



Tomás Soares Lopes **O Regime para a Proteção de Património Mundial, Cultural e Natural** entre a tutela estadual e a abertura global

UMinho | 2015

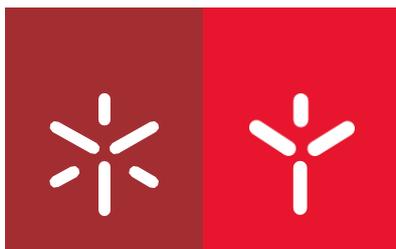


Universidade do Minho
Escola de Direito

Tomás de Almeida Sampaio Soares Lopes

**O Regime para a Proteção de Património Mundial,
Cultural e Natural**
entre a tutela estadual e a abertura global

janeiro de 2015



Universidade do Minho
Escola de Direito

Tomás de Almeida Sampaio Soares Lopes

**O Regime para a Proteção de património Mundial,
Cultural e Natural**

entre a tutela estadual e a abertura global

Dissertação de Mestrado em Direito
Administrativo,

Trabalho efetuado sob a orientação do

Prof. Doutor Pedro Bacelar de Vasconcelos

janeiro de 2015

*Ao meu irmão Afonso,
pela certeza que me deu.*

Agradecimentos

Este trabalho é fruto da disponibilidade, auxílio e tempo de muitas pessoas que, de uma forma ou de outra, o tornaram possível. A todos os que contribuíram para este resultado, deixo o meu agradecimento – os defeitos são só meus.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Prof. Doutor Ricardo Sousa da Cunha, pelo constante desafio que me incutiu na realização deste trabalho, pela disponibilidade que teve em auxiliar-me e, acima de tudo, por me ter, de forma tão conseguida, introduzir o gosto pelo Direito Administrativo Global.

Um não menor agradecimento ao Prof. Doutor Pedro Bacelar de Vasconcelos pela disponibilidade que sempre demonstrou, bem como pela mais valia e enriquecimento de que este trabalho dispõe pela sua orientação.

Agradeço à minha família pela paciência que teve comigo ao longo da elaboração desta dissertação, em especial aos meus pais por todo o incentivo e dedicação que demonstram sempre nos meus projetos e que, uma vez mais me presentearam com esses mesmos incentivo e dedicação.

Ao meu irmão, pelo pragmatismo, exigência e ao mesmo tempo pela clareza e objectividade com que me ajudou em cada dificuldade, sem as quais nunca teria sido possível esta dissertação.

Ao José Miguel, pela presença e amizade de sempre.

Ao Frederico, pelo que aprendi ao longo do último ano, pelo constante desafio e por quanto isso me fez maturar e concretizar esse trabalho.

À família, em especial aos meus avós, lamento o tempo que a investigação retirou ao seu convívio.

A todos os demais envolvidos de alguma forma, deixo o meu agradecimento pelo apoio, conselho e incentivo, sem os quais não teria sido possível concluir este trabalho.

“Try Again. Fail Again. Fail better” – Samuel Beckett

Resumo

As relações jurídico administrativas dependeram sempre das opções tomadas pelos Estados: de que forma estes se organizavam, quais as necessidades sociais e que fins administrativos se encontravam adstritos a estas e em que medida é que as decisões afetavam ou não o seu controlo.

Muitos foram os modelos experimentados não chegando nenhum, contudo, a ser concludente enquanto modelo administrativo a seguir. Apesar das diversas tentativas, as construções administrativas sempre se basearam no contexto histórico, o que as impedia de singrar a longo prazo.

Só existiam duas hipóteses: ou a estagnação das fronteiras e do mapa geopolítico, associado a uma não evolução social; ou então o Estado perder o protagonismo enquanto ator e criador de Direito Administrativo.

Com uma Europa Comunitária, o Direito Administrativo ganhou uma nova dimensão, constatando que não dependia apenas dos Estados a função de administrar, que quando o interesse a ser prosseguido dizia respeito a uma comunidade regional e não local, o sujeito de Direito Administrativo não podia ser mais limitado que o conceito de administrados que agora representava, um conceito que ia para além das fronteiras do Estado.

O mesmo acontece quando surge a percepção de que a Europa se enquadra numa realidade global, numa realidade que é cada vez menos fechada e que, cada vez mais, o Estado delega as suas competências, vendo então pela primeira vez, em matérias administrativas, estas competências originariamente já não lhe pertencerem mas antes a novos Sujeitos de Direito Administrativo (Global).

A prevalência dos regimes estatais em matérias administrativas, encontrou no quadro comunitário o seu primeiro contratempo é, contudo, numa aproximação global que desaparece. Assim, a compreensão dos regimes advindos de uma nova realidade administrativa é fundamental para a percepção das novas obrigações, dos novos atores da cena administrativa internacional e, acima de tudo, para compreender o novo contexto e capacidade decisórios destes Sujeitos na esfera administrativa global.

Abstract

Administrative legal relations always depended on the choices made by States: how they were organized, what were their social needs and what administrative purposes were assigned to this and to what extent were that decisions affecting, or not, its control.

Many models had been tested, not getting any, however, to be conclusive as an administrative model to follow. Despite various attempts, the administrative creations were always based in historical context, which prevented them from getting ahead in the long term.

There were only two hypotheses: either the stagnation of borders and geopolitical map associated with the stagnation of social evolution; or the State loses prominence as an actor and creator of Administrative Law.

With the European Community, the Administrative Law gained a new dimension, noting that nor only depended on the State to administer, that when the interest to be pursued were related to a non-local and regional community, the subject of Administrative Law could not be more limited than the concept of administered that now represents, a concept that went beyond the borders of the State.

The same happens when there is the perception that Europe fits into a global reality, a reality that is becoming less closed, and the state is increasingly delegating its powers, then seeing for the first time, in administrative matters, that these state powers no longer belong to it, instead belonging to new subjects of (Global) Administrative Law.

The prevalence of state regimes in administrative matters, found in the European Community its first setback, however, in a global approach that ends. Thus, understanding the regimes arising from a new administrative reality is fundamental to the realization of new obligations and actors in the international scene and, above all, to understand the new context and decision-making ability of this subjects in the global administrative scene.

RESUMO	VI
ABSTRACT	VII
ABREVIATURAS	X
INTRODUÇÃO	1
INTRODUÇÃO	2
PARTE I.....	5
EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	6
<i>Introdução</i>	6
<i>Súmula</i>	12
GLOBALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	14
<i>Introdução</i>	14
<i>As Organizações Internacionais e o Direito Administrativo Europeu</i>	14
<i>As Organizações Internacionais e o Direito Administrativo Global</i>	18
<i>Fontes do DAG</i>	25
<i>Legalidade Administrativa Supra Estadual</i>	27
<i>Atuação Jurídica Internacional das Organizações Internacionais</i>	30
PARTE II.....	32
UNESCO E O REGIME PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÓNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL	33
<i>Direito do Património Português</i>	33
<i>UNESCO Enquanto Actor no Plano Administrativo Global</i>	34
<i>A Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (Análise Sistemática)</i>	34
<i>O Comité</i>	38
<i>O Fundo</i>	40
<i>A finalidade de prevenção geral</i>	42
<i>O Comité na UNESCO e esta enquanto entidade reguladora internacional</i>	43
<i>Listas do Património Mundial e do Património em Perigo</i>	45
<i>Breve Súmula</i>	50
CASOS DE ESTUDO	52
<i>Yellowstone National Park</i>	52
<i>Kakadu National Park</i>	53
<i>Catedral de Colónia</i>	55
<i>Monumentos Medievais no Kosovo</i>	56
ALTO DOURO VINHATEIRO ENQUANTO PATRIMÓNIO MUNDIAL	59
<i>O Caso do Douro</i>	59
<i>A Estrutura de Missão do Douro</i>	61
CONCLUSÕES	64
NOTAS FINAIS	65
BIBLIOGRAFIA.....	71

Abreviaturas

- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEEA/Euratom – Comunidade Europeia da Energia Atómica
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- UE – União Europeia
- UEO – União da Europa Ocidental
- OTAN – Organização do Tratado Atlântico Norte
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- SEATO – Organização do Tratado do Sudeste Asiático
- DAE – Direito Administrativo Europeu
- ONU – Organização das Nações Unidas
- DAC – Direito Administrativo Comunitário
- SN – Sociedade das Nações
- DAG – Direito Administrativo Global
- OMC – Organização Mundial de Comércio
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ISO – Organização Internacional de Padronização
- ICANN – Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números
- ONG – Organização Não Governamental
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
- CVDT – Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
- TIJ – Tribunal Internacional de Justiça
- TUE – Tratado da União Europeia
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e cultura)
- Convenção – Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural
- Comité – Comité do Património Mundial
- Lista – Lista do Património Mundial
- ICOMOS - Conselho Internacional de Monumentos e Locais de Interesse
- IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais

ICCROM – Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro dos Bens Culturais

Orientações Técnicas - Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

Fundo – Fundo para a proteção do Património Mundial, Cultural e Natural

Listas – Lista de Património Mundial e Lista de Património Mundial em Perigo

YNP – Yellowstone National Park

KNP – Kakadu National Park

CC – Catedral de Colónia

ERA – the Excellence in Research for Australia

EM – Estrutura de Missão do Douro

CCDR-N - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

Introdução

Introdução

A realidade Administrativa global tem, nos últimos anos, evoluído e complexificado de forma a deixar-mos de poder, de forma clara e inequívoca, qualificar o Direito Administrativo e toda a estrutura Administrativa como sendo, realidades locais ou mesmo Estaduais.

É claro, quer pela aumento exponencial das comunicações, quer pela globalização das mesmas que os Estados se encontram num panorama geopolítico jamais local ou regional, sendo o embate com esta nova realidade inevitável.

A Administração Pública e a sua atuação sempre foram o objeto do Direito Administrativo e, como tal, as suas mutações e o desenhar de novas formas de administrar são os desafios habituais deste ramo do direito.

Assim, a natureza dessas alterações e a sua compreensão são desafios que aqui se procurarão perceber por forma a que, dos mais diversos modelos, se perceba qual a tendência, se é que existe uma, de evolução do desenho estrutural da Administração Pública. Perceber cada modelo, dos mais carismáticos, que os Estados adoptaram até hoje, levará a perceber qual a ligação às decisões tomadas. Desta forma pretende-se, também, perceber qual a influência do tipo de administração na evolução do Estado. É também pretendido procurar revelar a influência de novas comunidades, de novos sujeitos e novas formas de agir no âmbito administrativo. Neste aspeto, o proliferar de Organizações Internacionais bem como a instituição da UE são dois pontos de partida para perceber de que forma o Direito Administrativo se revela no campo regional, numa primeira fase, e como se dá a interação do Direito nacional no quadro comunitário.

A realidade global veio obrigar a Comunidade Internacional a repensar-se e obrigar cada Estado a fazer cedências e reconhecimentos que não lhe eram expectáveis. O peso das Organizações Internacionais e de figuras das mais diversas naturezas suplantam hoje o Estado em obrigações que seriam suas por natureza.

É neste quadro que a regulação ganha relevo, tendo grande parte destas novas figuras de Direito Administrativo Global um carácter regulador.

Por si, o Direito Administrativo Global é um elemento de interesse no quadro doutrinal atual, quer pela sua novidade, quer pela constante mudança ou mesmo pela dificuldade de enquadramento enquanto ramo autónomo, ou não, do Direito.

É no espaço de um Direito Administrativo repensado que surgem regimes inovadores juridicamente e da maior importância, não apenas para a assunção deste mas para o acompanhar.

A classificação do Património Mundial, a sua qualificação e protecção enquadram-se, precisamente, numa dimensão mais do que apenas estadual, numa dimensão que vincula não só o Estado onde determinado bem se encontra, como também procura vincular toda a comunidade internacional.

É neste plano que nasce o Regime para a Protecção de Património Mundial, Cultural e Natural no qual a percepção da sua natureza e consequência das suas ações, têm carácter administrativo. Partindo deste princípio importa enquadrar os órgãos por ele criados, analisar as suas decisões e perceber qual a influência estruturante destes no quadro jurídico administrativo nacional dos Estados signatários da *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural*.

Desta Convenção, urge explorar a consequência da ação dos seus órgãos como também os mecanismos específicos que contém e de que forma estes contemplam uma novidade para a realidade transnacional do Direito Administrativo. Perceber se as *Listas* são, ou não, apenas o cumprir do *princípio da publicidade* da atuação da Administração e, se não, até que ponto podem influenciar as decisões administrativas próprias dos Estados.

No seguimento desta linha, a análise a este regime ajudará a entender como se concretizam estas opções jurídicas no quadro prático e não meramente formal, pelo que importará analisar alguns dos mais emblemáticos casos abrangidos pela Convenção e nos quais os órgãos instituídos por esta põem em prática aquele que parece ser um regime de cariz grandemente administrativo.

Desses casos emblemáticos muito se poderá retirar, desde a capacidade discricionária no exercício do poder de decisão, à divergência pontual entre Estado parte e órgãos da Convenção, contudo à um caso que, aqui, ganha especial relevo, o do Alto Douro Vinhateiro.

A relevância da qualificação do Douro como Património Mundial é, sem dúvida, grande para a estrutura económica, comercial e turística da região, contudo será nos atos de gestão para a conservação deste bem em que se colocará o enfoque

de estudo, tentando concretizar medidas e figuras às quais se recorra para o devido tratamento jurídico.

Neste sentido surge a “Estrutura de Missão do Douro” enquanto entidade ligada aos objetivos jus internacionais, importando saber quais as suas competências, de que forma pode influenciar a dinâmica da região no que ao quadro decisório diz respeito e até que ponto pode marcar as relações Estado-Órgãos da Convenção.

Parte I

Evolução histórica da Administração Pública

Introdução

O Direito Administrativo, enquanto ramo do direito, presenteou-nos com diversas alterações, ou melhor, as necessidades socioculturais levaram a que este se fosse adaptando e integrando soluções para aquelas que são as dificuldades/novidades que surgem em cada contexto.

A eminente ligação do direito administrativo a cada Estado foi patente desde a sua formação. A não ingerência das comunidades, bem como de outros Estados, na forma como cada Estado soberano se “administrava” definiu as relações interestaduais e, quando alguma influência havia, o paradigma do próprio Estado, o contexto em que este se encontrava, mudava, havendo sempre uma mudança político-soberana¹. Nunca na História uma alteração administrativa surgiu de um contexto externo sem que pressões de cariz transnacional com interesses diretos na soberania do Estado, em que estas estavam a ser exercidas, se fizessem notar.

Não queremos com isto afirmar que não existiram alterações na estrutura e atuação dos Estados devido a interferências internacionais, porque as houve e Portugal é um exemplo claro disso mesmo. No entanto, enquanto estas se desenrolaram, tal deveu-se a uma interferência de cariz não diretamente jus-administrativo, sendo o conjunto de interesses vigentes de natureza bélica ou conquistadora.

Todas estas interferências, bem como a sua natureza, deveram-se ao contexto político existente. Naturalmente, ao longo dos séculos, a evolução social teve interferência não apenas nas fronteiras e limites dos Estados mas, também, na sua forma de agir, levando a que novas instituições reaparecessem consolidando o seu poder², não pondo necessariamente a soberania dos Estados em causa, mas alterando a sua dinâmica governativa lançando novos desafios à estrutura, até aí vigente, de Estado.

Uma das mudanças mais estruturalmente relevantes, no que concerne ao objecto do próprio direito administrativo, foi a mudança do paradigma para o

¹ Todas estas mudanças surgiram de uma alteração fronteiriça soberana, quer por ocupação, quer por união.

² Cfr. OTERO, Paulo, “Legalidade e Administração Pública – *O Sentido Da Vinculação Administrativa À Juridicidade*”, 1ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 46

Absolutismo, que alterou, assim, o Estado Europeu Moderno ao centralizar o poder do Estado. Ora é a centralização de poderes um fenómeno que vem dinamizar e repensar a Administração Pública até aí existente, levando a que o próprio conceito de Estado sofra transformações relevantes quer na sua estrutura quer na sua forma de atuação.

A Administração Pública é uma realidade antiga e fundamental para a compreensão da, hoje possível, existência de um direito administrativo global. Dito isto, iremos sumariamente percorrer algumas das fases históricas principais da evolução da Administração Pública, com o intuito de tentar perceber se existe, e se sim, então de que forma se processa a atual tendência de destadualização no direito administrativo.

Outro grande avanço deste momento da história é o estabelecimento do *princípio da separação dos poderes*, atribuindo ao parlamento o poder legislativo, aos tribunais o poder judicial e ao governo o poder executivo impondo, assim, um vínculo da administração à lei, concretizando-se o princípio da legalidade. Foi assim no Reino Unido ao submeter o Monarca e os tribunais à lei, consolidando o parlamento como instituição suprema³ sendo, contudo, diferente o processo daquele que se sucede em toda a Europa continental com as revoluções liberais pois, no primeiro, houve um suplantar do parlamento britânico sobre as restantes instituições sem que no entanto estas se extinguissem.

É ainda na senda da Monarquia absoluta que Montesquieu surge como pensador reformista sendo ele quem nos traz o *princípio da legalidade*, afirmando que a liberdade consiste no “direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem”⁴, configurando a associação entre liberdade e legalidade como “legalidade normativa”⁵.

A Revolução Francesa impulsiona a mudança político-administrativa, a par da Revolução Americana⁶, seguindo o pensamento de Montesquieu e instalando o “Estado Liberal”.

Este, caracteriza-se pelo constitucionalismo⁷ enquanto forma de limitar a atuação executiva, surgindo a “subordinação do Estado à lei”⁸, bem como a adopção do princípio da soberania nacional e o reconhecimento de um conjunto de direitos

³ Cfr. OTERO, Paulo, “Legalidade e Adminis...”, *ob. cit.* p. 46

⁴ Cfr. MONTESQUIEU, “De L’Espirít des Lois”, I, ed. Flammarion, Paris, 1979, Livro II, Cap. I, p. 131 (*apud* OTERO, Paulo, “Legalidade e Administração Pública – O Sentido Da Vinculação Administrativa À Juridicidade”, 1ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 47)

⁵ Cfr. PIÇARRA, Nuno, “A Separação de Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional”, Coimbra Editora, Coimbra, 1989, p. 90

⁶ Também conhecida como “Guerra da Independência” 1776

⁷ Claramente influência do pensamento de Montesquieu, e a alusão ao *princípio da separação de poderes*

⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob. cit.* p. 77

anteriores e superiores ao Estado, fixando-se dessa forma um reforço das garantias individuais face ao Estado.

É neste modelo que a Administração e a Justiça se separam pela primeira vez, sendo entregues competências administrativas a órgãos executivos, como o Governo⁹.

A Administração Central continua a ser pequena, começando a expandir-se a partir do início do segundo terço do séx. XIX¹⁰, em grande parte devido à indústria e a evolução ferroviária¹¹.

Outra patente deste modelo de Estado é sem dúvida o abstencionismo do Estado face ao anterior Absolutismo. É aqui que começa a surgir, por parte do Estado, a necessidade de criar alguns serviços estruturantes no que concerne ao carácter social e cultural da sociedade¹², deixando para as autarquias o exercício de outro conjunto de serviços essenciais, sendo eles os transportes colectivos urbanos e a distribuição de água, gás e eletricidade¹³.

Focar-se-á agora no último sub-modelo do Estado Moderno, o “Estado Constitucional”¹⁴, que se representa pela evolução e constante mutação, não fossem as constantes mudanças geopolíticas que se sucederam na Europa, em especial, e no resto do mundo no Séc. XX.

A passagem por modelos comunistas¹⁵, fascistas¹⁶, ou democráticos¹⁷, caracterizaram o desenvolvimento constante e um enorme enriquecer do conceito e estrutura da Administração Pública e, agora também, do Direito Administrativo. Mas não se prende apenas pela sua natureza “constitucional”, pois todos os Estados acabavam por já ser estruturados com base num documento legal definidor e atributivo de poderes e deveres, mas também pela natureza distinta como tal se realizava.

Vejamos o exemplo de Inglaterra, no qual, a sua organização administrativa se baseava no respeito pelos diversos poderes e autonomia (que eram em grande numero devido à elevada descentralização do Estado) permitindo que no que refere a garantias

⁹ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 77

¹⁰ Vd. CRAIG, P. P., “Administrative Law”, 2ª ed., Londres, 1989, p. 37, em concreto o enorme crescimento nas funções da administração central

¹¹ Falamos aqui no que se passou no modelo inglês, que teve uma evolução para o liberalismo distinta da que se sucedeu na Europa Continental, muito devido à forma como se sobrepôs o parlamento às restantes instituições, e mais ainda devido ao enorme impulso industrial que se verificou neste país, bem anterior ao resto da Europa.

¹² Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 79, fala-nos da necessidade de criar e desenvolver serviços por parte do Estado, relativos à saúde, ensino secundário e assistência aos pobres.

¹³ Inicia-se aqui o desencadear do crescimento das competências e atribuições do Poder Local.

