

A REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU E O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR

Macau Special Administrative Region and the International Law of the Sea

Fernando Loureiro Bastos

*Professor Associado, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa,
Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica, Faculdade de Direito,
Universidade de Lisboa, Portugal*

Resumo: O artigo explicita os termos como o Direito Internacional do Mar (DIM) é uma fonte de direito relevante no ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Sendo Macau uma entidade com um estatuto jurídico-internacional específico, de Região Administrativa Especial no âmbito da República Popular da China, não é possível aplicar-lhe a qualificação de Estado costeiro. A existência de uma costa e a expressa previsão da aplicação autónoma de fontes de Direito Internacional pela RAEM implica que seja ponderada a existência de um estatuto jurídico-internacional específico que pode ser designado como “território costeiro”. O regime jurídico-internacional do território costeiro da RAEM deve ser integrado no âmbito da zona da Grande Baía. As águas adjacentes ao território terrestre da RAEM devem ser qualificadas jurídico-internacionalmente como águas interiores, por estarem situadas no interior das linhas de base retas que foram traçadas pela República Popular da China, em 15 de Maio de 1996. A 20 de Dezembro de 2015, o Decreto do Conselho de Estado n.º 665 definiu que oitenta e cinco quilómetros quadrados de águas adjacentes ao território terrestre da RAEM passariam a estar no âmbito da jurisdição da

RAEM. Em conformidade, no exercício de poderes nas águas submetidas à sua jurisdição, com o estatuto jurídico-internacional de águas interiores, a RAEM deve atuar tendo em devida consideração as fontes de direito do DIM vigentes no seu ordenamento jurídico, com especial destaque para o costume internacional, o direito convencional e o direito derivado de organizações internacionais. A produção de efeitos do DIM convencional e do direito derivado de organizações internacionais, com destaque para a Organização Marítima Internacional, enquanto parte integrante da ordem jurídica da RAEM, pode ser apreciada tendo por base três aproximações distintas: como território costeiro, como território de registo de navios e como território do porto.

Palavras-chave: Águas interiores; Direito Internacional do Mar; jurisdição; Região Administrativa Especial de Macau; território costeiro; território de registo de navio; território do porto.

Abstract: The article explains how International Law of the Sea (ILS) is a relevant source of law in the legal order of the Macao Special Administrative Region (Macao SAR). As Macao is an entity with a specific international legal status - a Special Administrative Region within the People's Republic of China - it is not possible to qualify it as a coastal State. The existence of a coast and the express provision for the autonomous application of sources of International Law by the Macao SAR imply that the existence of a specific international legal status, that can be designated as 'coastal territory', is considered. The international legal regime of the coastal territory of Macao SAR should be integrated within the scope of the Greater Bay Area. The waters adjacent to the land territory of the Macao SAR must be internationally qualified as internal waters, as they are located within the straight baselines that were drawn by the People's Republic of China on 15 May 1996. On 20 December 2015, State Council Decree nº 665 defined that eighty-five square km of waters adjacent to the land territory of the Macao SAR would come under the jurisdiction of the Macao SAR. In accordance, when exercising powers in the waters under its jurisdiction, with the international legal status of internal waters, the Macao SAR must act with due consideration to the sources of law of the DIM in force in its legal order, with special emphasis on customary international law, treaty law and secondary law produced by international intergovernmental organizations. The production of effects of treaty law and the secondary law of international intergovernmental organizations, with emphasis on the International Maritime Organization, as an integral part of the Macao SAR's legal order, can be assessed based on three distinct approaches: as a coastal territory, as a ship registration territory and as

a port territory.

Keywords: Internal waters; International Law of the Sea; jurisdiction; Macau SAR; coastal territory; ship registration territory; port territory.

