant Code de la nationalité togolaise Loi No.2007/017 du 6 juillet 2007 portant Code de l'enfant