¹⁴ Não nos prenderemos, agora, com uma segunda subdivisão, limitando-nos a falar de alguns aspectos estruturantes dos diversos submodelos, fazendo uma análise ao que trouxe o modelo “Constitucional” de novo no séc. passado até aos dias de hoje.

¹⁵ Modelo primordial na Rússia, mas passado a toda a Europa de Leste.

¹⁶ Itália de Mussolini, Alemanha de Hitler, como paradigmas deste tipo de Estado.

¹⁷ Modelo ininterrupto em Inglaterra ou nos E.U.A.

individuais, surja um conjunto alargado de direitos contra os abusos de Poder, sendo uma novidade quanto ao próprio Direito Administrativo, trazendo este sistema os primeiros tribunais administrativos verdadeiramente independentes¹⁸.

No entanto, não podia ser mais distinto do Estado Comunista, cuja característica de proa é a centralização de poderes e o enorme dever de obediência dos funcionários subalternos. Passam, ainda, todas as atividades com o mínimo de relevo público a competir exclusivamente ao Estado.

Mais ainda, é característica deste modelo o princípio da Legalidade ver-se alterado por um fim *socialista*, tornando as garantias individuais dos cidadãos presas por este mesmo escopo, sendo corolário desta versão o Governo definir a interpretação da Lei, estando os tribunais vinculados a esta, surgindo, assim, uma clara alteração à independência institucional que o princípio da legalidade pretendia criar.

No que refere ao modelo administrativo em concreto deste submodelo de Estado, é sua característica pilar a total centralização do poder, não deixando uma hierarquia decisória. O poder de decisão competia ao topo da estrutura estadual, ficando os subalternos alheios a qualquer processo de tomada de decisão, competindo-lhes única e exclusivamente acatá-la.

Este modelo presenteia-nos com o maior nível de intervencionismo e integração das áreas económicas por parte do Estado. Este chamava a si todas as funções e áreas que, de alguma forma, se ligassem ao interesses e desenvolvimento da economia, não deixando margem a que uma qualquer outra entidade as desenvolvesse. Nasce, assim, uma administração pesada e carregada de funções, funções estas nunca delegáveis no que refere à sua definição ou ao próprio poder de decisão, cabendo este apenas, como já antes referimos, ao topo da estrutura.

Outro submodelo radicalmente diferente mas, também, de extrema centralização é o do Estado Fascista. O seu escopo é deveras diferente do presente no Estado Comunista, no entanto, o nível de intervencionismo estatal é enorme. As Autarquias e Universidades são dirigidas por pessoas nomeadas pelo governo, sendo que poderiam, a todo o tempo, ser destituídos do cargo por livre vontade governamental.

São criadas as primeiras *sociedades de economia mista*, de capitais públicos e privados¹⁹. No que respeita às garantias individuais contra os atos ilegais da

¹⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 89

administração, este Estado adopta uma postura diferente das até aqui tomadas ora pelo Estado Liberal ora pelo Estado Comunista, ou seja, ao contrário do primeiro os cidadãos não são premiados com um interminável leque de garantias, mas não fica também vedado o acesso à justiça administrativa como acontece no Estado Comunista, cabendo no leque de garantias dos particulares do Estado Fascista, a possibilidade de recurso para os tribunais administrativos quando se tratem de decisões, ou melhor, atos administrativos ou de “mera administração ordinária”²⁰, salientando que nunca deixa de existir uma intervenção e controlo de natureza política. No entanto, se tais atos ou decisões ilícitas tiverem carácter político de forma a que se forem anulados e o Governo perder a sua face de administração, é então a própria lei processual que garante a este último a sua imunidade governamental.

Estes são, a nosso ver, pontos significativos na história da Administração para se perceber a evolução da mesma quanto à sua estrutura, (des)centralização e abertura.

É ainda da maior importância fazer uma breve nota aos sistemas administrativos²¹ existentes até aqui. Tipicamente estes são três: o sistema tradicional, o britânico ou de cariz judiciário e o francês ou de carácter executivo.

O primeiro caracterizava-se por uma enorme centralização dos poderes do Estado no rei (poder executivo e poder judicial) e, ao mesmo tempo, por uma não vinculação da Administração à lei, o que diminuía ou quase extinguiu as garantias individuais dos cidadãos. Este total distorcer e centralização dos poderes típicos da administração num modelo que nada garante nem, tão pouco, deixa a imagem de que a administração passa por algo mais do que a vontade do monarca, caracteriza em parte os modelos de administração até às revoluções liberais²².

O sistema britânico corta radicalmente com a interferência do monarca na atuação administrativa, desde logo, deixando este de se poder imiscuir nas decisões judiciais, atribuindo aos tribunais um renovado poder e independência.

Outra característica deste sistema, fundamental no mapa administrativo, foi a descentralização que em Inglaterra foi assumida desde cedo, garantindo que a autonomia da administração local seria considerável relativamente à administração central.

¹⁹ Como refere Freitas do Amaral in “FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 86”, enquanto que o Estado Comunista elimina o sector privado, o Estado Fascista mantém-no mas controla-o de perto.

²⁰ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 87

²¹ Desde o momento em que podemos considerar a existência de um Direito Administrativo

²² Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 102

Um dos mais fundamentais pontos deste sistema é a real vinculação da atividade administrativa à lei, uma vez que, a administração depende de autorização judicial para prosseguir com uma decisão administrativa que lese os direitos dos cidadãos e que este não a acatem livremente²³.

Como última referência, mas não menos importante, temos a plena jurisdição dos tribunais comuns face à Administração Pública, o que demonstra a máxima de que todos os elementos da sociedade estão sobre a mesma “alçada” judicial.

Por último, o sistema francês ou de administração executiva, apresenta como estandarte o princípio da separação dos poderes, sendo que com a Revolução Francesa surge a necessidade de criar uma estrutura organizada e hierarquizada, levando ao imiscuir da Administração Central nos assuntos dos municípios sendo criadas estruturas com titulares dos órgãos nomeados pelo Governo, vindo-se assim a descentralização e autonomia administrativa dos municípios a ser reduzida.²⁴

Outro ponto de relevo é o entender, pelo *Conseil d'Etat*, que a Administração e seus representantes não se encontravam na mesma plataforma que os restantes cidadãos e que, para prosseguirem o interesse público, terão que dispor de poderes e prerrogativas diferentes.

A ideia subjacente a este modelo é que a necessidade de prosseguir interesses públicos seja superior aos interesses individuais criando, assim, uma diferenciação de tratamento entre relações entre particulares e relações com a administração, tendo esta última prerrogativas próprias. Mas não se criam apenas privilégios no que refere à Administração, estando esta também vinculada a certas restrições e deveres.

É este diferente tratamento que leva a perceber que a Administração tem, sobre os particulares, formas de agir e poderes de autoridade que não existem entre eles, surgindo, assim, o Direito Administrativo em França.

Mas não é apenas à administração que o sistema administrativo francês atribui poderes, o equilíbrio é assegurado com um leque de garantias jurídicas aos particulares²⁵.

Em suma, em três modelos distintos temos visões hemisfericamente distintas, desde um despotismo Monárquico de Administração centralizada no rei e em quem este o entenda, estando no seu livre arbítrio essa escolha, pois ao mesmo tempo era

²³ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 106

²⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Formación del régimen municipal francés contemporáneo”, in *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, 2ª ed., 1981, p. 71 ess. (apud. Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p. 109)

²⁵ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p.112

poder executivo e judicial, passando por uma Administração de igual relação com os particulares a qual depende do poder judicial para fazer valer as suas pretensões²⁶ atribuindo aos tribunais um lugar de destaque na atuação administrativa e terminando num sistema que define à priori que a Administração está num nível diferente dos particulares desde logo porque as prerrogativas de poder público de que goza têm o intuito de prosseguir o bem comum, e assim a necessidade de regular separadamente esta, leva a um “Direito da Administração” que, ao contrário do que sucede na administração judiciária, é distinto do direito que rege as relações entre particulares.

Súmula

Muitas são as distinções que podem ser feitas entre os sistemas e não apenas no que refere às relações diretas com os particulares, mas antes como a Administração central chegava a estes. Não é também ao dizermos que determinado modelo optou por uma Administração centralizada que definimos a forma como rege as relações com os seus administrados²⁷. Por outro lado, também não é momento histórico que cria uma relação quanto às opções Estaduais em matéria administrativa²⁸.

Como foi visto até aqui, a evolução da administração não foi linear, não nasce de um conceito centralizado e vai percebendo como através da criação de serviços ou descentralização dos mesmos, é o momento histórico, cultural e político de cada Estado que o leva a fazer as suas escolhas, são as falhas dos modelos anteriores que levam os Estados a mudarem administrativamente, a procurarem novas soluções²⁹.

Mas, nem sempre, a forma como o Estado gere a sua relação com os administrados em termos logísticos se assemelha à abertura normativa do seu regime administrativo, querendo com isto dizer que, apesar da descentralização ou centralização de poderes um regime não se torna de alguma forma mais ou menos garantístico para os administrados³⁰, dependendo uma vez mais do contexto em que o Estado se enquadra.

²⁶ Quando estas sejam lesivas dos interesses dos particulares

²⁷ Veja-se o sistema tradicional e o sistema francês, ambos centralizados e, ao mesmo tempo, em polos opostos no que refere às garantias individuais perante a Administração.

²⁸ Mais uma vez tenha-se em atenção que as revoluções liberais em Inglaterra e em França, como já vimos, deram origem a dois sistemas administrativos que são, ainda hoje, diametralmente distintos.

²⁹ Tenha-se a mudança do Estado Absoluto para o Estado Liberal, o contexto histórico e político exigiam uma mudança, não só no que respeita ao sistema de governo, mas também relativa a como a nova administração lidava com os particulares

³⁰ Exemplo disto são as sociedades antigas do médio oriente, onde a descentralização era já uma preocupação devido à dimensão territorial que apresentavam, no entanto as garantias dos administrados eram quase inexistentes.

Verificamos que a Administração Pública não tem uma evolução linear, não complexifica nem se torna mais compreensível e simples com o passar dos anos, no entanto, a influência externa e geopolítica de cada Estado demonstra que, cada momento na sua vida social, histórica e política, requer de si esforços e respostas estruturais distintas.

Mas nem todos os Estados têm Direito Administrativo pois para tal é necessário que a Administração Pública e a atividade administrativa sejam reguladas por normas de carácter obrigatório, ou seja, que esteja vinculada ao princípio da legalidade e em segundo lugar que estas mesmas normas que a vinculam sejam de carácter distinto das restantes que regem as relações jurídicas privadas³¹. Desta forma, todos os Estados de Direito democráticos veem como corolário da sua natureza a necessidade de vincularem a sua Administração à lei assegurando, assim, não só o princípio da separação de poderes, como também, firmam a sua independência política e internacional, acontecendo isto, enquanto forem elementos internos a criar a “plataforma legal” sobre a qual a Administração irá gerir a sua atuação.

³¹ Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *ob cit.* p.132

Globalização da Atividade Administrativa

Introdução

No entanto, é sobre o desígnio da globalização que os Estados hoje subsistem e para tal a integração em comunidades regionais ou globais, a realização de tratados e acordos internacionais, a cooperação interestadual, são hoje premissas da vivência global, às quais os Estados não são alheios e muito menos o pode ser a construção do seu ordenamento jus administrativo.

Estamos, então, perante uma nova realidade, um novo contexto que não se prende com a territorialidade, ou com o povo, ou mesmo com o governo do Estado. Apesar de todos serem elementos fundamentais para a sua identificação individual, para a compreensão da forma como atuam e se posicionam perante o desafio da globalização são elementos não definitórios, passando a uma nova ordem na qual as organizações internacionais surgem como protagonistas.

As Organizações Internacionais e o Direito Administrativo Europeu

Nasce, então, um novo desafio para o Direito Administrativo e para os Estados, que é o de perceber e enquadrar em que ponto fica a Administração Estadual. Qual o lugar dos Estados individualmente na sua própria construção jus administrativa? Até que ponto existem administrações/construções administrativas regionais ou globais? E se as existem de que forma são criadas pelos Estados?

Assim como a Administração Pública sofreu diversas alterações, também o contexto geopolítico as sofreu, e as Comunidades fundadas no pós 2ª Guerra Mundial criam essa mesma imagem³². Note-se que a Europa ter sido palco de duas Guerras a nível global, num tão curto espaço de tempo, em muito influencia a necessidade de criar plataformas comuns de crescimento e de estruturação transnacional, e é precisamente aqui que surge a dúvida no que refere às Administrações nacionais, até que ponto esta independência se mantém, ou melhor, até que ponto a criação e formação do Direito Administrativo nacional de cada Estado ainda se limita a este.

³² A CECA (Comunidade Económica do Carvão e do Aço), a Euratom ou CEEA (Comunidade Europeia da Energia Atómica), a CEE (Comunidade Económica Europeia) mais tarde fundindo-se na UE (União Europeia), são algumas das entidades que dizem respeito aos Estados Europeus quer política quer economicamente, mas não se ficam por aí as organizações criadas, veja-se a OTAN (Organização do Tratado Atlântico Norte e a UEO (União da Europa Ocidental).

Mas não é só no plano Europeu que surgem novas organizações e que se complica a percepção da influência estatal na criação da sua própria legislação administrativa, mundialmente surgem também no pós-guerra organizações com vista à cooperação internacional³³.

Surgem ainda as dúvidas de saber a que ramo competirá a regulação jurídica destas novas entidades? Até que ponto caberá a um ramo de direito regional regulá-las?

Com o crescer das instituições e organizações europeias começa, como já foi antes referido, a surgir a questão da competência e da ingerência das mesmas nos assuntos próprios dos Estados. Quando uma comunidade deixa de ser local ou imperial e passa a ser regional e trans-nacional, a estrutura (e em parte a estrutura administrativa) da mesma é diametralmente alterada. Quando determinados interesses individuais são postos em comum e definidos como caracterizadores de um conjunto de Estados, que já por si formam uma *Comunidade*³⁴, é natural que procurem e criem normas próprias e com escopo não Estatal.

Dada a criação na Europa de uma comunidade instituída e institucional, a natureza jurídica do seu ordenamento é naturalmente regional, e a sua atividade engloba diversas áreas do direito, no entanto, enquanto Comunidade de Estados a relevância da sua atuação no direito administrativo e a deste na sua é inegável. Surge, ainda, um ordenamento jurídico Comunitário que leva a uma afetação jurídica dos ordenamentos internos dos Estados pertencentes.

Em que medida se pode, então, falar de um direito administrativo supranacional? No que concerne ao espaço europeu, é evidente e natural a relação, desde o direito administrativo se apresentar enquanto “Direito do Poder”, até ao facto de, com o Tratado de Maastricht, se ampliarem as funções e atribuições das instituições europeias, criar assim um ordenamento jurídico geral, e com isto e, em consequência, com a relação criada com os cidadãos dos diversos Estados, passamos a poder falar em *cidadão europeu*.

Mas, é através da legitimação que podemos falar de um “novo” Direito Administrativo Comunitário e esta surge com a concretização de um interesse público comunitário, que surge pelo facto da UE deixar de se reger por fins meramente económicos, alargando o seu escopo, tornando o interesse público comunitário como

³³ Na Ásia surge a SEATO (Organização do Tratado do Sudeste Asiático), surge, agora a nível mundial, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), Banco Mundial.

³⁴ Aqui já com vista à União Europeia

legitimador da atividade executiva e legislativa dos poderes comunitários³⁵ e servindo, assim, como fundamento e limite do poder administrativo³⁶.

Mas no mar institucional em que se encontra o direito administrativo europeu, é evidente a sua afirmação e o seu posicionamento enquanto nova ciência jurídico Administrativa. É sem dúvida um desafio da era “Europeísta” perceber e trabalhar esta nova ciência jurídica, da qual faz parte um conjunto de princípios e normas comunitárias que passam pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) por forma a disciplinar a Administração comunitária. Nasce assim, paralelamente às relações que se estabelecem entre União e Estados³⁷, um conjunto de relações jurídicas autónomas entre a Administração comunitária e os cidadãos Europeus, e é neste conjunto de ações jurisprudenciais e legislativas que parte da doutrina identifica o núcleo deste novo “direito administrativo europeu”.

Fausto Quadros vai mais longe, ao afirmar ser premente qualificar a “Comunidade Europeia como Comunidade de Direito Administrativo”³⁸, devido à qualificação que desde os anos 60 tem vindo a ser feita desta enquanto “Comunidade de Direito”.

Saliente-se que, de facto, foi nos regimes administrativos francês e alemão que se baseou a construção jurídica comunitária, o que a caracteriza na sua génese como administrativa. Tomemos como exemplo o regulamento ou a diretiva, ambos elementos retirados de regimes administrativos francês e alemão³⁹.

Desde que se começou a falar em Direito Administrativo Europeu (ou Comunitário)⁴⁰, várias acepções têm sido atribuídas a este, denotando-se distintas influências de acordo com a aceção de que se pretende falar.

Pode desta nova ciência jurídica, desta nova “experiência” europeia, retirar-se três possíveis identidades, em primeiro lugar pode falar-se em direito administrativo europeu como a área de intervenção legislativa da união europeia que regula e harmoniza as legislações administrativas dos Estados, passando uma identidade Europeísta a estes.

³⁵ Cfr. N. BASSI, “Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti”, Milano, 2001, p.64 (apud COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “O Direito Administrativo Sem Estado: *Crise ou Fim de um Paradigma*” Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 58)

³⁶ Vd. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “O Direito Administrativo Sem Estado: *Crise ou Fim de um Paradigma*” Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 58 e 59.

³⁷ No que refere a toda a atividade de harmonização legislativa e de cumprimento de diretrizes comunitárias.

³⁸ Cfr. FAUSTO DE QUADROS, “A Nova Dimensão do Direito Administrativo: *O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária*”, Coimbra, Almedina, 1ª ed. 1ª reimpressão, 1999, p. 12

³⁹ O “Regulamento” que, no entanto, na UE passa a ato legislativo, perdendo a sua executabilidade típica, e a “Diretiva”, inspirada na *Directive*, no entanto a versão europeia apenas

⁴⁰ Neste sentido Fausto Quadros vem referir a importância de uma distinção, que diz andar esquecida da doutrina, na qual Direito administrativo europeu é mais abrangente e engloba a contribuição dada pelo direito administrativo à ordem jurídica criada pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, neste sentido FAUSTO DE QUADROS, ob. cit. p. 21

Por outro lado pode falar-se de direito administrativo europeu enquanto aproximação das legislações dos estados em matéria administrativa, na Europa.

É ainda falado na doutrina⁴¹ uma outra acepção deste direito administrativo europeu, que concerne à atuação procedimental dos órgãos internos da UE, os seus procedimentos e a sua atividade de execução própria.

Refere-se também uma outra versão, a do direito administrativo como coordenador da Administração comunitária com as Administrações nacionais e locais⁴² dos vários Estados.

Por último, e de forma não menos relevante, referimos uma outra visão deste DAE⁴³, a referente à intervenção direta da Administração comunitária nas Administrações nacionais por forma a impor a estas modificações no quadro de atuação administrativa, introduções estas nem sempre bem vindas por parte de quem as recebe. O recurso ao *Princípio do Primado*⁴⁴ por parte do DAE permite uma intervenção quase “federalista”⁴⁵ nos Estados-membros por forma a incapacitar a livre escolha das opções administrativas. Não falamos de meros princípios ou diretrizes a seguir pelos Estados, mas antes de atos administrativo Europeu na organização administrativa e subvenção da função legislativa⁴⁶ nacionais.

Todas estas acepções de DAE ou DAC⁴⁷ surgem num contexto histórico em constante mutação e, como tal, o acompanhar legislativo, doutrinal e jurisprudencial tem sido feito de forma dinâmica e tendo em conta todos os desafios que são propostos, mas a novidade é a linha constante em tais matérias. Todas estas “versões” enriquecem a noção de DAE, todas elas trazem um lado daquilo que, como atrás referimos, é hoje o desafio de uma Comunidade Regional e supranacional.

A procura de um desafio plural, de encontro de objetivos comuns, não só em matérias económicas, como também no que toca a princípios ordenadores e estrutura da relação interestadual com uma base comum, leva a que seja necessária uma Administração, e como, devido ao modelo seguido de União e não Federação⁴⁸, não pode esta Administração ser una e comum, será então Administração de uma

⁴¹ Cfr. FAUSTO DE QUADROS, ob. cit. p. 23

⁴² Entendimento este que, em países como Itália e Alemanha, tem tido especial apreço por parte da doutrina destes países devido aos sistemas de organização administrativa próprios.

⁴³ Direito Administrativo Europeu.

⁴⁴ Cfr. Caso Simmenthal, TJCE P.106/77, de 09/03/78, in Colect. N° 21 p. 243

⁴⁵ Por vezes, e se tivermos em conta alguns dos Estados Federais hoje existentes, nem a estes é permitida tal ingerência na organização administrativa dos Estados Federados.

⁴⁶ Aqui uma clara subversão do princípio da legalidade enquanto pilar do direito administrativo por um princípio de legalidade ou fim comunitário.