1. Introdução

O presente texto tem na sua base uma intervenção inicialmente feita, a 20 de Dezembro de 2023, no Centro Científico e Cultural de Macau, no âmbito da Conferência sobre os “Trinta Anos da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”¹, tendo por objetivo a explicitação do modo como o Direito Internacional do Mar (ou Direito do Mar, seguidamente DIM) é uma fonte de direito relevante no ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial de Macau (seguidamente RAEM). Em conformidade vai limitar-se a abordar questões relacionadas com o DIM, com destaque para o estatuto jurídico-internacional do espaço marítimo da RAEM e para as fontes de DIM que produzem efeitos no âmbito do ordenamento jurídico da RAEM. Nestes termos, em contraponto, não vai apreciar ou analisar questões genéricas de enquadramento, como o elenco de fontes de Direito Internacional vigentes no ordenamento jurídico da RAEM, a produção de efeitos do Direito Internacional no ordenamento jurídico da RAEM², ou a colocação hierárquica do Direito Internacional no ordenamento jurídico da RAEM³.

-
- 1 Uma segunda versão da intervenção foi apresentada em dois outros eventos: i) no “Seminário Académico a Propósito do Trigesimo Primeiro Aniversário da Promulgação da Lei Básica de Macau”, organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau, a 28 de Fevereiro de 2024 e ii) nas “Conferências da Primavera”, organizadas pelo Centro Científico e Cultural de Macau, a 8 de Março de 2024.
 - 2 Sobre a questão, em termos muito desenvolvidos e adequados à compreensão da matéria, ver FONG MAN CHONG, *Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II) – reflexões sobre a aplicação do Direito Internacional na RAEM*, in *Administração*, vol. XVI, n.º 62 (2003), pp. 1261-1287; ZHU LIN, *A aplicação dos tratados na RAEM – uma reflexão sobre o monismo numa perspectiva prática*, in *Administração*, vol. XXXIV, n.º 132 (2021); e WANG CHAO e XIANG XIN, *The application of international treaties in Macao: an historical and comparative study*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 10, n.º 1 (2023), pp. 25-30.
 - 3 Sobre a questão, ver ILDA CRISTINA FERREIRA, *Ainda a propos do primado do Direito Internacional convencional na hierarquia das fontes de direito na RAEM*, in *Administração*, vol. XXXVII, n.º 143 (2024); e, no âmbito da apreciação da complexa questão da natureza jurídica dos acordos inter-regionais, ILDA CRISTINA FERREIRA, *A natureza jurídica dos acordos inter-regionais e a sua posição hierárquica nas fontes do direito da RAEM*, in *Administração*, vol. XXXIV, n.º 134 (2021), onde é defendido, p. 24, que “no elenco das fontes de Direito da

Importa salientar que o DIM é uma área especialmente dinâmica do Direito Internacional, onde podem ser encontrados princípios estruturantes, com a sedimentação de séculos, como a liberdade dos mares, em simultâneo com a tentativa de encontrar respostas atuais para problemas relacionados com a conservação da biodiversidade nos espaços marítimos além da jurisdição nacional, como sucede com o denominado Tratado do Alto Mar, assinado em 19 de Junho de 2023 e em processo de ratificação⁴.

Antes de prosseguir, tendo em consideração a utilização do mar como um espaço para a prossecução de atividades de variada natureza, nomeadamente económica, importa dar conta de que é corrente existir uma certa confusão entre os objetos de regulação de atuação e, também, de estudo e investigação específicos do DIM e do Direito Marítimo.

O DIM lida fundamentalmente com três matérias ligadas aos mares e oceanos: i) o regime jurídico-internacional dos diversos espaços marítimos, quer estejam sujeitos à soberania ou jurisdição dos Estados costeiros, quer sejam espaços internacionais ou internacionalizados; ii) as atividades que podem ser prosseguidas nos espaços marítimos, com destaque para as atividades económicas, como a navegação, a pesca, e a exploração de recursos minerais (petróleo e gás natural); e iii) a resolução de conflitos que ocorrem nos espaços marítimos, com destaque para as questões relacionadas com a sua delimitação.

Os regimes jurídico-internacionais dos espaços marítimos permitem saber quais são os direitos e os deveres que são reconhecidos aos diversos sujeitos de Direito Internacional nos mares e nos oceanos. Podem ser feitas duas aproximações a esta questão. Por um lado, com base na ideia de liberdade dos mares e das restrições que lhe foram sendo histórica e sucessivamente introduzidas, com destaque para o período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, como um contraponto entre os poderes que são reconhecidos aos Estados costeiros no âmbito das zonas sujeitas à sua soberania e jurisdição e os poderes que são reconhecidos aos restantes Estados (ou terceiros Estados). Em qualquer caso, importa salientar que o DIM visa conciliar da forma o mais harmónica possível as diversas atividades que podem ser prosseguidas em paralelo pelos diversos

RAEM, há que identificar no topo da pirâmide a Lei Básica, seguida do direito internacional positivo, este seguido pelo direito inter-regional e este seguido pelo direito interno ordinário”.

- 4 A designação oficial do Tratado do Alto Mar (*High Seas Treaty*), assinado a 19 de junho de 2023, é *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 68.º, o Tratado do Alto Mar entrará em vigor 120 dias após a data do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação, aprovação, aceitação ou acessão. Em Março de 2025, tinha sido assinado por cento e doze Estados (pela República Popular da China a 20 de Setembro de 2023) e ratificado por vinte e um Estados.

sujeitos de Direito Internacional nos mesmos espaços marítimos ou em espaços contíguos ou próximos. Daqui resulta que o conceito de soberania territorial não possa ser aplicado aos espaços marítimos (com exceção das águas interiores) e uma adequada compreensão do significado de “território marítimo” dos Estados costeiros implique que se tenha em consideração os direitos e os deveres dos terceiros Estados.

Assim, em termos muito gerais, é possível afirmar que o DIM trata do estatuto jurídico-internacional dos espaços marítimos, o que inclui o enquadramento jurídico das diversas atividades que podem ser prosseguidas nesses espaços. Daqui decorre que o DIM irá regular os termos gerais como a navegação marítima pode ser levada a cabo nos mares e nos oceanos. Em termos paralelos, no âmbito do enquadramento geral dos regimes jurídico-internacionais, o Direito Marítimo vai regular os termos concretos como a navegação marítima é prosseguida pelos diversos sujeitos jurídicos envolvidos, com destaque para os contratos privados que devem ser celebrados para que esta possa ter lugar⁵. Embora existam matérias que podem ser adjudicadas sem grande dificuldade a cada uma destas áreas jurídicas, importa sublinhar a simultânea existência de zonas de complementaridade entre o DIM e o Direito Marítimo, com destaque para os regimes jurídicos aplicáveis à prevenção e ao combate da poluição marítima⁶.

A produção de efeitos do DIM na RAEM parece ser um tema relativamente inexplorado pela doutrina jus-internacionalista e jus-pública que trabalha com o ordenamento jurídico da RAEM⁷. Uma das possíveis razões para este panorama poderá ser uma consequência de durante a administração portuguesa de Macau não existir um espaço marítimo de jurisdição claramente fixado⁸. Com efeito,

5 Sobre a matéria na RAEM, o Decreto-Lei n.º 109/99 M, que aprovou o Regime Jurídico do Comércio Marítimo.

6 Sobre a distinção entre DIM e Direito Marítimo, ver FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Direito Internacional do Mar*, in Dário Moura Vicente, Fernando Loureiro Bastos, Manuel Almeida Ribeiro, Aziz Tuffi Saliba, Marcílio Toscano Franca Filho e Paulo Borba Casella (coordenadores), *Enciclopédia Luso-Brasileira de Direito Internacional*, D. Quixote, 2023, pp. 435-438; e MANUEL JANUÁRIO DA COSTA GOMES, *Direito Marítimo*, in Dário Moura Vicente, Fernando Loureiro Bastos, Manuel Almeida Ribeiro, Aziz Tuffi Saliba, Marcílio Toscano Franca Filho e Paulo Borba Casella (coordenadores), *Enciclopédia Luso-Brasileira de Direito Internacional*, D. Quixote, 2023, pp. 455-459.