⁴⁷ Direito Administrativo Comunitário

⁴⁸ Impossível hoje quer pelo contexto histórico e fronteiriço, como também por barreiras políticas, culturais, linguísticas e de identidade nacional.

organização ela sim comum, criando uma panóplia de desafios e relações a serem exploradas quer por esta, quer pelas Administrações nacionais, interferindo diretamente nestas, usando os mecanismos que tem ao seu dispor, ou que cria de acordo com a sua vontade discricionária ou legislativa.

Importa fazer notar que tal “invasão” administrativa é um passo essencial na construção europeia. Não é possível imaginar uma Europa Comunitária na qual as administrações não estejam alinhadas, e mais do que isso, não estejam de alguma forma sujeitas à possível intervenção da Administração comum, sendo essa ligação que nos permite aqui falar num direito administrativo europeu.

Esta europeização surge no culminar da evolução administrativa até aqui representada e, curiosamente, é esta a fase de maior mutação na organização e funcionamento das Administrações quer nacionais quer supranacionais.

As Organizações Internacionais e o Direito Administrativo Global

Como anteriormente vimos, a construção das atuais estruturas administrativas, o desenvolvimento administrativo, não foi linear. No, entanto a mudança de paradigma verificada na segunda metade do Séc. XX⁴⁹ é clara após várias experiências na comunidade internacional⁵⁰, levando a que se criassem Organizações com o intuito de reequilibrar e controlar futuros conflitos globais, denotando que o Mundo passa a ser o palco das relações dos Estados, estes deixam de poder viver em si próprios e apenas nacionalmente, vendo-se obrigados a harmonizar a sua atuação interna com a sua forma de agir no plano internacional e com interesses que não são exclusivamente os seus.

É, a nosso ver, este momento histórico que leva a Europa a construir uma rede de interesses comuns e a administrativamente caminhar para funcionar como una. É neste contexto que surge o DAE, e que é entendida a urgência em organizar e harmonizar as diversas e divergentes administrações no espaço Europeu.

Surgem, ainda, um conjunto de entidades e sistemas reguladores globais (comummente *global governance*), que têm em vista atividades e áreas específicas de atividade⁵¹ e que em muito têm que ver com a última versão de DAE apresentada. Aparecem, também, no enquadramento jurídico europeu, apesar de o seu propósito ser

⁴⁹ Não querendo com isto afirmar que a globalização não tivesse iniciada e que o surgir de instituições e organizações internacionais não tivesse já sido iniciado, neste sentido CUNHA, Ricardo Sousa da, “Constituição e Legalidade Administrativa Cosmopolita – O Direito Constitucional Externo na garantia da unidade intencional do Estado, em matéria administrativa”, Tese de doutoramento em Ciências Jurídicas, 2012

⁵⁰ A Sociedade das Nações 1919

⁵¹ Vd. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *ob cit.* p. 65

ainda mais global, e de se apresentar como resultado do entendimento supranacional não ser possível o isolamento, até aqui vivido, na esfera global.

A percepção de globalização não se deu só na Europa, no entanto, esta enquanto continente historicamente ligado à globalização e assunção de um conjunto de direitos nos quais se enquadram os dos administrados, encontrou como forma de se organizar jurídico-administrativamente uma estrutura que em muito se liga aos diversos direitos administrativos dos diferentes Estados. No entanto, não foi apenas aqui que surgiram mutações e adaptações jurídicas, quer a nível de Direito Internacional⁵² como de Direito Administrativo, também por todo o mundo se verificaram tais alterações.

Desde logo, importa referir a criação da ONU (Organização das Nações Unidas), como representação da formalização da comunidade internacional. Os Estados passam a ter uma plataforma que visa a realização de determinados objetivos económicos e políticos e, assim como a SN (Sociedade das Nações), visa a manutenção da paz mundial.

Este passo é, sem dúvida, decisivo no que refere a evolução das administrações nacionais. A persecução de objetivos a nível global reforma a ideia de Estado, cria uma idiosincrasia peculiar para as administrações, deixando no ar até que ponto é que estas são representadoras da sua própria vontade e discricionariedade administrativas.

O mesmo desafio (evidentemente com contornos jurídicos distintos) surge no Direito Internacional, ao passar a ter como atores principais as Organizações Internacionais e não somente os Estados. Estas começam a ocupar um espaço pioneiro e “abrem” as fronteiras dos Estados, permitindo o posicionamento num espaço administrativo global⁵³, o que torna ainda mais evidente o nascer de uma nova forma de Administração.

Mais de que uma nova forma de administrar importa saber se os Estados irão ver ferida a sua legitimidade administrativa soberana, ou se esta já não existe, ou se existe de que forma foi mudada.

⁵² O momento histórico da institucionalização global ou “modern institutional life” é definido no pós II Guerra Mundial, considerando KENNEDY, David, *ob. cit.*, p. 841 e ss.

⁵³ KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B. *Ob. cit.*, p. 18

São exemplos como as listas de cidadão criadas para o financiamento ao terrorismo pelo conselho de segurança da ONU⁵⁴ ou o estabelecimento de standards no que refere ao branqueamento de capitais pela Financial Action Task Force⁵⁵, que fazem perceber o enraizamento de tais instituições.

No já falado DAE, o Espaço Administrativo está, de certa forma, delineado, prendendo-se com as fronteiras dos Estados que dele fazem parte e adaptando-se apenas de acordo com os novos Estados que entram e às suas possíveis alterações fronteiriças. Assim, é relativamente fácil delinear qual o campo de aplicação e de exercício do DAE e da Administração Comunitária respetivamente.

O mesmo não se verifica no contexto global pois, apesar de existir uma Organização que procura representar políticas e interesses da comunidade internacional (ou pelo menos recebê-los e discuti-los perante a mesma), esta não pode nem tem a pretensão de ser uma plataforma de juridicidade assente em matéria administrativa interna dos Estados⁵⁶, pelo que, a dificuldade que numa Europa Comunitária pode ser e é ultrapassada e reconhecidamente aceite pela doutrina⁵⁷, não acontece no espaço administrativo europeu, pois este não é nem pode, devido aos seus contornos tão díspares, sê-lo.

Quando falamos numa ordem jurídica europeia, e tal nos é permitido devido aos contornos jurídico administrativos e político constitucionais, referimo-nos a um conjunto de regras e legislações que balizam as possibilidades de atuação dos intervenientes estatais na UE, sendo contudo, como acima referido, mais difícil no contexto global. Desde logo, não conseguimos delimitar um espaço físico de atuação, um espaço de jurisdição dos seus intervenientes, que por lhes fazer referência, também são outra interrogação.

O Direito Administrativo Global (DAG) é um ramo do Direito emergente devido não só à sua recente aparição no campo jurídico internacional, como à sua constante descoberta doutrinal, jurisprudencial e legislativa. Esta atividade nasce, e importa reiterar, com a integração dos Estados em comunidades jurídicas supranacionais vinculando-se a instituições de natureza intergovernamental⁵⁸ e escopo plural. Neste contexto desafiador, surgem as instituições como novos intervenientes

⁵⁴ CUNHA, Ricardo Sousa da, “Constituição e Legalidade Administrativa Cosmopolita – *O Direito Constitucional Externo na garantia da unidade intencional do Estado, em matéria administrativa*”, Tese de doutoramento em Ciências Jurídicas, 2012, p. 17

⁵⁵ KRISCH, Nico/KINGSBURY, Benedict, *ob. cit.*, p. 3

⁵⁶ Há naturalmente princípios estruturantes desta, bem como parte da sua estrutura orgânica que, através do Direito Internacional, afeta a atuação dos Estados.

⁵⁷ A título de exemplo Vd. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *ob. cit.* p. 140

⁵⁸ TAVARES DA SILVA, Suzana, *ob. cit.*, p. 19

na esfera global. A concretização de que o direito nacional de cada Estado vê, por opção, invadida a sua esfera jurídico administrativa, é revelada pela atuação das referidas instituições⁵⁹, que trazem à esfera jurídica global uma atuação dinâmica e interdisciplinar, vinculando os Estados a seguirem determinadas orientações e posturas transnacionais.

O DAG surge como um ramo do direito num espaço por definir e em constante mutação, com agentes de natureza distinta daqueles que até aqui foram os do Direito Administrativo tradicional. Mas não são só as instituições das comunidades jurídicas internacionais que aparecem como intervenientes neste palco, também novas, e de natureza distinta, começam a surgir por forma a procurar regular as mais diversas áreas do Direito Administrativo. Têm vindo a ser definidos como representações, ou agentes do DAG que têm uma característica partilhada, o seu *escopo regulador*. É no campo da regulação das novas e transnacionais matérias jurídicas que aparece o propósito para uma nova “Administração”. Ao falar de *global governance*, procura-se fazer referência à necessidade que cresce com o espaço e relações globais, a importância de regular tais disciplinas, disciplinas como o ambiente, a energia ou o investimento e gestão de capitais aparecem com a carência de regulação; regulação esta que não pode ser legitimada por um Estado só quando tais disciplinas são de natureza global e têm consequências à mesma escala.

Assim sendo, e assumindo que é necessária uma *legitimação mais ampla*, há que definir se a referida *global governance* é, ou não, um tipo de administração. Esta ideia é hoje aceite⁶⁰, ou pelo menos parcialmente⁶¹, pelas mais variadas e prementes razões, sendo uma das mais reiteradas o facto de, devido à expansão da *global governance*, hoje, muitas das funções administrativas e reguladoras serem prosseguidas num contexto já não nacional mas antes global, sendo levadas a cabo pelas mais diversas instituições com cariz de obrigatório e vinculativo para os Estados.

Mas nem sempre estas instituições são as tipicamente criadas e pertencentes às comunidades supranacionais de que os Estados fazem parte, sendo hoje definidas várias formas de regulação administrativa global: (1)⁶² Administração por

⁵⁹ Alguns dos exemplos clássicos são a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial de Saúde (OMS), Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁶⁰ KRISCH, Nico/KINGSBURY, Benedict, ob. cit. p. 2 e ss, e KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B., ob. cit. p. 18

⁶¹ No sentido contrário ao anteriormente referido cfr. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, ob. cit. p. 148

⁶² Conselho de Segurança, Banco Mundial, Organização Mundial de Saúde

Organizações Internacionais formais; (2)⁶³ Administração baseada na ação coletiva por redes transnacionais de acordos de cooperação de agentes nacionais de regulação; (3)⁶⁴ Administração distribuída, conduzida por reguladores nacionais por tratado, rede, ou outro tipo de regimes de cooperação; (4)⁶⁵ Administração por acordos híbridos intergovernamentais e privados; (5)⁶⁶ Administração por agentes privados com funções reguladoras.⁶⁷

No primeiro grupo, enquadram-se as organizações de regulação típicas, que já procuramos referir, e que, por sua vez, prosseguem o seu escopo regulador com base em tratados multilaterais o que torna de certa forma fácil legitimar a sua atuação.

Por seu turno, o segundo grupo caracteriza-se pela não existência de uma estrutura decisória formal de ligação, bem como pela patente cooperação informal entre agentes reguladores estatais.

No que concerne à *administração distribuída*, esta é representada pela atuação de agentes de regulação nacional, mas que atuam em assuntos de um país, tendo estes assuntos um efeito para um terceiro Estado ou mesmo efeitos globais⁶⁸.

O quarto tipo de Administração combina a atuação de agentes privados bem com agentes estaduais e cuja a atuação tem um efeito quase obrigatório⁶⁹.

Por último, temos um tipo de regulação privada, ou melhor, realizada por agentes privados, e que representa hoje uma quantidade significativa de mecanismos de regulação. Exemplo claro é a Organização Internacional de Padronização (ISO) que estabelece padrões e regras nas mais variadas áreas para a conceptualização e venda dos mais diversos produtos.

Estas formas de regulação apresentam-se numa orientação das mais convencionais para as menos. Quando temos entidades estatais transnacionais, que por tratado exercem funções de administração e regulação, todo o conceito de *global governance* colhe mais facilmente do que quando essas atividades são prosseguidas por entes de natureza híbrida ou privada.

Apesar de alguma inconformação de parte da doutrina no que refere ao espaço administrativo global, tal inconformação não existe quanto ao Direito Internacional e

⁶³ Comitê de Supervisão Bancária de Basileia

⁶⁴ Agentes de regulação ambiental nacionais.

⁶⁵ Codex Alimentarius, ICANN (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números)

⁶⁶ ISO, ONG's (Organizações Não Governamentais)

⁶⁷ KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B., ob. cit. p. 20 ess

⁶⁸ É exemplo disto a proibição de importação dos Estados Unidos de certos tipo de camarão United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R Doc. No. 98-3899 (Oct. 12, 1998)

⁶⁹ No original “quasi-mandatory”

ao Direito dos Tratados⁷⁰, pelo que é naturalmente mais consensual um determinado tipo de regulação aceite e contratualizado pelos Estados e que vê nesse mesmo documento (Tratado) um ponto de legitimação jus-internacional.

Mas é, a nosso ver, nas formas menos “Estaduais” de regulação que se levantam mais dúvidas quanto à possibilidade de realmente se enquadrarem enquanto vinculativos os mecanismos de administração, desde logo porque não existe uma figura assente e jus-internacionalmente reconhecida por forma a legitimar a atividade de tais entidades, passando esta legitimação necessariamente pela aceitação tácita e circunstancial dos Estados⁷¹. Desta forma, é necessário uma análise mais detalhada a estas figuras menos estaduais como a outras de natureza diferente, mas também de regulação, por forma a compreender melhor a global governance, ou mesmo o DAG. Falamos necessariamente dos sujeitos da Administração Global.

Ao longo dos anos, e desde que falamos em Direito Internacional, o paradigma foi o Estado e as relações que este estabelecia com outros Estados. No entanto, tal visão parece-nos hoje muito restritiva mormente tendo em conta a evolução sofrida, e já antes abordada, no Sec. XX. As relações entre Estados baseavam-se numa premissa intocável de soberania e não ingerência em assuntos de cada Estado, no entanto tal cânone foi diametralmente mudado quando as Organizações Internacionais surgem como referência nas relações internacionais. A ligação entre Estados levava a que o comportamento interno de cada um fosse harmonizado, mas a cadeia de ação era sempre da Comunidade Internacional para os Estados e destes para o seu ordenamento interno. A regulação de condutas privadas e as suas consequências eram imputadas ao Estado, não existia uma afetação direta da Comunidade Internacional aos sujeitos de cada Estado.

O cumprimento das obrigações Internacionais dos Estados era o que levava os seus governos a tomarem determinadas medidas de regulação afetando, somente de forma indireta os seus cidadãos. Ora, quando determinadas medidas de cariz regulatório são tomadas por intervenientes externos e afetam diretamente os sujeitos dos Estados, naturalmente a realidade administrativa internacional tem que mudar, mais ainda quando tais medidas são tomadas não por Estados mas por entidades distintas⁷².

⁷⁰ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969)

⁷¹ Não queremos com isto dizer que tais organismos não tenham por base um regime jurídico de legitimação para a sua atividade, apenas que, na esfera global, são mais facilmente postos em causa os seus mecanismos de ação

⁷² A título de exemplo a definição do estatuto de refugiados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Medidas como estas têm consequências diretas para os sujeitos privados dos Estados, e ao serem tomadas por organismos “novos”, surgem como o exemplo perfeito de que a relação Administrativa mudou, deixando o Estado de ser intermediário nesta relação⁷³.

Ao passar a existir uma afetação direta do exercício administrativo das distintas entidades internacionais para com a vida regular dos sujeitos dos Estados é expectável que não mais falemos somente em Direito da União Europeia ou Direito Internacional, tendendo a falar-se de uma relação administrativa global.

O carácter convencional das organizações internacionais, permite que a sua estrutura orgânica reflita o seu escopo⁷⁴, o que caracteriza o *princípio da especialidade* das mesmas, apresentando este como consequência uma vinculação da atuação internacional dos Estados⁷⁵. Mas esta referência apenas concerne às instituições de carácter originariamente internacional, sobre as quais mais à frente nos iremos debruçar.

Novas entidades emergem nesta recente ciência jurídica, como atores de relevo, e as organizações internacionais, bem como diversas instituições privadas, são as principais figuras neste palco.

Atrás abordamos a proliferação de entidades reguladoras das mais diversas naturezas, bem como os tipos de regulação que são hoje estipulados no panorama global, no entanto urge dizer que são estas entidades os principais atores no palco administrativo global, sendo os mecanismos de regulação híbridos, privados ou de administração distribuída os mais emergentes. Nunca antes era sequer reconhecível que uma entidade de cariz nacional pudesse vir interferir tão relevante e diretamente na atividade corrente de uma outra⁷⁶.

Percebemos que o paradigma global está realmente em constante mutação, que a necessidade de regulação é iminente e que esta regulação não é possível ser realizada, apenas, pelos Estados. Sem dúvida que cada Estado continua a figurar e desempenhar um papel de essência no Direito Internacional, contudo, tantas são as matérias que se estabeleceram a nível supranacional que, mais do que ser difícil para os Estados ocuparem-se de todas estas áreas e de as regular, existiu uma tendência de

⁷³ Exemplo claro é o da regulação por entes privados como a ISO.

⁷⁴ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 60

⁷⁵ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 427

⁷⁶ Tomemos o caso da proibição de compra de determinado tipo de camarão e produtos de camarão, tal decisão tomada por uma entidade governamental nacional veio afetar a atividade normal de outras entidades internacionais, apesar de que aqui nos referimos a uma decisão estadual que veio afetar entidades de outros estados. Mais flagrante é a atividade da ICANN ou da ISO que enquanto entidades privadas definem parte da ação de entidades de outros Estados, ou mesmo de estes.

delegação para um conjunto emergente de organizações que o fazem.

Todo este silogismo construído pelos Estados pode ser rebatível, o que não o pode é a argumentação de que estes não têm uma característica que as novas organizações trazem, que é a da *especialidade*. Ao longo dos anos, e com a difusão de novas relações jurídicas e de postura supra e transnacionais, foi uma tendência estadual, inicialmente, criar organismos e, mais tarde, delegar competências e atribuições a entidades que exerçam as funções necessárias em áreas de especialidade que em muito se afastam das funções clássicas do Estado. De resto, é sobre este paradigma que nasce não só um espaço global, uma administração global, como também um DAG⁷⁷.

Fontes do DAG

Referido o papel dos sujeitos da administração global e clarificada a mudança de padrão das relações entre eles importa referir as fontes de DAG.

A ligação deste ramo do direito ao Direito Internacional é evidente, e naturalmente partilham fontes, inclusive, e como já vimos, os tratados enquanto elemento constitutivo de organizações internacionais, organizações estas que vão ser responsáveis pelo *global governance*, serão naturalmente uma das fontes. A mesma ligação verifica-se quanto ao costume bem como aos princípios gerais de direito, desde logo, pela natural ligação da atividade administrativa a diversos princípios.⁷⁸

Naturalmente, não é na generalidade das fontes do Direito Internacional que se prende o DAG. Em primeiro lugar, devido à intervenção específica deste ramo do direito. Em segundo lugar, raramente alguma destas fontes (em especial os tratados pois seriam estes que melhor o poderiam fazer) endereça a assuntos que digam respeito, de forma direta e específica, ao Direito Administrativo. Por último, quando o fazem, tratam estas matérias tendo ainda o Estado como sujeito de referência e não as organizações internacionais, o que limita de forma significativa a legitimação de uma atividade que é em grande parte realizada por estas.

Por último, o recurso a princípios na prática do Direito Internacional não tem sido de aceitação maioritária, o que leva a que dificilmente se estenda aos meandros e

⁷⁷ Não esquecendo o *Princípio da Legalidade*, e de que forma se enquadra neste novo género de regulação/administração, que não aqui, mas mais à frente procuraremos dar resposta.

⁷⁸ A título de exemplo, e de forma mais flagrante, o princípio da legalidade e o princípio da separação de poderes, ambos aqui explanados como iminentes e inerentes à atividade administrativa.

contextos de uma Administração Global.⁷⁹

Por sua vez há autores, como KINGSBURY, que afirmam que se pode integrar uma forma de *Ius Gentium*, uma versão revista que possa englobar normas cujo espírito contemple as relações com os novos sujeitos (nomeadamente as Organizações Internacionais), não se prendendo às relações com o Estado, permitindo tal abordagem uma abertura maior na concretização de certos procedimentos legislativos.

No que refere ainda às fontes tradicionais de Direito Internacional, poder-se-ia encontrar, no Direito dos Tratados, a mesma perspectiva que foi adoptada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que, em suma, designou que os Estados assegurarão que as instituições às quais conferem poderes deveriam garantir um nível equivalente ao que assegura a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o que não resolveria contudo o problema, deixando em aberto o “como” resolver a harmonização legal⁸⁰.

Dada a complexidade inovadora deste ramo do Direito é na prática, quer procedimental quer técnica, que se estabelecem padrões significantes para a atribuição de um conteúdo por quem os aplica⁸¹. Apesar da falta de consenso doutrinal, parte desta⁸² faz a importante ressalva de que hoje a prática procedimental no que respeita à administração global é fundamental, não só pela lógica inequívoca de que é esta que vai estabelecendo padrões de comportamento das diferentes entidades que a praticam mas, também, devido ao cariz inovador destas matérias e sua respectiva falta de uma estrutura definida. Por outro lado, a prática submete determinadas organizações de natureza nacional, e cujo escopo venha de alguma forma a integrá-las enquanto agentes de global governance, às decisões nacionais de política legislativa, levando a que organismos que interajam à escala global se deparem com a dualidade de serem regulados e legislados internamente e atuem externamente.

Levantam-se questões de legitimidade (quer no que refere à sua natureza, como também quanto à sua estrutura e identidade), não ficando clara a base legal de atuação destas entidades. No entanto, o papel que desempenham é, como já vimos, de tal forma relevante na atividade reguladora global, como é tão mais importante a sua atuação com o avançar das suas decisões que vêm a tomar, que simplesmente não podem ser considerados entes “não jurídicos” ou não identificativos de uma forma de

⁷⁹ KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B., ob. cit. p. 29

⁸⁰ KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B., ob. cit. p. 29 e ss

⁸¹ Veja-se o exemplo dos tribunais, que muito recorrem à prática destas agências a nível nacional, para posteriormente tomarem uma decisão a nível internacional.

⁸² KRISCH, Nico/KINGSBURY, Benedict, ob. cit. p. 12 e ss

agir, ou melhor, é cada vez mais difícil não considerar a experiência prática destas organizações e destes agentes como relevante para a formação de um ramo do direito administrativo à escala global.

Desde a enorme diversidade de atores no palco jurídico global que intervêm diretamente como agentes regulatórios, passando por todos os ordenamentos, quer nacionais quer internacionais, que os abrangem e através dos quais estes sustentam a sua atuação, culminando na própria fragmentação estrutural dos entes de regulação global.

Apesar da novidade e dificuldade em concluir com precisão a evolução destas matérias, tal não impede que sejam descortinados os fatores mais demarcados. Os atores são novos e podem sempre surgir mais, mas o paradigma do Estado enquanto interveniente único acabou. Surge, também, a percepção de uma não delimitada rede de fontes de DAG. Por último, a natureza dos agentes, bem como, a sua orgânica é a mais diversa. Todo este clausulado aberto de opções dificulta uma delimitação concreta do DAG, no entanto, a evolução deste depende de quatro fatores: a competição interestadual, competição nacional, competição interna (dentro da Organização) e competição de valores entre diferentes atores.⁸³

Dadas as diferentes variáveis é difícil traçar um caminho claro de evolução do DAG.

Legalidade Administrativa Supra Estadual

Importa, agora, fazer uma nota importante no que se refere a qualquer ramo do direito que se ligue, de alguma forma com o direito administrativo, que é a *Legalidade Administrativa*. Na UE, esta não impede o exercício de poderes discricionários face à impossibilidade de omnipresença-legislativa, contudo, impõe especial peso na fundamentação de atos cujo conteúdo não tenha exaustiva previsão legal.⁸⁴

No caso da UE é o TJUE o órgão responsável pelo controlo de legalidade da atuação administrativa das instituições comunitárias⁸⁵, cabendo aos tribunais nacionais um papel secundário, no qual apenas se podem pronunciar sobre a legalidade da atuação estando todavia impedidos, como se verificou no Ac. Foto-

⁸³ BENVENISTI, Eyal, *ob. cit.*, p. 7 e ss

⁸⁴ CUNHA, Ricardo Sousa da, *ob. cit.* p. 200

⁸⁵ Vd. Art. 263º TFUE

Frost⁸⁶, de se pronunciarem sobre a validade ou invalidade do conteúdo de qualquer ato das instituições.

Mas, importa fazer notar que o exercício da atividade administrativa global não se prende apenas com o crescente afastamento do Estado enquanto ator único, como também não é apenas a UE a novidade por si só. A vinculação da administração à lei⁸⁷, está intrinsecamente ligada à abertura estadual, como tal a lei enquanto realidade precedente à atuação administrativa é substituída pelo Direito Supra-Estadual, quer Direito da União Europeia, quer Direito Internacional geral. Essa constatação é feita pela realidade global que procuramos até aqui descrever, como também é promovida pelas próprias constituições nacionais que na sua índole abarcam a ideia de europeização⁸⁸, internacionalização (pela abertura à recepção de normas internacionais⁸⁹), ou mesmo de des-estadualização⁹⁰. Segundo Ricardo Sousa da Cunha, os desafios à nova ciência do Direito Administrativo globalizado pressupõem respostas diferentes, e apresentadas por entes diferentes, não só pelos Estados nos processos de deliberação, como também por Organizações Internacionais ou mesmo cidadãos (pessoas singulares ou coletivas) dos Estados⁹¹.

Na esteira do até aqui supradito, surge uma “nova” visão/versão do Direito Administrativo. Se é ou não um novo Direito Administrativo, deixamos para uma análise conclusiva posterior, no entanto, parecem-nos inegáveis os novos desafios que apresenta e mesmo a sua nova caracterização. O desprender de uma legalidade ou constitucionalidade⁹² nacionais, assumindo uma inequívoca estrutura global, fazem refletir, como o procuramos fazer, sobre as suas fontes, a sua origem, os seus efeitos e, como maior novidade de ruptura, os seus agentes/sujeitos.

A des-estadualização é uma realidade. A abertura a realidades externas é a conclusão mais clara daquele que foi o salto evolutivo da Administração no Sec. XX, não permitindo uma melhor definição de se esta opta por uma descentralização ou centralização a nível nacional, clarificando contudo que o paradigma deixa de ser mesmo esse, passando uma forte componente externa a dominar não só a relação dos Estados, dos seus cidadãos, como também destes com outros Estados e cidadãos e

⁸⁶ Ac. de 22.10.1987, Proc. 314/85, Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost.

⁸⁷ Construção Constitucional

⁸⁸ Vd. Art 7º nº 5 e 8º nº 4 da CRP

⁸⁹ Vd. Art. 8º CRP

⁹⁰ Como alguns autores falam mesmo num direito administrativo sem Estado, neste sentido COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *ob cit.*

⁹¹ CUNHA, Ricardo Sousa da, *ob. cit.* p. 445 e ss

⁹² Por via do Art. 8º da CRP e da abertura que cria a uma esfera global de novas entidades supranacionais, também elas normativas e legisladoras.

entidades (públicas ou privadas) de outros Estados. É a nosso ver claro que, a “genética” deste “Novo Direito Administrativo”⁹³ não é a mesma que regulava as relações de uma Administração centralizada como a francesa antes da Revolução, menos ainda do que o que regulava uma administração com preocupações de expansão territorial como a antiga Administração egípcia.

Do supra referido, origina salientar o papel das Organizações Internacionais como atores e sujeitos no DAG. Estas surgem como resposta a um movimento de des-estadualização, em áreas que competiam a mais do que um Estado e, nas quais, estes detinham interesses de comum proveito. É clara a diversidade que daí surge, quer a nível orgânico, quer a nível de finalidade interventiva. A base convencional⁹⁴ é, no entanto, característica destas, respondendo à aludida necessidade internacional.

O Tratado constitutivo de uma Organização Internacional, deve ser “interpretado de boa-fé, segundo o significado ordinário a dar ao texto do tratado, no seu contexto e à luz do seu objecto e fim” conforme o art. 31º da CVDT, pelo que o *princípio da especialidade* é característico e, aparentemente, delineador dos Tratados constitutivos. Contudo, a teoria dos *poderes implícitos*, que teve especial enfoque no caso “*Reparations*”, no qual o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) decidiu que a Organização será detentora dos poderes, que apesar de não expressa e convencionalmente sido previstos, lhe estão “necessariamente atribuídos”⁹⁵.

Outro princípio que surge, de forma concludente do anterior é o *princípio da subsidiariedade*, que postula que às competências exclusivas contrapõem-se as competências concorrentes, que podem ser exercidas pelos Estados da mesma forma que pelas Organizações Internacionais, garantindo desta forma uma decisão mais próxima dos cidadãos.⁹⁶

Quanto à sua estrutura orgânica, as Organizações Internacionais, apresentam uma clara resposta à pergunta para que foram criadas, quase como uma subespécie do *princípio da especialidade*, fazendo-o aqui não por competências, mas antes por definição de uma linha estrutural da forma como se pretende apresentar para os desafios a que se propõe a responder. Desde logo, os seus órgãos têm que ser expressamente criados pelo ato constitutivo da Organização Internacional, por

⁹³ TAVARES DA SILVA, Suzana, “Um Novo Direito Administrativo?”, 1ª ed, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010

⁹⁴ Art. 5º Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT)

⁹⁵ Decisão do TIJ no caso *Reparations* in Advisory Opinion do TIJ de 11.04.1949 in <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf?PHPSESSID=d9dc1331665c2b7e8b9e88abb919fd5c>

⁹⁶ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 57 e ss.

alteração posterior deste ou por decisão da própria OI.

A estrutura orgânica poder-se-á dividir em três subtipos: 1) órgãos de natureza executiva ou deliberativa que garantem a representatividade estadual; 2) órgãos de cariz técnico que têm em vista o desenvolvimento e prossecução dos fins para os quais a Organização foi criada; 3) órgãos subsidiários (estes de natureza mais discutível) tendo estes, exemplos paradigmáticos na história da ONU⁹⁷.

Atuação Jurídica Internacional das Organizações Internacionais

No que concerne às Organizações Internacionais, a estrutura orgânica está, em muito, orientada pela sua teleologia, quer pela designação convencional inicial quer por meios posteriores de reformulação. Desta forma, a novidade inerente não tem só que ver com a alteração do Estado como ator único no palco internacional mas, mais ainda, com a criação de entidades que permitem a representação dos Estados permitindo, por outro, a prossecução dos seus fins específicos.

Esta proliferação de Organizações Internacionais tem repercussões não só em termos de representatividade internacional como, também, no que concerne à criação legislativa e à competência para o fazer. Com a representação dos Estados nas Organizações, estes não deixam de existir no panorama internacional, mas a dificuldade de isolamento do seu ordenamento jurídico interno é crescente neste processo, uma vez que os Estados se apresentam nos dois lados do problema. Por um lado, são parte integrante da Organização Internacional que estabelecem entre eles, por outro lado, são a contraparte da mesma Organização na medida em que ambos ocupam posições independentes da ordem jurídica internacional e, como tal, têm obrigações próprias e independentes.⁹⁸

A ação normativa das Organizações Internacionais pode encontrar-se em diversas instâncias⁹⁹, desde procurar-se a mesma na força normativa dos tratados (tese que tem sido afastada), surgindo ainda a opção da *teoria da delegação de poderes*, a qual sugere que a ação normativa das Organizações Internacionais surge por delegação dos Estados¹⁰⁰.

Assim, poder-se-á afirmar que, em primeiro lugar, a ação normativas das referidas Organizações será justificável pelo seu pacto fundador, não devendo

⁹⁷ Como faz referência CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 60 e ss.

⁹⁸ WESSEL, A. Ramses/WOUTERS, Jan, "The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres", *International Organizations Law Review* (2007) 257–289, Marinus Nijhoff publisher.

⁹⁹ KLABBERS, Jan, "An Introduction to International Institutional Law", Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p.16

¹⁰⁰ KLABBERS, Jan, ob. cit. p. 202 e ss (apud. CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 64)

contudo esquecer-se a importância da análise interpretativa e teleológica desse mesmo pacto, devendo estas mesmas preocupações passarem para os procedimentos de adoção destes atos normativos¹⁰¹.

Importa referir dois tipos generalizados de atos das Organizações Internacionais: *Atos Vinculativos das Organizações Internacionais* e *Atos não Vinculativos das Organizações internacionais*¹⁰².

Os primeiros reportam às *decisões*, quer no que refere à sua eficácia interna ou externa, quer no que diz respeito à sua individualidade ou generalidade. Decisões estas que se caracterizam pelo seu carácter impositivo e autoritário e que, apesar de nem sempre de forma uniforme, estarem representadas no Tratado constitutivo da Organização, têm em vista a manifestação expressa da vontade desta repercutindo os seus efeitos para os destinatários¹⁰³.

Os segundos, caracterizam-se pela forma de atuação menos impositiva das Organizações Internacionais, passando pelas *recomendações*. Estas servem as Organizações na medida em que se dirigem aos Estados-parte da mesma, ou a outro sujeito de Direito Internacional, não encontrando, no entanto, a mesma força vinculativa que os atos supra referidos, caracterizando-se aqui pelo desprovemento dessa mesma força.

É, contudo, no âmbito de uma *Nova Atuação “não” Vinculativa* que se denotam algumas das novidades no campo do DAG. É neste quadro que surgem alguns dos atos concretos de Organizações Internacionais que procuramos colocar o enfoque devido¹⁰⁴.

¹⁰¹ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 65 e ss

¹⁰² CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 68

¹⁰³ Neste sentido CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 69 e ss

¹⁰⁴ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 68 e ss

Parte II

UNESCO e o Regime para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural

Direito do Património Português

A realidade nacional tem um cravo próprio e reconhecível mas, como não poderia deixar de acontecer, acompanha a realidade internacional. No nosso ordenamento começa a já a aparecer estudado¹⁰⁵, aparecendo, também na lei, algumas noções relevantes para a interpretação conceptual desta matéria.

Um dos elementos mais importantes e ferramenta fundamental no enquadramento nacional do Direito do Património é a Lei de Bases do Património Cultural (de ora em diante designada de LPC), (Lei n.º 107/2001, de 08 de Setembro)¹⁰⁶ que, conforme estipula, visa a “proteção e valorização do património cultural). Estabelece ainda o art. 1.º da LPC que “todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu reconhecido valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo”, aproximando-se assim da doutrina e legislação internacional conforme se consegue perceber no art 2.º da Convenção UNIDROIT “os bens, que por motivos religiosos ou profanos, possuem importante valor arqueológico, pré-histórico, histórico, literário, artístico ou científico e que integram uma das categorias em anexo à presente Convenção”. Casalta Nabais diz nos haver em ambas uma diferenciação terminológica do que são bens culturais e património cultural e dos que são bens naturais e património natural, contudo, e para o que aqui se pretende tratar, existe, a nosso ver, a criação de alicerces e um balizar de uma categoria até então desprotegida a do “Património Mundial”.

A LPC nasce como concretização da al. g) do n.º 1 do 165 da CRP, não substituindo da lei especial que existe nesta matéria, remetendo sempre que assim é para esta, conforme se verifica nos arts. 25.º n.º 4, 26.º n.º 3, 44. n.º 3, 45.º n.º 3.

Não é, conforme se verificou único este diploma no enquadramento legal desta matéria. Muitos são os diplomas legais que regulam esta matéria¹⁰⁷, sendo exemplos destes a Lei do Património Cultural Subaquático, o Estatuto dos Benefícios Fiscais ou os diplomas das Regiões Autónomas sobre a matéria.

¹⁰⁵ CASALTA NABAIS, José, “Introdução ao Direito do Património Cultural”, 2.ª ed. Almedina, Coimbra

¹⁰⁶ De ora em diante designada LPC

¹⁰⁷ CASALTA NABAIS, José, “Introdução ao Direito do Património Cultural”, 2.ª ed. Almedina, Coimbra

Deste enquadramento percebe-se não só a materialização de uma necessidade constitucional, mas uma vez mais o cunho nacional de uma realidade administrativa global.

UNESCO Enquanto Actor no Plano Administrativo Global

Muitos são os novos possíveis atores no campo do DAG, da *global governance* e da intervenção administrativa internacional. Para o que aqui pretendemos estudar, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e cultura) é fulcral enquanto elemento criador do vínculo normativo de futura análise.

A UNESCO surge, com o mesmo propósito que a ONU¹⁰⁸ em 1945¹⁰⁹, concretizando assim um fim global e de necessidade internacional.

A estrutura de atuação da UNESCO é de aparência simples, consiste na realização de uma *General Conference* (Conferência Geral), na qual se representam todos os Estados-Membros e Membros Associados juntamente com observadores externos, organizações inter-governamentais e organizações não governamentais (ONG's), tendo cada Estado-Membro um voto. Para além disto é composta por um *Executive Board* que tem como função a concretização das decisões tomadas na Conferência Geral, bem como, preparar as reuniões desta.

Por último, existe ainda o Secretariado, que é composto pelo Diretor Geral e por membros definidos por este, tendo como função a aplicação dos programas e orçamentos traçados pelo Diretor Geral.

A UNESCO, faz incidir a sua atividade em cinco sectores: 1) Educação; 2) Ciências Naturais; 3) Ciências Sociais e Humanas; 4) Cultura; 5) Informação e Comunicação.

A Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (Análise Sistemática)

Pretendemos tratar, com maior detalhe, o tema do património Mundial, em concreto a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural (Convenção). A convenção foi adoptada pela Conferência Geral em 1972 e nasce de

¹⁰⁸ Mas aqui com o intuito de contribuir para a paz e segurança mundial através da educação, ciência e cultura

¹⁰⁹ A Assembleia para a criação desta é datada de 16 de novembro de 1945

uma preocupação legítima da Comunidade Internacional que ao observar que o mundo contém locais de relevo natural e cultural único, e que não devem ser apanhados no meio da evolução industrial Humana, tenta através do regime que cria que tais locais sejam protegidos independentemente do território onde se localizem pertencendo a todos e formando parte do património da humanidade.¹¹⁰

Esta convenção pretende proteger o património mundial, desde monumentos a locais (herança cultural) passando por formações geológicas e locais naturais (herança natural), e pretende proteger tal património de efeitos nefastos, efeitos que não eram os mesmos de há cem anos atrás, não sendo já as causas tradicionais aquelas que mais preocupam, mas o evoluir da vida económica e social que nos trouxe novas formas de degradação.

No enalce desta crescente preocupação, a convenção vem afirmar que a proteção que é dada aos elementos que fazem parte do património mundial, a nível nacional, não é suficiente, legitimando assim a criação do regime em causa com vista à cooperação internacional e à criação de uma garantia maior para o património que, devido à sua qualificação e natureza, é da humanidade e não de um conjunto de pessoas, fechando assim a pretensão que perdurou na história do chamar a si, por grupos fortes de interesses, de património com valor não local nem pessoal, mas sim transpessoal e global.

A necessidade para a proteção de património, de acordo com alguns sociólogos e historiadores ganha um especial e concreto relevo com o aparecimento da UNESCO em 1945, sendo que o próprio conceito de património a ser protegido começa nessa altura a ser desenvolvido, vindo a Convenção de Haia de 1954 definir os bens culturais como bens móveis ou imóveis que apresentem uma grande importância para o património cultural dos povos.¹¹¹ Esta preocupação está patente no texto da convenção, ao afirmar que “a proteção de tal património à escala nacional é a maior parte das vezes insuficiente devido à vastidão dos meios que são necessários para o efeito e da insuficiência de recursos económicos, científicos e técnicos do país no território do qual se encontra o bem a salvaguardar”, afirmando, desta forma, a necessidade de um envolvimento à escala global no que refere ao património. Esta convenção tenta assim imputar à comunidade internacional, uma obrigação de meios para, e citando o preâmbulo da própria convenção, “a proteção do património cultural

¹¹⁰ ZACHARIAS, Diana, *ob.cit.*

¹¹¹ MENEZES, Clarice Cristine Ferreira, “Cooperação internacional e patrimônio mundial”, *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, vol.2 n°3, 2010

e natural, de valor universal excepcional, mediante a concessão de uma assistência colectiva que sem se substituir à ação do Estado interessado a complete de forma eficaz.”¹¹²

A Convenção procura, como vimos, assegurar um tratamento diferente do até aqui praticado, para o leque de Património Mundial. Logo no seu art. 1º, faz uma caracterização clara daquilo que pretende caracterizar como Património Cultural, subdividindo-o em 1) *Monumentos*, 2) *Conjuntos*, 3) *Locais de interesse*. Com os primeiros caracteriza-os de forma quase fechada (a princípio), resguardando a sua relevância histórica, artística ou científica¹¹³. Em segundo lugar, apresenta os *Conjuntos* e ao fazê-los distingue-os de forma clara dos primeiros, salientando que se fazem notar devido à sua natureza singular (isolada) e integração com a natureza. Por último, aparecem os *Locais de interesse*, percebidos de forma diferente dos dois anteriores, pondo-se a tónica na conjugação das “Obras”, caso sejam somente realizadas por homens, ou entre estes e a natureza, acentuando o seu valor “etnológico”, “histórico” ou “antropológico”.

No art. 2º é peremptória a diferença, refere-se ao Património Natural, surgindo, então, a noção de elementos exclusivamente naturais, não é feita uma partição como no art. 1º, referindo-se textualmente a “formações geológicas”, “locais de interesse naturais” ou mesmo “monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas”.

A diferença entre os dois tipos de Património, se era já perceptível, fica aqui reforçada. É esta distinção importante, não só na caracterização para a comunidade internacional do que é Património, como também revela a importância dada, enquanto objectivo da UNESCO, a esta mesma matéria como tema passível de imputar aos Estados obrigações concretas¹¹⁴.

É contudo o art. 3º da Convenção que nos traz mais novidades, uma vez que é aqui que se abre o leque para o que pretende criar, qual o caminho pelo qual opta, atribuindo aos Estados uma obrigação interventiva. O plasmado na Convenção refere que compete aos Estados a identificação e delimitação dos bens (referidos nos arts. 1º e 2º), que se encontrem no seu território.

Esta obrigação, na construção jurídica supranacional, representa duas vertentes

¹¹² Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, disponível em:

¹¹³ Vd. Art. 1º da Convenção “com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência”

¹¹⁴ Como mais à frente iremos observar, neste sentido ainda ZACHARIAS, Diana, “The UNESCO Regime for the protection of world heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution”, *German Law Journal*, Vol.09 No.11, p. 1827

muito relevantes no que refere aos resultados que pretende prosseguir. Em primeiro lugar denota-se um reforço pela soberania Estadual ao definir que apenas os Estados podem determinar que bens, dentro do seu território, cumprirão os requisitos definidos pela própria Convenção anteriormente, afastando, aqui, aquilo que poderia sempre ser visto como uma ingerência desmedida na soberania estadual. Em segundo, cria-se uma obrigação perante os Estados, obrigando-os a uma constante política de conservação se pretenderem que determinado bem tenha acesso ao regime especial modelado nesta Convenção. Esta segunda vertente é da maior relevância, como mais à frente iremos ver, para o instituir de uma preocupação *global*, subtraindo ao Estado a garantia exclusiva de prevenção e proteção desse mesmo Património.

No capítulo II surge o início da pretensão interventiva da Convenção. Esta surge no contexto de pós-identificação, por parte dos Estados, do património no seu território, elevando a fasquia não se ficando apenas pela imputação aos Estados de identificarem e delimitarem os bens, devendo estes conservá-los, valorizá-los, protegê-los e passá-los às gerações futuras, assegurando ainda que estas serão obrigações primárias do Estado¹¹⁵.

É também neste contexto que as seguintes disposições caminham, surgindo, então, um conjunto de diretrizes do “como atuar” dos Estados¹¹⁶. Estas diretrizes não definem normas concretas, estruturam ideias e políticas a seguir. O art. 5º na sua letra refere que os Estados “esforçar-se-ão, na medida do possível (...)”, verificando-se desde logo, não uma imposição de um resultado concreto no exercício da proteção de património¹¹⁷ mas, presenciamos antes o inculc de uma ideia de necessidade de esforço de construção normativa e de atuação administrativa por forma a prosseguir os objetivos que seguidamente propõe.

O disposto no art. 5º visa também inculc ao Património uma valoração na vida comunitária¹¹⁸, atribuindo a este um valor significativo, não só de índole jurídica internacional mas, também, no que refere à importância que este terá para a comunidade nacional do país onde se localizar o bem¹¹⁹.

No artigo seguinte é de novo reforçada a importância da não ingerência na soberania Estadual e é no disposto neste artigo que surge um dos mais relevantes

¹¹⁵ Vd. Art. 4º da Convenção

¹¹⁶ Vd. Art. 5º da Convenção

¹¹⁷ Cfr. Parágrafo 15 b) das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial, disponível em: whc.unesco.org/archive/opguide11-pt.doc

¹¹⁸ Cfr. Parágrafo 211 c) das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹¹⁹ Tal está bem representado na al. f) do art. 5º ao estimular a criação de centros regionais ou nacionais, tendo em vista a “formação nos domínios da proteção”

vínculos deste regime. O Estado parte à convenção, Estado onde se encontra determinado Património Cultural ou Natural, aceita que este seja reconhecido enquanto património universal, impondo à comunidade internacional o dever de cooperação para a manutenção e preservação do mesmo, contudo aceita o compromisso de não tomar medidas que, por algum meio, lesem esse mesmo Património (quer no seu território quer no de qualquer um dos outros Estados parte na Convenção), reforçando a ideia de entreatajuda na preservação deste mesmo património¹²⁰.

Caberá ainda aos Estados Parte na Convenção, a realização de relatórios que englobem as medidas regulamentares, legislativas ou outras que tenham sido adotadas no âmbito da aplicação desta, sendo estes levados ao conhecimento do Comité que, por sua vez, apresentará um relatório em cada uma das sessões da Conferência Geral da UNESCO¹²¹.

O Comité

A procura pela preservação do Património é, de forma clara, o escopo deste regime e, para tal, a construção de uma panóplia de diretrizes é insuficiente. A criação de um órgão que concretize todas as políticas prosseguidas pela Convenção surge pela constituição do *Comité do Património Mundial* (Comité)¹²². O papel central deste Comité é notório e a importância atribuída a este pela Convenção é clara ao dedicar-lhe um capítulo (Cap. III).

O Comité terá como função principal a avaliação do inventário enviado pelos Estados, dos bens que se encontrem no seu território¹²³ e que sejam susceptíveis de integrar a *Lista de Património Mundial*¹²⁴. A avaliação feita pelo comité dos bens sugeridos pelos Estados tem como função a integração, daqueles que cumprirem os requisitos dos arts. 1º e 2º da Convenção, na Lista.

A Lista do Património Mundial tem em vista a definição do objeto do Tratado, ao estabelecer o património como Património Natural e Cultural (património que considere ter “um valor universal excepcional”) sito nos diversos Estados parte, por

¹²⁰ Vd. Art. 6º e 7º da Convenção.

¹²¹ Vd. Art. 29º da Convenção

¹²² Os Arts. 8º, 9º e 10º da Convenção abordam exaustivamente a estrutura e funções do comité, expondo a natureza plurinacional da sua constituição (constituído por membros de 15 Estados parte), referindo ainda que este adoptará o seu próprio regulamento interno, e que poderá criar os órgãos consultivos que julgue necessários, podendo chamar às reuniões organismos públicos ou privados para responderem a questões específicas.

¹²³ Mais uma importante ressalva, feita neste regime, à salvaguarda da soberania estadual.

¹²⁴ Vd. Art. 11º nº2 Convenção

forma a que se possa aplicar a este, todo o regime e as inclusas medidas de proteção¹²⁵. Esta Lista é revista a cada dois anos¹²⁶.

A possibilidade de, por alguma forma (seja degradação natural, desenvolvimento urbano, destruição devido a mudança de propriedade da terra¹²⁷), o Património estar em risco, leva a que o Comité o possa incluir na *Lista de Património Mundial em Perigo*. Para esta inclusão é, ainda, necessário que, para o bem inscrito na Lista de Património Mundial, sejam necessários grandes trabalhos e que tenha sido pedida assistência.

Compete ainda ao comité a decisão sobre os pedidos de assistência, bem como definir a prioridade de cada pedido, de acordo com a urgência e importância do bem a salvaguardar. Cabe, ainda, ao Comité definir que bens devem ser eliminados de ambas as Listas.¹²⁸

É também, competência do Comité estabelecer objetivos estratégicos em vista à melhor aplicação da Convenção, fazendo frente aos desafios emergentes.

Desta forma, o Comité abrange praticamente toda a atividade administrativa oriunda da Convenção¹²⁹. Mormente, no que refere à sua capacidade de estabelecer os acordos de assistência internacional em seu nome e não em nome da UNESCO¹³⁰.

A atuação do Comité tem o auxílio de um secretariado¹³¹, bem como, o recurso a um conjunto de Organizações especializadas na matéria que terão como função, auxiliar o Diretor Geral da UNESCO, dentro das suas competências, na preparação da documentação do Comité, bem como, na execução das suas decisões¹³².

Os órgãos consultivos desempenham um papel relevante¹³³, desde logo, o Conselho Internacional de Monumentos e Locais de Interesse (ICOMOS) e a União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (IUCN), enquanto organizações não governamentais, foram muito ativas na estruturação da Convenção. O Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro dos Bens Culturais (ICCROM), enquanto organização intergovernamental desempenha, igualmente, um papel de relevo na consultoria do Diretor Geral da UNESCO para assuntos da

¹²⁵ Bem como o referente respeito dos Estados parte pelo mesmo enquanto Património Mundial, Natural e Cultural.

¹²⁶ Vd. Art. 11º nº 2 *última parte*, da Convenção

¹²⁷ Cfr. Art 11º nº 4 e Parágrafo. 9 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial, disponível em: whc.unesco.org/archive/opguide11-pt.doc

¹²⁸ Os critérios de inclusão e exclusão das Listas serão definidos pelo próprio Comité de Património Mundial como refere o art. 11º nº 2 e 5 da Convenção.

¹²⁹ ZACHARIAS, Diana, ob. cit., p. 1844

¹³⁰ Cfr. ZACHARIAS, Diana, ob. cit., p. 1844

¹³¹ Vd. Art. 14º nº 1 da Convenção

¹³² Vd. Art. 14º nº 2 da Convenção

¹³³ Vd. Art. 13º nº 7, 8º 3 da Convenção e Parágrafo. 30 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

Convenção, em concreto, e uma vez que foi criada pela própria UNESCO¹³⁴, tem por “funções estatutárias executar programas de investigação, documentação, assistência técnica formação e sensibilização para melhorar a conservação do património cultural imóvel e móvel”¹³⁵.

As mais diversas matérias, quanto à proteção do património, são alvo de possível análise por alguma destas instituições: Desde serem consultados na implementação da Convenção, passando pela monitorização do estado de conservação do Património¹³⁶, a análise dos pedidos de assistência, acabando na análise de bens passíveis de integrarem as Listas¹³⁷. Compete ainda a estas Organizações assistir, a título consultivo, às reuniões do Comité¹³⁸.

Não são estas as únicas organizações de carácter consultivo do Comité, são apenas as supletivas, as referidas na Convenção, uma vez que a enumeração não é exaustiva no art 13º nº 7. Pode o Comité socorrer-se de outras organizações não governamentais que sejam competentes para consultar neste processo¹³⁹, auxiliando ao sucesso do programa imposto por este regime.

As Organizações consultivas não fazem parte da estrutura formal da UNESCO, porém, não passam despercebidas nas suas tomadas de decisão em matéria de Património Mundial, desempenhando um papel de relevo (apesar de “periféricas” à estrutura), levando a que muitas das decisões do Comité sejam suportadas nas suas análises e avaliações¹⁴⁰.

O Fundo

O *Fundo para a proteção do Património Mundial, Cultural e Natural*¹⁴¹ (Fundo), é um instrumento da maior importância para a concretização dos objetivos da Convenção. O propósito da Convenção vai para além da realização das Listas, estas têm um fim próprio que não apenas a identificação do património, mas sim a sua conservação e proteção, sendo para tal necessário o recurso a uma estrutura

¹³⁴ Tem sede em Roma e foi criada em 1956

¹³⁵ Cfr. Parágrafo. 32 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹³⁶ Vd. Art. 14º nº 2 da Convenção e Parágrafo. 31 d) das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹³⁷ Cfr. ZACHARIAS, Diana, ob. cit., p. 1845, e ainda Parágrafo. 31 e) das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial, referente ao ICOMOS e IUCN

¹³⁸ Vd. Art. 8º nº 3 da Convenção e Parágrafo. 31 f) das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹³⁹ Vd. Parágrafo. 38 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁴⁰ Cfr. ZACHARIAS, Diana, ob. cit., p. 1846

¹⁴¹ Vd. Arts. 15º e ss da Convenção, bem como, Parágrafos. 223 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

financeira, que aqui se apresenta como Fundo.

Este instrumento é um fundo de depósito, criado pela Convenção, com um regulamento próprio¹⁴², e é constituído por contribuições obrigatórias e voluntárias dos Estados parte na Convenção, bem como, por quaisquer outros recursos autorizados pelo regulamento do Fundo¹⁴³.

O destinar das contribuições feitas, diz o art. 15º nº 4, é feito pelo Comité, podendo este aceitar contribuições para fins específicos, desde que este tenha sido definido pelo próprio Comité. As contribuições realizadas para o Fundo, por cada Estado, serão definidas na Assembleia Geral dos Estados parte na Convenção que deve ser realizada de dois em dois anos e não pode, por forma alguma, ultrapassar 1% da sua contribuição para a UNESCO¹⁴⁴.

O art. 17º desenquadra-se da natureza específica do fundo, sendo, no entanto, essencial na promoção do objetivo da convenção, ao consagrar o dever dos Estados parte de criarem, ou promoverem a criação, de fundações ou associações com vista ao encorajamento da proteção e conservação do Património. Ressurge, contudo, na disposição seguinte, o dever de contribuição dos Estados nas campanhas de angariação para a proteção de Património.

As condições, nas quais os Estados parte podem requerer assistência internacional, são da maior importância para estes, enquanto mecanismos estritos de auxílio ao cumprimento da Convenção.

Os Estados parte apenas poderão socorrer-se da assistência, tendo em vista bens integrantes, ou que o Comité tenha em vista integrar nas Listas já referidas e, apenas só, quando não seja possível, a nível nacional, assegurar os meios necessários¹⁴⁵.

Compete ao Comité a definição da forma de assistência a prestar¹⁴⁶, definindo este 3 tipos de assistência¹⁴⁷: assistência de emergência, assistência preparatória e assistência na “conservação e gestão”.¹⁴⁸ Estabelece ainda o Comité que a assistência será atribuída com prioridade aos bens inscritos na Lista do Património Mundial em Perigo. Com exceção da Assistência de emergência, Estados que tenham algum atraso no pagamento das suas contribuições para o Fundo, não poderão socorrer-se da

¹⁴² Vd. <http://whc.unesco.org/en/financialregulations/>

¹⁴³ Vd. Art. 15º nº da Convenção

¹⁴⁴ Vd. Art. 16º

¹⁴⁵ Vd. Art. 20º da Convenção e Parágrafo. 233 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁴⁶ Vd. Art. 21º da Convenção

¹⁴⁷ Decisão 30 COM 14A

¹⁴⁸ Cfr. Parágrafo. 235 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

assistência internacional no âmbito da Convenção¹⁴⁹.

Em matéria prática de Assistência, o art. 22º, traz um contributo importante ao concretizar as formas que a assistência pode assumir, desde logo na formação, fornecimento de equipamento, estudos, empréstimos a juro reduzido ou isentos de juro, podendo esta assistência estender-se a centros nacionais de formação de especialistas¹⁵⁰.

É incentivado que cada Estado contribua, na parte substancial dos recursos atribuídos pela assistência, sendo minoritária a realizada pela UNESCO¹⁵¹.

O incentivo à boa estruturação de um pedido de assistência é incentivado pelo Comité, ao permitir o acesso a pedidos aprovados por parte dos Estados que pretendam submeter um pedido de assistência, ao criar um formulário de assistência¹⁵², ou promovendo a consulta do Secretariado e das Organizações Consultivas.

É a própria Convenção que estabelece a importância da publicidade dos atos realizados no âmbito do processo de assistência¹⁵³, devendo os Estados referir a importância dos bens objetos da intervenção e qual o papel desta.

A finalidade de prevenção geral

O papel educativo da UNESCO não é esquecido nesta Convenção, alvitrando o recurso a programas educativos e informativos, por forma a assegurar a transmissão da importância dos bens definidos nos seus arts. 1º e 2º.¹⁵⁴ Mas este regime não se limita à mera sugestão, incumbe os Estados parte de informarem o público acerca das ameaças que este património é alvo.¹⁵⁵ Devem, assim, os Estados envolver as universidades, escolas, museus, bem como outras autoridades educativas por forma a que estas desenvolvam processos educativos que abarquem a matéria do Património¹⁵⁶.

É também neste Cap. VI que a convenção reforça a importância da informação quanto ao património que, de alguma forma, necessitou de assistência, não se ficando pela divulgação desta nos relatórios, mas transmitindo-a ao público por forma a que

¹⁴⁹ Decisão 13 COM XII. 34 e Parágrafo. 237 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁵⁰ Vd. Art. 23º da Convenção

¹⁵¹ Vd. Art. 27º da Convenção

¹⁵² Vd. Anexo 8 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁵³ Vd. Art. 28º da Convenção

¹⁵⁴ Vd. Art. 27º da Convenção

¹⁵⁵ Vd. Art. 27º nº 2

¹⁵⁶ Parágrafo. 220 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

este tenha conhecimento do objeto da assistência, bem como o papel desta.

Ao longo deste regime muitas exigências surgem, sendo clara a necessidade de acompanhamento e proteção de um conjunto de bens que aqui se eleva à categoria de Património Mundial. Para tal a Convenção define Património¹⁵⁷, impõe obrigações, cria estruturas e faz surgir mecanismos de apoio (como o é o da assistência).

Das estruturas nomeadas e criadas surge uma que, à luz da natureza e fim administrativo, importa realçar, o Comité de Património Mundial¹⁵⁸. Este, ao longo de todo o regime de proteção do Património, ocupa um lugar de destaque, quer a nível decisório¹⁵⁹, quer a nível regulamentar¹⁶⁰, quer em termos discricionários¹⁶¹.

O Comité na UNESCO e esta enquanto entidade reguladora internacional

O Comité é um órgão central na estrutura da UNESCO no que refere à matéria de património, é notório o seu envolvimento, desde logo pela sua estrutura, no emitir das vontades dos Estados signatários¹⁶². A sua capacidade decisória, o seu modo de atuação enquanto “administração” internacional é crescente, não só pelos poderes que lhe são conferidos na convenção, como também pela forma como este o executa.

Em primeiro lugar podemos recorrer a um critério material por forma a perceber o efeito da sua atuação e de que forma é este, ou não, (por vez da UNESCO e enquanto seu organismo) um organismo de regulação internacional, se cabe ou não no âmbito do *global governance*. Cremos que sim, em primeiro lugar, recorrendo à natureza da sua atividade regulatória¹⁶³ que é da maior importância na interpretação e desenrolar da atividade de proteção de património (re)-nascida com este regime.

Em segundo lugar, recorremos a um critério formal, pelas funções “administrativas” que detém¹⁶⁴, aqui funções inovadoras, ao criar um ato novo e de consequências até aqui desconhecidas, e com a maior influência para as administrações nacionais, bem como para a estrutura administrativa supranacional.

A UNESCO parece-nos, sem dúvida alguma, ser uma entidade de regulação

¹⁵⁷ Vd. Art. 1º e 2º da Convenção

¹⁵⁸ Vd. Art. 8º e ss da Convenção

¹⁵⁹ Vd. Art. 11º nº 2

¹⁶⁰ Vd. Art. 10º nº 1

¹⁶¹ Vd. Art. 10º nº 3

¹⁶² A sua estrutura é constituída por, pelo menos, 15 Estados parte na Convenção, sendo assegurada a representatividade das diferentes regiões do globo, evitando assim qualquer problema de legitimidade. Art. 8º nº 1 e 2

¹⁶³ Criação de regulamentos próprios, estruturação de orientações para a aplicação da convenção, parecem-nos exemplos indubitáveis desta mesma capacidade

¹⁶⁴ Paradigma destas mesmas funções é a capacidade de criação das “Lista de Património Mundial” e “Lista de Património Mundial em Perigo”

internacional, quer pelos poderes que lhe são atribuídos no Tratado Fundador, bem como, pela sua capacidade normativa e regulatória, sendo no entanto mais curioso, é a capacidade de um organismo criado numa convenção, desempenhar tal papel, papel este do maior relevo para a integração dos efeitos da convenção nos diversos ordenamentos jurídicos.

A função administrativa de atos como as Listas é, sem dúvida, atribuível à UNESCO, no entanto “via” Comité, através deste órgão de novidade que nos é trazido pela Convenção. As dúvidas que surgem têm apenas que ver com autonomia, capacidade de livre atuação e, aqui, é evidente não só que é criado pela UNESCO, como também, o Comité, faz parte da estrutura desta, muito especificamente numa área. Contudo, diversas são as competências deste órgão, atribuídas por um Tratado, que o funda e lhas dá, bem como, um conjunto de atribuições.

Já referimos as diversas funções que detém, mas é na sua capacidade decisória em seu favor (como é o caso da criação do seu próprio regulamento interno), como também decisões que venham, por algum meio, a afetar a atuação de terceiros, e aqui, quer as listas (sobre as quais, mais à frente, nos procuraremos debruçar) quer as próprias orientações técnicas para a aplicação da Convenção, que ditam às diversas entidades de que forma devem aplicar a convenção, contendo estas mesmas orientações, detalhes específicos para cada interação Estadual ou institucional que possa existir com o regime de proteção de Património¹⁶⁵.

A influência administrativa deste regime é irrefutável, socorrendo-se de estruturas e mecanismos que visam a adaptação da atividade administrativa estadual ao regime exposto na Convenção. Poder-se-ia então assumir que não passa de uma intervenção jus-internacional de uma organização internacional, contudo, o seu carácter de regulação da atividade Estadual, em específico, no que toca à forma como estas integram, cumprem e asseguram o cumprimento dos objetivos da convenção¹⁶⁶, vem mostrar o contrário, caracterizando assim esta entidade como fulcral no desenrolar da atuação administrativa no contexto global, da mesma forma que, no que refere à atividade administrativa própria das administrações nacionais, este regime vem criar obrigações, fazendo ainda surgir mecanismos de regulação dessa mesma atividade no âmbito nacional.

¹⁶⁵ Vejamos o exemplo do pedido de assistência, para o qual é criado um formulário, bem como permitido o acesso a pedidos anteriores e que tenham tido aprovação, por forma a auxiliar os Estados a recorrer a este mecanismo fundamental na índole da Convenção.

¹⁶⁶ E mais uma vez, o recurso às “Listas” é um exemplo de absorção, por parte do Património, de uma dignidade jurídica distinta daquela que até aí lhe havia sido atribuída

Quando falamos em natureza regulatória global, estrutura e carácter administrativo da Convenção (ou quando o insinuamos) tal, vem na calha do até aqui defendido, de que, de facto, a natureza administrativa não se limita às administrações nacionais, indo de encontro a uma realidade global, a qual a UNESCO vem, em parte, ajudar a desenhar. É no contexto do DAG que, quer a UNESCO, quer o Comité, vêm inovar, apresentando modelos de administração autónomos¹⁶⁷, mas de influência global, interpelando os vários Estados em diferentes matérias.

Listas do Património Mundial e do Património em Perigo

De todo o regime, há uma figura de destaque no âmbito daquele, o qual designamos, de carácter administrativo da Convenção, sendo então a figura das *Listas*¹⁶⁸. Muitas Controvérsias podem surgir em torno destas, no que refere à sua natureza, ao seu escopo, bem como, à forma como se articulam, pelo que aqui procuraremos abordá-las tentando clarificar, um pouco melhor, o papel que desempenham.

A primeira referência que lhes é feita na Convenção surge no âmbito da sua obrigação, aceite pelos Estados parte, de enviarem um inventário com todos os bens, que integrem o seu património e que sejam, de alguma forma, passíveis de vir a integrar as Listas¹⁶⁹.

Esta figura pode ser interpretada como, não mais, do que uma confirmação da natureza do património que vem abranger assumindo-se, assim, que tal património já constituía um valor e uma dignidade excepcional e universal¹⁷⁰.

Nesse sentido, poder-se-á argumentar com o art. 11º, que designa ser competência dos Estados enviar o inventário de bens para que possam posteriormente ser integrados nas Listas, podendo assim entender-se que o valor atribuível ao Património já lhe pertence. Mais ainda refere a Convenção ao impedir a integração de determinado bem sem a aceitação do Estado. Assim, surge a possibilidade de afirmar que o Património Mundial já o é quando integra as Listas., desde logo pela natureza, no nosso entender redutora, da interpretação feita ao texto da Convenção. Em primeiro lugar, é de facto a Convenção que refere não ser limitativo ao Património

¹⁶⁷ Apesar do recurso a Organizações com carácter consultivo, no caso do comité o recurso ao ICOMOS ou IUCN.

¹⁶⁸ Lista de Património Mundial e Lista de Património Mundial em Perigo

¹⁶⁹ Vd. Art. 11º nº 1 da Convenção

¹⁷⁰ Como vem, em parte, afirmar o Art. 12º da Convenção

incluso nas Listas a qualidade de Património de valor excepcional¹⁷¹, todavia, é a mesma, e na mesma disposição, que acrescenta “para fins diferentes dos resultantes da inscrição nas referidas Listas”, assegurando assim que, de facto, o valor do Património não é constituído pela Convenção, contudo esta atribui, ao que reconhece, fins específicos e um valor excepcional explanado.

Por outro lado, e não descorando o facto da própria convenção referir a natureza intrínseca de todo o património e de atribuir, aos Estados, a competência de averiguar qual do seu Património é passível de vir a integrar as Listas, e seguidamente o “candidatar”, esperando igualmente a necessária aceitação destes sobre a integração posterior do Património neste regime, é contudo competência do Comité, seguindo um procedimento que envolve o recurso à consulta de entidades externas, decidir sobre a integração ou não de património. Ora esta decisão, cria efeitos específicos, não no Património, mas na forma como passa a ser tratado juridicamente, aplicando-lhe um regime específico, ao qual outro, de valor excepcional mas que não conste das Listas, não terá acesso. É o ato decisório do Comité que estipula o acesso a um regime diferente e, como tal, a uma qualificação jurídica distinta de cada bem que integre as Listas fazendo com que, desta forma, a sua natureza por muito que não seja distinta de tantos outros locais, seja considerada de outra forma. A nosso ver, é o respeito pela soberania Estadual e liberdade de atuação dentro desta, que leva à criação desta iniciativa estadual.

No sentido da relevância fundamental do Comité e, neste caso, de forma mais clara ainda, da intervenção decisória una deste organismo, temos o caso da Lista de Património Mundial em Perigo, na qual a integração não carece de uma prévia intervenção estadual, cabendo exclusivamente ao Comité tal decisão. Esta competência discricionária do Comité é feita notar logo no Art. 11º nº 4 e nº 5 da Convenção, bem como é reforçada na al. c) do 24º parágrafo das Orientações Técnicas.

Pode assumir-se um desrespeito pela atuação da administração estadual nacional, contudo, o Comité vem esclarecer nas Orientações Técnicas¹⁷² que, estando preenchidas as condições aí descritas, e no respeito pelo art. 2º da Convenção, caberá assim ao Comité tomar a decisão da inscrição¹⁷³. Não será, contudo, um critério de natureza formal a afastar o *ius imperii*, mas antes um de natureza material, pois é a

¹⁷¹ Vd. Art. 12º

¹⁷² Cfr. Parágrafo. 177 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁷³ Denotando-se aqui, uma vez mais, o papel central do Comité no contexto da Convenção

própria Convenção a atribuir competências ao Comité para criar o seu próprio regulamento, bem como, um conjunto de disposições permissivas de uma atuação “aberta” por parte deste órgão¹⁷⁴.

Regressando à natureza da Lista do Património Mundial em Perigo, esta surge num âmbito específico e de necessidade interventiva na proteção do património, elevando aqui o intuito da Convenção¹⁷⁵ ao seu núcleo mais basal. A divulgação desta Lista é, bem como os critérios generalistas que levam à integração de determinado bem nestas, definida na Convenção¹⁷⁶, contudo, são as orientações técnicas que vêm estipular o procedimento de integração na Lista¹⁷⁷.

O procedimento de inscrição de bens na Lista do Património Mundial, inicia-se com o registo das propostas de inscrição¹⁷⁸, no qual o Secretariado acusa a recepção da proposta de inscrição e, de acordo com os requisitos do Parágrafo 132 das Orientações Técnicas, pedindo, se necessário, ao Estado parte, informações sobre o bem. De seguida, entrega a cada sessão do comité, uma lista das propostas e se estas se encontram ou não completas. Posteriormente, na fase de avaliação das propostas, os órgãos consultivos, pronunciar-se-ão sobre o valor excepcional do bem, assim como, sobre a autenticidade e integridade, devendo ainda, esta análise, ser pautada por um conjunto de princípios¹⁷⁹.

Pode ainda presentear-se uma retirada da proposta de inscrição, por parte do Estado, esta feita até à sessão na qual iria ser analisada a proposta.

Compete ao Comité a decisão de se deve, ou não, um bem ser inscrito na Lista de Património Mundial. Esta decisão pode, então, seguir pela inscrição, caso no qual o Comité adopta uma declaração de valor excepcional do bem, podendo ainda no ato de inscrição, fazer recomendações quanto à proteção do bem¹⁸⁰. Esta decisão é apresentada nos relatórios e publicações do Comité.

No caso de a decisão ser a de não inscrever, então, tal proposta não poderá de novo ser apresentada, a menos que novas descobertas se façam, novos critérios sejam aplicáveis ou apareçam novas informações científicas¹⁸¹.

Quanto ao Património Mundial em Perigo, e a inscrição de um bem na Lista

¹⁷⁴ Mais diz a Convenção, no seu Art.11º nº 5, ao estabelecer que é o Comité que define os requisitos para a integração nas Listas

¹⁷⁵ Ora, se o intuito deste regime é, proteger e conservar um conjunto de bens que, devido ao seu valor “excepcional”, integram aquilo a que aí se define como Património Mundial, então, a prossecução da preservação de um bem, que devido a determinada circunstância, corre o grave risco de perder esse valor, é mais do que condizente com o objetivo concreto da Convenção.

¹⁷⁶ Vd. Art. 11º da Convenção

¹⁷⁷ Cfr. Parágrafo. 183 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁷⁸ Cfr. Parágrafo. 140 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁷⁹ Cfr. Parágrafo. 148 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁸⁰ Cfr. Parágrafo. 155 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁸¹ Cfr. Parágrafo. 158 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

do Património em Perigo, o critério fundamental, e estipulado nas orientações técnicas, é a existência de um perigo¹⁸². Além do critério do perigo há um outro, a possível correção através da ação humana¹⁸³.

No que refere ao procedimento de inscrição, sempre que seja considerada a hipótese de um bem integrar a lista de Proteção de Património, o Comité adotará um estado de conservação desejável, bem como, um conjunto de medidas com vista à remoção do perigo existente¹⁸⁴.

As informações recolhidas, sobre o estado atual do bem¹⁸⁵, serão levadas ao Comité que decidirá sobre a inscrição ou não do bem nesta Lista, definindo este o conjunto de ações corretivas a serem seguidas, sendo este programa apresentado ao Estado Parte, bem como, imediatamente, é também tornada pública a decisão de acordo com o art. 11º nº 4 da Convenção.

É incumbência do Comité a elaboração de um exame periódico ao bem em perigo, por forma a perceber se as circunstâncias ainda o justificam. Assim, poderá tomar uma de três medidas: 1) determinar, com o Estado parte, se são necessárias medidas adicionais; 2) retirar o bem da Lista de Património em Perigo, por já não se encontrar em perigo; 3) retirar o bem de ambas as Listas por ter perdido o seu valor excepcional¹⁸⁶.

Assim, as saída desta Lista têm como consequência um mais difícil acesso pelo Estado Parte à assistência financeira. É um procedimento rigoroso e de constante avaliação¹⁸⁷ que, no entanto, não pretende ser mais do que um procedimento intermédio com vista ao restabelecer da situação inicial ou ideal (no caso do Património integrar, logo, ambas as listas).

O procedimento de retirada de bens da Lista do Património Mundial vem, por diversas razões, ocupar um lugar de destaque neste regime.

Em primeiro lugar, não é feita nenhuma referência expressa a esse respeito, apenas à atualização da Lista, o que, percebendo como fator decisivo para a pertença a esta o facto de o bem deter um valor excepcional, e tendo em conta a possibilidade deste desaparecer, por analogia, parece ser possível preencher esta lacuna¹⁸⁸.

¹⁸² Vêm definidos no Parágrafo. 178 e ss das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial, os tipos de perigo a considerar

¹⁸³ Parágrafo. 181 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁸⁴ Parágrafo. 183 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁸⁵ E aqui recorrendo aos órgãos consultivos e ao Estado parte.

¹⁸⁶ Vd. Parágrafo. 191 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁸⁷ O que se percebe devido às implicações financeiras que caem sobre o Fundo, como supra referido, desde logo devido ao acesso a financiamento em condições muito especiais, bem como de pagamento

¹⁸⁸ Deixando contudo a nota de que este é, sem dúvida, um silêncio desajustado deste regime, devido até, às implicações que trás

Em segundo lugar pois surge como sanção única deste regime para o desrespeito do valor atribuído ao bem constante do Património Mundial.

Em terceiro lugar, o seu conteúdo sancionatório parece reduzido, não existindo, na convenção, outras sanções que não a “des-listagem” reforçando assim que esta traga consequências posteriores e não diretamente advindas deste regime¹⁸⁹.

Apesar de todas estas referências, as consequências da listagem e des-listagem podem ser da maior significância para os Estados que as sofrem, desde logo no que refere aos particulares que veem a decisão de integração na lista de património protegido a ser tomada não por um órgão de filiação voluntária mas, antes, por uma entidade de natureza pública e de forma unilateral¹⁹⁰.

No que refere ao procedimento de retirada de um bem da Lista, tal dever-se-á ou à sua deterioração a ponto de ter perdido as características que levaram à sua inscrição ou, então, as qualidades intrínsecas do bem já estavam de tal modo deterioradas pela ação do homem e as medidas corretivas não tenham sido aplicadas a tempo¹⁹¹.

As Orientações Técnicas criam, também, a obrigação por parte do Estado de informar o secretariado quando determinado bem se deteriore ou quando as medidas corretivas não tenham sido tomadas dentro do prazo proposto. Caso a informação sobre o deteriorado estado do bem tenha sido levada ao Secretariado por uma entidade que não o Estado Parte, então, caberá ao primeiro investigar a veracidade de tais informações, pedindo ainda ao Estado Parte um comentário sobre estas. No seguimento da transmissão e análise destas informações, terão lugar os comentários das organizações consultivas sobre estas mesmas informações.

Depois de recolhida toda a informação e consultado quer o Estado Parte quer as organizações consultivas, terá lugar a decisão que, mais uma vez, é tomada pelo Comité¹⁹². A decisão, caso seja de des-listagem, implicará a transmissão ao Estado da sua pretensão, bem como, mais uma vez, ser tornada pública, sendo a Lista atualizada sempre que esta decisão a alterar.

As listas apresentam-se como um instrumento jurídico de relevância central em todo o regime de proteção do Património Mundial, desde logo no que respeita ao facto de serem uma porta de acesso a este mesmo regime. Como já vimos, o

e que, posteriormente, iremos referir

¹⁸⁹ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 112 e 113, referindo-se a este tipo de sanções com “soft sanctions”

¹⁹⁰ Algo que posteriormente iremos exemplificar com casos de consequências para os Particulares

¹⁹¹ Vd. Parágrafo. 192 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁹² Que, em conformidade com o Art. 13º nº 8 da Convenção, será tomada por maioria de 2/3

património não perde o seu valor excepcional por não fazer parte destas Listas, contudo, é através da integração que lhe é permitido o acesso a todo o regime, contemplando assim, a possibilidade do recurso à assistência, ao recurso aos pareceres dos órgãos consultivos e, mais importante ainda, uma valoração supranacional do Património que contem no seu território consagrando este enquanto Património Mundial, daí advindo a obrigação internacional de preservação deste por todos os Estados parte. As Listas são o meio através do qual cada bem acede a um mecanismo, inclusive subdividem esta função entre si. Enquanto que a Lista do Património Mundial abre o acesso ao regime geral, a Lista do Património em Perigo faz aceder os bens a um regime especial devido à alteração das circunstâncias de inscrição nas primeiras.

As Listas são mecanismos de acesso a um regime, mecanismos estes que são antecedidos de um procedimento para a sua alteração. As Listas acabam por vir, também, consagrar o princípio (de Direito Administrativo) da Publicidade e da Transparência, pois representam a entrada de determinado bem no regime, ao que a consagração das disposições que têm em vista fazer difundir tal concretização, mais não têm do que a finalidade de publicitar, quase como que uma condição de eficácia deste ato.

Se virmos bem, é de um procedimento de atuação de um órgão, que em grande parte constitui a atividade administrativa criada nesta convenção, que nascem as Listas, vindo estas garantir a eficácia do ato que é, na realidade, a decisão de integração de determinado bem no âmbito da Convenção.

As Listas surgem como figura de referência daquele que é o objeto de atuação da convenção figurando, ainda, como instrumento de relevo na atribuição de eficácia ao ato, pouco abordado na própria convenção, que é a decisão do Comité.

Breve Súmula

A capacidade inovadora deste regime é surpreendente, desde a forma como vem garantir um novo grupo de bens, aqui de importância internacional/global, passando pelas entidades inovadoras que cria¹⁹³, ao recurso a órgãos consultivos supletivos e outros (caso o Comité entenda), terminando nos atos que são praticados à luz da convenção, bem como o procedimento para tais atos, como é o caso do recurso

¹⁹³ Temos o exemplo do Comité, órgão de maior importância com capacidade normativa, decisória, executiva; o secretariado, que é o órgão que estrutura toda a atuação do comité.

permanente ao comentário e cooperação dos Estados parte¹⁹⁴, respeitando a soberania estadual.

O escopo iminente administrativo da Convenção, de *global governance* se quisermos, é crucial em toda a sua análise. Desde logo, por não vir apenas criar um regime à luz da sua natureza convencional, trazendo sim, formas de regulação concretas¹⁹⁵ com uma estrutura decisória e respeitante da realidade global¹⁹⁶.

Existe uma figura de cariz eminentemente administrativo, as Orientações técnicas que regulam os procedimentos de inscrição nas Listas, bem como o de deslistagem. Pode, pelo menos, considerar-se uma atividade normativa administrativa¹⁹⁷, e é um exemplo paradigmático da atuação não vinculativa da Administração¹⁹⁸, que derivado desta mesma característica se apresentam como “*flexible working documents*”¹⁹⁹.

¹⁹⁴ A título de exemplo Parágrafo. 184 primeira parte das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

¹⁹⁵ Como é o caso da análise continuada, feita ao Património Mundial em perigo, assim como do cumprimento das medidas complementares de recuperação e preservação.

¹⁹⁶ É o caso do Art. 8º nº 2, o qual assegura uma representação equitativa no Comité dos Estados das diferentes partes do mundo

¹⁹⁷ CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 112

¹⁹⁸ Vd. Supra

¹⁹⁹ Cfr. <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-en.pdf>. Nos comentários, nota 7.

Casos de Estudo

Yellowstone National Park

O Yellowstone National Park²⁰⁰ (YNP) é um Parque Natural nos Estados Unidos circundando a zona das nascentes do rio Yellowstone, de enorme importância em termos geológicos²⁰¹ e biológicos²⁰². Foi criado em 1872 pelo Presidente Ulysses S. Grant, através do “*The Act of Dedication*”, passando a ser o primeiro parque natural. Em 1978 integrou a Lista de Património Mundial²⁰³, tendo tido um relatório favorável à inscrição pelo IUCN²⁰⁴.

Desde a sua criação, e devido à sua projeção, muitos fatores foram tidos em conta no funcionamento do YNP, desde a crescente poluição atmosférica à visual²⁰⁵, à relação das atividades económicas, industriais e comerciais em volta do YNP.

Em 1987 a companhia mineira *Crown Butte* realizou um projeto para exploração de um terreno próprio, limítrofe do YNP. Após uma primeira análise, estimou a companhia que o benefício económico advindo da exploração (quer lucro, quer riqueza e emprego criados na região) seria de mil milhões de dólares, sendo a iniciativa apoiada pelas autoridades locais, devido ao estímulo de crescimento criado na zona. No entanto, contra a exploração da mina, encontravam-se grupos de defesa do ambiente, a administração do YNP e o departamento federal do Interior²⁰⁶ usando como argumento, a poluição das águas subterrâneas, afetando assim a fauna e flora do YNP.

Em 1994 o Comité interveio no processo, pois o YNP encontrava-se na Lista de Património Mundial, tendo a delegação Norte Americana informado de potenciais ameaças devido à exploração mineira, mas não tendo, contudo, proposto a inscrição deste bem na Lista de Património em Perigo.

Um ano depois, após uma análise aprofundada, o Comité tomou a iniciativa de inscrever o YNP nesta última Lista²⁰⁷, assumindo a competência de,

²⁰⁰ Wyoming, Montana e Idaho

²⁰¹ Geiseres, e inúmeros terramotos,

²⁰² O parque alberga 1700 espécies de árvores, 170 espécies consideradas exóticas e 60 espécies de mamíferos.

²⁰³ Report of the 2nd Session of the Committee, in: <http://whc.unesco.org/archive/repcom78.htm#28>

²⁰⁴ http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/028.pdf

²⁰⁵ Foi o que sucedeu a quando da permissão de entrada dos visitantes com *snowmobiles*, levando a uma enorme controvérsia, que levou à decisão de limitar o número de visitantes e de veículos de neve que pudessem aceder ao YNP, trazendo consequências positivas em termos biológicos e atmosféricos, mas prejudicando a economia e indústria locais

²⁰⁶ Cfr. CIMINO, Benedetto “Global Bodies Reviewing National Decisions: The Yellowstone Case” in AAVV (CASSESE / CAROTTI / CASINI / MACCHIA / MACDONALD / SAVINO) (ED.), *Global Administrative Law – Cases, Materials, Issues*, IRPA, ILLJ da NYU, 2008 p. 191 e ss..

²⁰⁷ 19COM VIII.A.5, <http://whc.unesco.org/archive/1995/whc-95-conf203-16e.pdf>

independentemente, inscrever determinado bem.

Tal competência parece depreender-se da própria Convenção, ao no art. 11º nº 4 vir a explicar que compete ao Comité “estabelecer, atualizar e difundir” a Lista do Património Mundial em Perigo, ao contrário do que faz com a Lista do Património Mundial que deixa, de forma clara, a iniciativa aos Estados para uma possível inscrição. Não deixa de, no entanto, ser uma clara manifestação da independência deste órgão apesar de não nos parecer ser uma atuação de um órgão ao qual os Estados não se vincularam, desde logo pelo disposto na Convenção que, apesar de omissa relativamente a um início de procedimento por parte dos Estados, essa mesma omissão parece fazer crer da independência do Comité nesta matéria, e mais, ao assinarem a Convenção os Estados vinculam-se igualmente à atuação deste órgão.

Contudo, a Administração norte americana não se opôs, compensando a *Crown Butte*, entregando-lhe terrenos federais no valor de 65 milhões de dólares, demonstrando assim que, a própria administração, não viu este ato como uma violação da soberania²⁰⁸.

O conjunto de atos e esforços levou a que o Comité viesse a retirar o Yellowstone National Park da Lista do Património em Perigo²⁰⁹.

A importância dos atos do Comité e a consequente aceitação do Estado Americano da decisão (apesar de, como já vimos, esta não ser necessária), demonstra, neste caso, a influência que o processo de listagem ou des-listagem podem ter na economia local, bem como, na priorização e ordenação de interesses envolvidos, fazendo perceber que, por si, a ameaça de des-listagem e a necessária retirada de benefícios adquiridos pela pertença a este regime jurídico, podem trazer enormes consequências quer de foro financeiro quer de foro político.

Kakadu National Park

No caso do Kakadu National Park (KNP) (**Localização**), a exploração mineira esteve também no despoletar da controvérsia. Este bem integrou a Lista do Património Mundial em 1981²¹⁰, contendo duas extensões uma em 1987 e outra em 1992.

Em 1997 foi anunciado o reinício da exploração das minas de Jabiluka (minas

²⁰⁸ Cfr. CIMINO, Benedetto “Global Bodies Reviewing National Decisions: The Yellowstone Case” in AAVV (CASSESE / CAROTTI / CASINI / MACCHIA / MACDONALD / SAVINO) (ED.), *Global Administrative Law – Cases, Materials, Issues*, IRPA, IILJ da NYU, 2008 p. 194

²⁰⁹ 28COM 15B.122

²¹⁰ Report of the 5th Session of the Committee in: <http://whc.unesco.org/archive/repcom81.htm#147>

de Urânio), decisão esta que foi seguida de inúmeras manifestações. Diversos grupos desempenharam um papel de relevo no processo, desde ONG's, passando pela Academia de Ciências Australiana, culminando nos Partidos da oposição expressando todos a sua oposição à exploração destas minas.

Em 1998, o Comité enviou membros para visitarem o KNP por forma que se pudesse abrir um inquérito formal, tendo como principal objetivo a conjugação dos interesses em jogo. A conclusão obtida foi que a delegação australiana tinha até 15 de Abril de 1999 para demonstrar os esforços realizados por forma a evitar por em risco o KNP como Património Mundial²¹¹.

O governo australiano, através do Ministro do Ambiente veio dizer que uma intervenção internacional não era necessária pois o Concelho Australiano de Investigação, através da ERA (*the Excellence in Research for Australia*), já tinha demonstrado mais do que capacidade na gestão deste problema. O relatório australiano dizia ainda não ser de todo necessária a cessação da exploração mineira e que o KNP não devia ser inscrito na Lista do Património em Perigo²¹², tendo a argumentação sido baseada na opinião do cientista responsável do KNP, cargo este criado pelo governo australiano, caracterizando como erróneos a diversos níveis o relatório do Comité.

Em julho de 1999, o Comité decidiu não inscrever o KNP nas Lista de Património em Perigo demonstrando, contudo, a necessidade de permanecer aberta a discussão, forçando o Estado parte a alterar as suas políticas quanto às explorações, algo que inclusivamente já tinha sido iniciado até aqui²¹³.

Neste caso, a forte oposição à criação por parte de um organismo internacional de medidas suplementares, pelo governo australiano, foi suficiente para permitir que a decisão do Comité fosse distinta do caso anterior, assumindo o mesmo esta clara influência ao reconhecer que não se encontrava satisfeito com as justificações dadas e que ainda tinha dúvidas quanto à não influência das minas no KNP como Património Mundial.

O Estado Australiano, apesar de, no nosso entender, não ser parte competente para se opor a este processo, exerceu a sua função de aconselhamento e comentário à medida proposta²¹⁴, tendo apenas o Comité, no âmbito do seu poder decisório, optado

²¹¹ 22COM VII.28

²¹² Response by the Government of Australia to the UNESCO World Heritage Committee Regarding Kakadu National Park, Abril 1999, p. vii disponível em: <http://www.environment.gov.au/ssd/supervision/arr-mines/jabiluka/pubs/fullreport.pdf>

²¹³ State of Conservation Report, disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/repcomx99.htm#sc147>

²¹⁴ Vd. Parágrafo. 183 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

por uma decisão diferente do que a maioria esperava, acolhendo com bastante credibilidade o relatório apresentado pelo Estado parte e assumindo que o trabalho a realizar não necessitaria de uma ingerência tão grande.

Catedral de Colónia

Outro caso de elevado relevo é o da “Catedral de Colónia” (CC), bem este de enorme dimensão numa cidade extremamente populosa na Alemanha. A importância da CC no espólio patrimonial alemão e europeu é dificilmente mensurável, recebe anualmente cerca de 6 milhões de visitantes, algo apenas comparável à Torre Eiffel²¹⁵.

Em fevereiro de 1996, um conjunto de especialistas do ICOMOS visitou a catedral como consultores oficiais do Comité tendo recomendado a inscrição da CC na Lista do Património Mundial²¹⁶ e sugerindo, ainda, a criação de uma “buffer zone”²¹⁷, que foi aceite pelo Governo Federal Alemão não tendo, contudo, sido definida.

Em 2003, a administração da cidade de Colónia aprovou um projeto para a construção de um conjunto de Arranha Céus do lado oposto do rio Reno à Catedral, tendo já na altura, um dos edifícios sido construído. O Comité pediu ao Governo Federal Alemão que elaborasse um relatório detalhado sobre o empreendimento e suas repercussões, por forma a perceber de que forma este afetava a natureza da CC enquanto Património Mundial²¹⁸, algo que a Alemanha não fez, tendo desencadeado diversos avisos do Comité, culminando na inscrição do bem na Lista do Património Mundial em perigo²¹⁹. A decisão foi muito mal acolhida pelo Presidente da Câmara de Colónia, tendo alegado não ter sido informado da decisão do Comité e que este não poderia impedir a expansão da cidade.

Por fim, o Ministério dos Negócios Estrangeiros enviou uma carta ao Presidente da Câmara (**não sendo presidente da câmara, que figura é?**) dizendo que este devia tomar todas as medidas necessárias por forma a evitar danos nas relações internacionais, ao qual este respondeu dizendo não ser da competência deste ministério o planeamento da cidade de Colónia²²⁰.

²¹⁵ Cfr. ZACHARIAS, Diana *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System*, 10 MAX PLANCK YEARBOOK OF UNITED NATIONS LAW (MAX PLANCK UNYB) 273-366 (2006)

²¹⁶ Vd. Avaliação do ICOMOS, disponível em: http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/292bis.pdf

²¹⁷ Zona de segurança na qual não pudessem ser construídos edifícios por forma a salvaguardar o valor excepcional da CC.

²¹⁸ Vd. 27COM 7B.63

²¹⁹ Vd. 28COM 15C.1

²²⁰ Cfr. ZACHARIAS, Diana, *ob. cit.* p. 279

Contudo, e devido às diversas pressões, o Conselho Municipal acabou por rever o planeamento da cidade tendo o Comité retirado este bem da Lista do Património Mundial em Perigo²²¹.

Este é um exemplo claro de como uma realidade jurídica internacional, como são a Convenção e os órgãos por si criados, pode interferir com a administração interna de um Estado e o seu próprio intuito.

Em primeiro lugar, e independentemente da vinculação jus-internacional da Alemanha à Convenção e das obrigações daí advindas, este caso representa um choque claro no que refere a uma natureza eminentemente administrativa local, o ordenamento de território, confluindo em interesses locais que, para as respetivas autoridades, se sobrepujam aos compromissos assumidos pelo Governo Federal em matéria internacional. A intenção da construção de um empreendimento de tamanha dimensão é de claro interesse local e, neste caso, a Alemanha não tinha a legislação devidamente adaptada para receber a Convenção, tendo-se desenrolado um conjunto de eventos que estabeleceram um clima de tensão, clima este que levou a que a cidade de Colónia revisse a sua política territorial.

Em segundo lugar, a incerteza circundante do próprio processo de inscrição²²², cria uma insegurança elevada na intervenção jurídico administrativa do Comité. Apesar de ser competência do Governo Alemão, a decisão de assinar a Convenção teria certamente sido melhor envolver as autoridades locais no processo, não só por se tratar de um Estado Federal mas, também, devido às competências próprias destas mesmas autoridades, desde logo no que diz respeito ao ordenamento do território.

Monumentos Medievais no Kosovo

Os “Monumentos Medievais no Kosovo” são um grupo de bens que integram a Lista do Património Mundial e são constituídos pelo *Mosteiro de Dečani*, o *Patriarcado de Peć*, o *Mosteiro de Gračanica* e pela *Igreja de Nossa Senhora de Ljeviša*. Em 2004, foi apenas o Mosteiro de Dečani a integrar a Lista do Património Mundial²²³, sendo alargado para *Monumentos medievais no Kosovo* em 2006²²⁴.

²²¹ Vd. 30COM 8C.3

²²² Sugestão de inscrição pelo ICOMOS com a recomendação da criação da “Buffer Zone”, que é aceite mas não delimitada.

²²³ 28COM 14B.47

²²⁴ 30COM 8B.53

O Estado parte que iniciou o processo foi a Sérvia, tendo este conjunto de bens, desde 2006, integrado também a Lista de Património Mundial em Perigo²²⁵, Lista da qual ainda não saiu²²⁶.

O Kosovo sempre foi uma região de enorme importância para a Sérvia, desde logo, pois foi aqui que se travou uma das batalhas mais relevantes para a atual nação Sérvia²²⁷. Foi, também, no Kosovo que Slobodan Milošević incita à revolta sérvia contra os kosovares albaneses²²⁸. No que refere à sua cultura religiosa são, também, dois povos distintos, os sérvios são maioritariamente Ortodoxos, enquanto os kosovares são maioritariamente muçulmanos criando, assim, mais um ponto de rutura.

O ponto fundamental neste caso, é o facto de bens de tamanha importância para a cultura e religião sérvia, estarem localizados no Kosovo, por exemplo o Patriarcado de Peć, que é sede espiritual para os Arcebispos e Patriarcas sérvios²²⁹. Devido à enorme tensão vivida foi sempre uma situação delicada, no entanto, no que à Convenção diz respeito, esta situação acelerou no sentido de complicar a visão e forma de atuar dos diversos organismos a partir de 17 de fevereiro de 2008, quando as autoridades kosovares emitiram uma Declaração de Independência. O governo Sérvio afirmou que tal ato era ilegal, tendo pedido um parecer consultivo ao TIJ que, por sua vez, num comunicado à imprensa, veio afirmar que a declaração não era ilegal²³⁰.

Muitas controvérsias têm surgido em torno desta matéria e a Convenção, de facto, prevê a possibilidade de um bem se encontrar num território cuja soberania seja reivindicada por ambas as partes²³¹. No entanto, diz também que os Estados poderão pedir assistência internacional quanto a bens situados no seu território²³² e, apesar diversos países terem reconhecido o Kosovo, o entrave mantém-se nas Nações Unidas quer pela Sérvia quer pela Rússia. Sendo a Convenção um documento jurídico da ONU, naturalmente que a não integração nesta do Kosovo, fá-lo indiferente a estas matérias. Contudo, importa salientar que o não reconhecimento pela ONU de determinado Estado não impede que este o seja, aliás, a possibilidade de reconhecimento individual dos Estados, e o preenchimento dos requisitos para ser Estado não dependem das Nações Unidas.

²²⁵ A instabilidade política, os confrontos entre militares e civis, o paradoxo cultural e religioso que se vive na região, são tudo motivos mais do que justificáveis para tomar esta decisão 30COM 8B.54

²²⁶ A última decisão de manutenção, foi tomada em 2013, 37COM 8C.2

²²⁷ Batalha do Kosovo a 15 de junho de 1389

²²⁸ Em Kosovo Polje a 24 de abril de 1987

²²⁹ Não é apenas este bem que representa culturalmente um marco da Sérvia mas todos os referidos

²³⁰ Parecer Consultivo do TIJ, disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16012.pdf?PHPSESSID=b0b24a6135eaf2347d5b0a0badec77ff>

²³¹ Vd. Art. 11º nº 3 da Convenção

²³² Vd. Art. 19º da Convenção

A nosso ver, importa salientar em primeiro lugar, que as exigências sérvias, quanto à assistência internacional e reconhecimento do Kosovo como aqueles bens enquanto Património universal, são no mínimo aqui postas em causa. A possibilidade de estes bens deixarem de integrar território sérvio deixando assim a sérvia de poder pedir assistência ou, ainda, de forma mais premente, garantir a execução eficaz das medidas complementares pelo facto de se encontrar na Lista de Património em Perigo. Mas, mesmo que assumamos que nada impede a Sérvia de ativar os mecanismos de auxílio de que dispõe, a única sanção aplicável neste regime, como vimos, é a des-listagem, sendo que neste caso tal não afetaria o Kosovo, além de que, em termos de imagem cultural, a des-listagem de um conjunto de bens de cariz ortodoxo sérvio, numa sociedade muçulmana por tendência, e com raízes distintas das ligadas a esses bens não seria de todo uma contrapartida para o Kosovo. Por outro lado, caso sejam retirados da Lista, a proteção dada atualmente pela K-FOR²³³ deixa de ser justificada, pondo ainda mais em risco um bloco central da estrutura religiosa ortodoxa sérvia.

É um caso de mera hipótese, contudo, não está livre de se desenrolar desta forma, e é curiosa a incapacidade da Convenção nesta matéria, deixando, por impossibilidade, à mercê do desenrolar geopolítico a conservação de bens de valor excepcional e universal.

²³³ Força da OTAN para a manutenção da paz e segurança no Kosovo

Alto Douro Vinhateiro enquanto Património Mundial

O Caso do Douro

Portugal tem quinze bens inscritos na Lista de Património Mundial²³⁴, catorze como Património Cultural, e um como Património Natural. A riqueza Patrimonial²³⁵ do país é importante. Apesar do vasto espólio patrimonial detido, é sobre o Alto Douro Vinhateiro que iremos incidir esta análise.

O Alto Douro Vinhateiro é uma região conhecida por diversas razões, mas uma das principais é sem dúvida a produção de vinho, o que já lá acontece há quase dois mil anos. Tornou-se a primeira região vitivinícola demarcada e regulada há 262 anos, tendo no seu 250º aniversário, integrado a Lista do Património Mundial²³⁶. A sua riqueza paisagística, aliada ao turismo, advindo da produção do mais típico produto português, o “Vinho do Porto” bem como da qualificação como Património Mundial, colocaram o enfoque nesta região, sendo hoje ainda mais importante na economia local.

A este propósito, tenha-se por exemplo a barragem da foz do Tua. O Tua, enquanto afluente do Douro, e rio de enorme relevância para o fornecimento de água local, foi escolhido como local para projectar e construir uma barragem. A economia local depende directamente deste, pelo que a afectação de terrenos à construção da barragem muito que leva a ser pensado.

Como afluente do Douro, e encontrando-se a barragem do Tua no Alto Douro Vinhateiro, esta releva geográfica e paisagisticamente para a qualificação deste último.

Em abril de 2011, uma missão do ICOMOS veio a Portugal ver o estado de conservação do Alto Douro enquanto bem de valor excepcional integrante da Lista, tendo concluído que a construção da Barragem da Foz do Tua, nos moldes em que inicialmente estava pensada, traria danos irreversíveis quanto ao valor universal e excepcional do Douro enquanto Património Mundial²³⁷. Refere ainda este relatório que a central hidro-elétrica se situa a 400 metros da barragem estando ainda dentro da zona pertencente ao Douro, lamentando o Comité que a informação referente a esta

²³⁴ Ver lista de bens inscritos, disponível em: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/pt>

²³⁵ Referindo-nos aqui a riqueza patrimonial na sua acepção de Património Mundial

²³⁶ 25COM X.A, disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/2001/whc-01-conf208-24e.pdf>

²³⁷ WHC – 12/36.COM 7/B, disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/2012/whc12-36com-7B-en.pdf>

construção não tenha acompanhado a candidatura como é exigido²³⁸.

Mais tarde, em julho e agosto de 2012 numa missão conjunta do ICOMOS, IUCN e Comité, concluiu-se que se mantinham as preocupações apesar de congratular o Estado por ter reduzido significativamente o ritmo da obra²³⁹, requerendo ainda nesta decisão que o Estado português entregasse um estudo de impacto ambiental para a estação de alta voltagem, bem como, suspendesse a escavação do canal de navegação até que estudos hidroelétricos estivessem realizados.

No entanto, apesar de concordar que os esforços tornam não irreversível a afetação ao valor excepcional universal do bem, são sugeridas algumas medidas: 1) garantir a estabilidade operacional da Estrutura de Missão do Douro; 2) Abster-se de realizar projetos infraestruturais a larga escala dentro dos limites do bem; 3) providenciar o estudo de impacto ambiental; 4) suspender as escavações no canal de navegação, até que estudos hidráulicos tenham sido concluídos e demonstrado que o projeto do canal de navegação é satisfatório.

A decisão do Comité veio chocar algumas instituições nacionais, contudo deixou clara a sua posição e defende que os passos seguidos permitem salvaguardar o valor excepcional²⁴⁰.

As análises até aqui feitas aos diversos casos demonstram que as decisões do Comité não correspondem a uma estrutura de execução delineada, nem a um procedimento concreto para a execução da mesma. Tudo aquilo que está delineado é o acompanhamento do estado de conservação dos bens inscritos na Lista, bem como, uma tomada de decisão quanto a estes, que pode passar pela sua manutenção, retirada, ou inscrição na Lista do Património em Perigo. Este caso não é distinto dos outros quanto ao carácter discricionário do processo de decisão do Comité, as medidas sugeridas são aquelas que, feita uma análise ponderada, parecem as adequadas ao órgão decisor para a manutenção do valor excepcional do bem, contudo, os efeitos concretizados com a Barragem da Foz do Tua não se desvinculam de uma afetação significativa deste. Desde logo, o próprio Comité não o nega, dizendo apenas que com o novo projeto, o bem pode vir a ser afetado apenas não irreversivelmente. Por outro lado aceita esse mesmo “dano”.

Parece-nos, esta forma de regular e atuar, uma clara manifestação da vontade administrativa do Regime de Proteção do Património Mundial, via Comité. A

²³⁸ Vd. Parágrafo 172 das Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial

²³⁹ SOC Report 2012, disponível em: <http://whc.unesco.org/en/soc/266>

²⁴⁰ 37COM 7 B.79

capacidade decisória, estruturada em pareceres meramente consultivos, o recurso à “audiência” do Estado para que este possa comentar, culminando numa afetação dos interesses “particulares” dos Estados parte, demonstra uma capacidade regulatória demasiado significativa para poder ser descurada.

Neste caso, baseado no parecer do ICOMOS, o Comité toma a decisão que vem reestruturar diretamente a construção de um bem de relevância nacional, introduzindo-se em todo o processo de administração, regulando claramente a forma como este podia ser processado, invocando as consequências que pode invocar caso não sejam cumpridas as suas recomendações, a perda do valor excepcional universal²⁴¹ e a consequente des-listagem, demonstrando mais uma vez que, o recurso a *Soft Sanctions*²⁴² é suficiente nestes casos para os Estados tomarem em linha de conta a decisão do Comité, entre outras razões, o impacto económico que traria uma des-listagem em termos turísticos.

Há ainda outro fator de significativa importância a ter em conta, o impacto local quer da barragem quer da classificação. Quanto à barragem, é natural que durante a obra sejam criados postos de trabalhos, estimando a EDP (Concessionária da Barragem) que, indiretamente, se criem 3000 postos de trabalho. Contudo, a construção desta veio submergir parte da Linha Férrea do Tua, criando desta forma um problema a nível de mobilidade. Por muito que se crie um novo projeto de mobilidade, devido à zona em questão, este terá que abranger necessariamente diversos meios de transporte, causando um maior custo económico para os cidadãos locais, mas também um maior desenvolvimento, ao nível dos transportes, para a região.

No que refere às consequências do Douro estar inscrito na Lista, já acima referimos o fator turístico, mas com este vem a criação de emprego, o desenvolvimento da região, a publicitação ainda maior de um produto de enorme importância nacional, o “Vinho do Porto” e, ainda, de forma indireta todos os sectores que estão ligados a estes²⁴³.

A Estrutura de Missão do Douro

Com a inscrição do Douro enquanto Património Mundial e a necessidade de

²⁴¹ 36COM 7B/81

²⁴² CUNHA, Ricardo Sousa da, ob. cit. p. 111 e ss

²⁴³ O setor da distribuição, dos transportes, a indústria local, agricultura e a vitivinicultura.

acompanhamento deste, por forma a cumprir as obrigações da Convenção²⁴⁴, desta forma a opção do Estado Português não foi recorrer a uma qualquer estrutura já existente ou mesmo integrar o acompanhamento deste no âmbito de um outro com o mesmo fim, foi antes recorrer a uma figura “ad hoc”, de natureza distinta do até aqui trabalhado, e com um âmbito de competências que suscita algumas dúvidas, a Estrutura de Missão²⁴⁵, estrutura de carácter provisório e de constituição a definir. Neste caso, foi criada a Estrutura de Missão do Douro²⁴⁶ (EM). É uma estrutura enquadrada na Administração direta do Estado, e criada por uma Resolução do Conselho de Ministros²⁴⁷.

Segundo o diploma que a cria, esta cai na dependência do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, vindo desempenhar uma função de ligação entre as entidades de administração local e central bem como com a sociedade civil²⁴⁸. Quanto às suas competências, estas são definidas igualmente pela resolução do Conselho de Ministros, sendo, neste caso, competências de dinamização e de colaboração com as diversas entidades locais, promover os interesses da região e zelar pela execução dos planos públicos para a região²⁴⁹.

A EM é composta por um “encarregado de missão” que é, por inerência o presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte²⁵⁰ (CCDR-N), tendo competências no âmbito da direção, representação e gestão dos compromissos da EM²⁵¹. O encarregado de missão é assistido por um “chefe de projeto”²⁵² não estando as competências deste definidas na resolução e, ainda, por uma “estrutura de apoio técnico”²⁵³ com um máximo de cinco elementos.

Existe ainda, para a coordenação das intervenções da responsabilidade da Administração Pública, um grupo coordenador.

Por último, faz ainda parte da EM um “conselho consultivo”, que acompanha esta, composto por representantes de 42 entidades pré designadas²⁵⁴, sendo 10 destas diretamente ligadas ao Vinho.

²⁴⁴ Vd. Art. 5º al. b)

²⁴⁵ Cfr. artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto

²⁴⁶ Vd. Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁴⁷ Competência delegada por lei vd. Art. 199º al g) e 200 al. g) da CRP

²⁴⁸ Vd. Art. 1º Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁴⁹ Vd. Art. 3º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁵⁰ Vd. Art. 4º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁵¹ Vd. Art. 5º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁵² Vd. Art. 7º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

²⁵³ Vd. Art. 6º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006 e 28º nº 4 e 5 da Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro

²⁵⁴ Vd. Art. 10º da Resolução do Conselho de Ministros 116/2006

Com esta estrutura, compete à EM coordenar esforços por forma a garantir uma cooperação equilibrada especialmente no que refere ao âmbito da convenção, contudo algumas dúvidas surgem devido ao modelo escolhido. Em primeiro lugar, a necessidade de reforçar as competências da EM, exigida pela UNESCO aquando do processo da Barragem da Foz do Tua, deixa algumas dúvidas quanto à possibilidade de realização, desde logo porque as competências da EM são definidas no seu diploma criador e esta já existia. A outra dúvida que surge, e já não pondo em causa a possibilidade do seu objetivo poder ser prosseguido por outra entidade, inclusive a CCDR-N que tem, numa análise primária, os requisitos necessários para tal, é a da incompetência decisória ou reguladora, podendo apenas procurar construir plataformas de entendimento entre os vários atores na região²⁵⁵. Por outro lado, e aí cumpre a exigência da convenção, faz de facto parte das suas competências a valorização do Património que poderá fazer através da dinamização e implementação de ações neste âmbito.

Quanto à sua natureza, a EM é como dissemos parte da Administração direta do Estado, é uma entidade criada por Conselho de Ministros por delegação da lei, e não apresenta nenhuma competência decisória nem de intervenção direta. O seu órgão consultivo poderá eventualmente exercer uma função concreta para algum processo de decisão, contudo não vinculativo. Assim é de facto difícil comparar esta Pessoa de Direito Público a tantas outras que surgem no contexto global uma vez que, e agora a título de exemplo, seria difícil reconhecer-lhe uma função regulatória, poderá eventualmente reconhecer-se-lhe uma função de ligação, de cooperação e desenvolvimento do interesse local, função essa que, sem a possibilidade de recorrer a mecanismos legais para o fazer valer, se torna uma possibilidade meramente académica.

²⁵⁵ Câmaras Municipais, cooperativas vitivinícolas, produtores locais.

Conclusões

Notas Finais

Caminhando para o fim, para uma compreensão sustentada do Direito Administrativo a uma escala supranacional é necessário compreender quais as opções estaduais no decorrer da História e se, de alguma forma, estas se assemelham à evolução das suas administrações.

Em primeiro lugar importa perceber se a Administração Pública apresenta uma estrutura similar, podê-lo-ia fazer? Parece-nos que não, desde logo pela diferença profunda que os diferentes modelos de Estado foram apresentando. Nunca seria possível equiparar a Administração do Estado Medieval à Administração da Grécia antiga, ou o Estado Comunista à Administração do antigo Egito. As diferenças culturais, sociais, geopolíticas são tão evidentes e marcadas que simplesmente não faria sentido os estados socorrerem-se de organismos e métodos que de forma nenhuma responderiam às suas necessidades. Tenha-se em conta o exemplo do Egito e da Grécia antiga, não poderiam nunca socorrer-se de uma organização administrativa similar, desde logo no que refere às suas dimensões diametralmente distintas, no antigo Egito a descentralização administrativa era a única solução para cumprir as obrigações estaduais, enquanto uma civilização como a grega que se dividia em cidades-estado não requer esta mesma organização.

Seguidamente importa perceber se a Administração Pública apresentou uma evolução linear. A resposta é novamente negativa, as alterações aos modelos de Estado não surgiram apenas porque as Administrações não se adequavam, até porque temos exemplos históricos que demonstram um avanço significativo, para a época, em termos de organização administrativa²⁵⁶, contudo não foi por isso que as que lhes sucederam representaram um avanço nesta matéria. Por outro lado, as necessidades socioculturais variaram de acordo com a época, criando necessidades distintas que cabiam aos diversos Estados colmatar. Era, ainda, impossível esperar que se desse

²⁵⁶ Caso de todos os grandes impérios da região da mesopotâmia

uma evolução linear na organização da Administração Pública (de mais simples para mais complexa) pelo facto de as fronteiras, desde o momento em que falamos em Administração, terem estado em constante mudança, impossibilitando assim que uma tipo de Administração instalado em determinado território continuasse a funcionar depois da sua ocupação.

No entanto, na segunda metade do Séc. XX, com a instalação da Sociedade das Nações e o início da proliferação das Organizações Internacionais, as fronteiras começaram a estagnar²⁵⁷ permitindo pensar administrativamente a nível regional e não apenas nacional. Foi esta a plataforma que permitiu a construção de uma Comunidade Europeia e consequentemente do Direito Comunitário. Com a crescente influência do Direito Comunitário no Direito nacional, a relevância administrativa foi crescendo no seio da, mais tarde, UE, quer no que refere à sua administração interna, quer no que diz respeito à dos próprios Estados vindo a influenciar de forma significativa esta, havendo uma modelação do Direito Administrativo nacional pelo DAC²⁵⁸.

Quanto a esta era “Europeísta”, a sua relevância é determinante, desde logo pelo facto de ser aqui que surgem um conjunto de princípios e normas que têm em vista a relação da Administração Comunitária com os cidadãos, via TJUE, paralela à existente entre a União e os Estados.

Na atuação da Administração Comunitária, o *princípio do primado* é um exemplo de referência, visto a forma como permite a esta uma intervenção muito direta e influente nas decisões administrativas dos Estados-membros.

Conclui-se assim que o DAE/DAC é uma realidade e que a sua influência na esfera jurídico administrativa dos Estados é relevante. Por outro lado, as relações que se estabelecem não são apenas UE-Estados mas também Administração Comunitária-cidadãos.

O DAE é apenas um exemplo a nível regional da evolução administrativa, que a globalização comercial e económica veio a potenciar. Como resultado desta mesma globalização surgiram também um número de organizações internacionais que vêm regular as novas relações que se estabelecem, ora a natureza não exclusivamente pública destas poderia, numa teorização prévia, apresentar-se como um problema.

²⁵⁷ Havendo, contudo, grandes mutações na década de 90 com a queda do muro em 1989, com a desintegração da Jugoslávia e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

²⁵⁸ que refere a toda a atividade de harmonização legislativa e de cumprimento de diretivas comunitárias.

²⁵⁸ Cfr. FAUSTO DE QUADROS, *ob.cit.*, p. 26 e 27

Contudo, são hoje uma realidade e é-lhes alocado um conjunto de funções, quer seja por costume, quer por normas internas, quer por convenções internacionais, que lhes permite realizar uma atividade que estadualmente seria iminentemente pública levando, assim, ao estabelecer de uma nova realidade jus-administrativa.

Colaço Antunes põe algumas dúvidas no que refere ao reconhecimento imediato de um DAG pelo facto da inexistência de uma Constituição formal e de um sistema de fontes²⁵⁹. No nosso entender, o conjunto de normas que formam a base para a atuação de uma administração global existe, não estando contudo sistematizada sendo criada quase *ad hoc* devido à espontaneidade com que apareceu o próprio DAG. Por outro lado, o conjunto de fontes também existe, como já há autores que lhes fazem referência²⁶⁰, que apesar de não serem apenas as comumente atribuídas ao Direito Internacional, já refletem uma vontade global.

A posição reforçada destes novos sujeitos na esfera jurídico administrativa global e da sua atuação tem reflexos concretos e um dos mais relevantes é a *Convenção para a Proteção de Património Mundial, Cultural e Natural*, que reflete a vontade dos Estados, aqui através de um mecanismo clássico de Direito Internacional, através do recurso a um conjunto de órgãos de composição interestadual levando ao estabelecer de uma nova realidade administrativa.

A Convenção tem um objetivo claro, a preservação e proteção do Património Mundial, contudo, ao criar este regime cria também um órgão decisório principal, o Comité. Este órgão com a capacidade que tem de inscrever património nas *Listas*, vê em si a capacidade de integrar uma decisão eminentemente administrativa ao impor um conjunto de obrigações, de meios e de resultado, como supra referimos.

Outro aspeto relevante no que ao Comité diz respeito é o facto de a sua atuação ser discricionária, sendo-lhe dadas hipóteses de decisão a qual ele irá decidir de acordo com um conjunto de critérios que são seus.

A este respeito, o Comité, e no âmbito da Convenção cria um documento que de certa forma se pode enquadrar na atuação não vinculativa da Administração que são as Orientações Técnicas. Documento este que, apesar de não vinculativo, guia a atuação do Comité, e com isso cria obrigações concretas aos Estados parte²⁶¹. Em concreto as Orientações Técnicas regulam as obrigações criadas pela Convenção,

²⁵⁹ Cfr. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *ob. cit.*, p. 148

²⁶⁰ Cfr. KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B., *ob. cit.* p. 29 e ss

²⁶¹ Veja-se o caso do procedimento de Listagem e des-listagem, é nestas que se encontra descrito, definindo a forma como as administrações nacionais devem atuar.

estipulando *guidelines* bem para além da Letra desta última. Casos disso é o processo de des-listagem e o de inclusão na Lista de Património em Perigo.

O primeiro não está expressamente previsto na Convenção, assumindo-se contudo que a atualização feita às Listas de dois em dois anos sugere, por si só, essa mesma possibilidade.

O segundo deve ser interpretado *a contrario* pela ausência da referência ao Estado parte no que ao início do procedimento diz respeito uma vez que, no procedimento de inscrição na Lista de Património o procedimento começa com a candidatura do bem pelo Estado, já no que refere à Lista de Património em Perigo tal referência não é feita dizendo ainda que é competência do Comité “estabelecer, atualizar e difundir” esta Lista²⁶².

Outra demonstração da função administrativa do Comité é a possibilidade que este tem de decidir e regular atividades similares de formas distintas em parte de acordo com a posição adoptada pelo Estado parte. Tal acontece nos casos de YNP, KNP e CC, em que o Comité no primeiro decide inscrever o património na Lista de Património em Perigo com o apoio do Estado devido à exploração mineira que ia ser feita, no segundo, devido ao comentário do Estado Australiano²⁶³, que mais que um comentário à possível inscrição é uma verdadeira defesa, cede à não inscrição em condições muito similares às do caso do YNP. E por último, no caso da CC vem interferir numa matéria que é competência do Estado Federado de Renânia do Norte – Vestefália, mais concretamente do município de Colónia, no que refere ao espaço de não construção em redor da CC.

O mais inovador mecanismo apresentado nesta Convenção são as *Listas*. São a entrada/saída para o regime de proteção de património, uma vez que, na diretamente não criam obrigações nem atribuem direitos, mas o simples facto de determinado bem integrar as Listas permite o recurso a um conjunto de mecanismos de proteção. Por outro lado, a mera pertença às Listas constitui o próprio regime, não sendo apenas como mecanismo de publicidade dos bens integrantes, mas, indiretamente, a inscrição nestas, é um ato constitutivo de direitos e obrigações. No caso da Lista do Património Mundial, o procedimento ao ser iniciado pelo Estado não causa grande novidade sendo como mais uma vinculação internacional. Todavia, a inscrição na Lista de Património em Perigo atribui obrigações complementares ao Estado parte, obrigações

²⁶² Vd. Art. 11º nº 4 da Convenção

²⁶³ Mais uma mecanismo criado pelas Orientações Técnicas, pois tal apenas nestas está desenvolvido nunca vindo referido na convenção.

estas a definir pelo Comité e com cariz iminente administrativo, desde logo pois podem incidir sobre a organização e estrutura de decisão interna dos Estados parte por forma a que consigam atingir os objetivos propostos e, desta forma, o bem ser retirado destas. A não intervenção do Estado no processo de decisão da inscrição nestas últimas, atribuí-lhes um caráter não só de publicidade, mas também de exceção, pois é um regime excepcional que engloba os bens da Lista do Património em Perigo.

Em suma, a possibilidade de com a simples inclusão de determinado bem virem a vincular o Estado através do regime que lhe propiciam, torna as listas e o ato de inscrição nestas um dos relevantes pontos desta Convenção.

Por último importa referir a EM e o Alto Douro Vinhateiro. A EM é uma figura no mínimo peculiar, pelas mais diversas razões. Em primeiro lugar, visa cumprir uma obrigação instituída pela Convenção quando na realidade a convenção apenas incentiva a que existam mecanismos de proteção, conservação e valorização do Património Cultural e Natural. Depois, a mesma disposição da Convenção incita à criação de organismos com este escopo quando outros que possam cumprir a mesma função não existam no Estado parte ora, o no caso português existe, entre outros a CCDDR-N, que de resto é a responsável pela EM.

Outra característica menos adequada à prossecução do objetivo, que é a proteção e preservação do Douro, é o facto de a EM ser uma figura temporária, sendo que neste caso específico termina existência no final de 2013 sendo que, para prosseguir o mesmo objetivo será necessário criar uma outra figura, da mesma natureza ou distinta.

Um ponto a destacar é a falta de competências, que não consultivas e dinamizadoras, da EM, sobretudo depois da obrigação de reforçar as competências desta instituída pela decisão do Comité no caso da Barragem da Foz do Tua.

Um outro aspeto a destacar é dimensão estrutural de uma figura de simples consultoria e harmonização de interesses local, ao ver alocado a si um “conselho consultivo” tão interdisciplinar.

Por último, mas de não menor importância, é a sua natureza, que apesar de fazer parte da Administração direta do Estado, e de ser criada por conselho de ministros, tem uma origem ad hoc, e de pouco equiparação noutros ordenamentos jurídicos. Neste aspeto é inovador, não encontrando paralelo quanto à sua natureza e estrutura.

Em conclusão, o regime de proteção do património mundial, natural e cultural,

é um caso exemplar das novas funções do Direito Administrativo. As obrigações iminentemente administrativas que impõe, o redesenhar do quadro institucional nacional, o poder de decisão, são todas manifestações de um regime que se estabelece entre uma estadualidade administrativa aberta e uma tutela, cada vez mais, global. Sobra apenas refletir sobre se, tudo isto, nos indica estarmos perante um novo ramo do Direito, o DAG. Que se instituem novas obrigações é um facto, que os atores são outros é na verdade também verdadeiro, que as fontes são cada vez mais inovadoras, que o sistema normativo não está sistematizado e que a natureza pública das relações administrativas já é concretizada por entidades com natureza distinta, são todos factos de dificilmente refutável, pelo que nos leva a afirmar que o DAG é uma realidade.

A única dúvida que resta é sobre a sua autonomização. Neste sentido, somos da opinião que não é um novo “ramo do direito” aquilo que estes indícios nos mostram, mas sim um Direito Administrativo repensado, readaptado e reestruturado às necessidades e imposições da sociedade atual. A globalização é uma realidade, mas que sem regulação seria apenas mais uma forma “ajurídica” de interagir com a evolução, lançando portanto novos desafios aos Estados que deixam assim de se ver como atores únicos na cena internacional e reconhecem, a nível interno, a necessidade da intervenção de novos sujeitos que regulem as novas relações agora estabelecidas, mesmo que para tal tenham de reconhecer a estas competências que eram originariamente e exclusivamente suas.

Bibliografia

BENVENISTI, Eyal, *Public Choice and Global Administrative Law: Who's Afraid of Executive Discretion?* in "68 L. & CONTEMP. PROBS." 319 (Summer/Autumn 2005)

BETTATI, Mario, *Création et Personnalité Juridique des Organizations Internationales* in "Manuel sur les organisations internationales / A Handbook on International Organizations" (org.) RENÉ-JEAN DUPUY", 2.º Edição, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston London, 1998

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10ª ed., Almedina, Coimbra, 2010

CAETANO, Marcello, *O Governo e a Administração Central Após a Restauração*, in "História da Expansão Portuguesa do Mundo", III

CIMINO, Benedetto *Global Bodies Reviewing National Decisions: The Yellowstone Case*" in AAVV (CASSESE / CAROTTI / CASINI / MACCHIA / MACDONALD / SAVINO) (ED.), in "Global Administrative Law – Cases, Materials, Issues", IRPA, IILJ da NYU, 2008

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *O Direito Administrativo Sem Estado: Crise ou Fim de um Paradigma* Coimbra, Coimbra Editora, 2008

CRAIG, P. P., *Administrative Law*, 2ª ed., Londres, 1989

CUNHA, Ricardo Sousa da, *Constituição e Legalidade Administrativa Cosmopolita – O Direito Constitucional Externo na garantia da unidade intencional do Estado, em matéria administrativa*, Tese de doutoramento em Ciências Jurídicas, 2012

FAUSTO DE QUADROS, *A Nova Dimensão do Direito Administrativo: O Direito Administrativo português na perspectiva comunitária*, Coimbra, Almedina, 1ª ed. 1ª reimpressão, 1999

FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2006

GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Formación del régimen municipal francés contemporáneo*, in *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, 2ª ed. , 1981

HEADY, F., *Public Administration – A Comparative Perspective*, 6ª ed., Nova Iorque e Basel

KENNEDY, David *The Move to Institutions* in “8Cardozo Law Review”, 1987

KINGSBURY, Benedict, KRISCH, Nico & STEWART, Richard B. *The Emergence of Global Administrative Law*, in “Law & Contemporary Problems”, 2005

KLABBERS, Jan, *An Introduction to International Institutional Law* in “Cambridge University Press”, Cambridge, 2002

KRISCH, Nico/KINGSBURY, Benedict, *Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order* in “The European Journal of International Law”, Vol 17, nº1, 2006

MENEZES, Clarice Cristine Ferreira, *Cooperação internacional e patrimônio mundial* in “Revista Brasileira de História & Ciências Sociais”, vol.2 nº3, 2010

MONTSEQUIEU, *De L’Esprit des Lois*, I, ed. Flammarion, Paris, 1979, Livro II, Cap. I

CASALTA NABAIS, José, “Introdução ao Direito do Património Cultural”, 2.ª ed. Almedina, Coimbra

N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, 2001

OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido Da Vinculação Administrativa À Juridicidade*, 1ª ed., Almedina, Coimbra, 2010

PIÇARRA, Nuno, *A Separação de Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1989

TAVARES DA SILVA, Suzana, *Um Novo Direito Administrativo?*, 1ª ed, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010

WESSEL, A. Ramses/WOUTERS, Jan, *The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres* in “International Organizations Law Review” (2007), Marinus Nijhoff publisher

ZACHARIAS, Diana *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Heritage Protection as Archetype of a Multilevel System* in “10 MAX PLANCK YEARBOOK OF UNITED NATIONS LAW (MAX PLANCK UNYB)”, 2006

ZACHARIAS, Diana, *The UNESCO Regime for the protection of world heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution*, in “German Law Journal”, Vol.09 No.11