7 Nesse sentido, ver a inventariação de estudos jurídicos relativos à RAEM e ao seu ordenamento jurídico feita pela *Faculty of Law – Centre for Law Studies*, disponível em <https://fll.um.edu.mo/wp-content/uploads/2024/05/2024-03-28.pdf>.

8 Sobre a questão, PEDRO FERREIRA, *Os limites de Macau no contexto da Região Administrativa Especial da República Popular da China após 1999*, in Boletim da Faculdade de Direito, Ano V, nº 12 (2001), pp. 109-124, que destaca a referência às “tradicional áreas marítimas da

apesar de terem sido publicadas cartas portuárias e hidrográficas do território de Macau, não foram nessa época expressamente previstos os limites externos da área de jurisdição marítima de Macau. Assim sendo, quando se iniciaram as negociações entre a República Popular da China e a República Portuguesa sobre o território de Macau, nos anos oitenta do século passado, a questão das áreas marítimas ou das águas adjacentes a Macau não fazia parte dos temas relevantes a serem discutidos, não lhe tendo sido feita consequentemente qualquer referência na Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República sobre a Questão de Macau, concluída e rubricada em Pequim em 26 de Março de 1987 e assinada em Pequim em 13 de Abril de 1987, integrando dois anexos (o anexo I dedicado ao “Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau” e o Anexo II respeitante a “Arranjos relativos ao período de transição”⁹).

Importa recordar que nessa ocasião existiam algumas incertezas sobre qual viria a ser o enquadramento jurídico-convencional do DIM, dado que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (seguidamente CNUDM) ainda não tinha entrado em vigor, o que só veio a suceder em 16 de Novembro de 1994, em resultado da sexagésima ratificação deste tratado internacional multilateral¹⁰.

2. Macau como “território costeiro”

Numa aproximação fundada na existência de um espaço territorial terrestre, o DIM autonomiza várias categorias de entidades jurídico-internacionais relevantes para a sua aplicação. Em termos gerais, deve ser tida em consideração a distinção entre Estados costeiros e Estados sem litoral. Em termos muito específicos, poderá

RAEM” no n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 11/2001, que cria os Serviços de Alfândega. Tendo por base o mapa aprovado e promulgado pelo Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 275, de 20 de Dezembro de 1999, publicado em Macau pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/1999, este Autor defende, p. 121, que “[e]ste documento legislativo tem um elevado interesse não só do ponto de vista do Direito da RAEM, mas também porque finalmente parece vir a confirmar o que foi defendido por alguma doutrina antes de 1999: que Macau detinha águas por si administradas”.

- 9 Registada na Organização das Nações Unidas pela China e Portugal a 22 de Março de 1988 e publicitada internacionalmente, com o n.º 25805, no volume 1498 do *United Nations Treaty Series*. Publicada em Portugal no Diário da República, Série I, n.º 286, 2.º Suplemento, de 14 de dezembro de 1987. Sobre a questão, ver RUI MOURA RAMOS, *A Declaração Conjunta Luso-Chinesa na perspetiva do Direito Internacional*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998, vol. 74, pp. 671-682.
- 10 ZHU LIN, *A aplicação dos tratados na RAEM*, cit., p. 39, refere a CNUDM como um relevante exemplo da categoria dos tratados sistémicos (*systemic treaties*).

ser ainda considerada a problemática dos estatutos jurídico-internacionais da Antártica¹¹, do Estado da Palestina¹² e de Taiwan¹³.

A distinção entre Estados costeiros e Estados sem litoral é central na estruturação do sistema jurídico-internacional do DIM, como pode ser observado na CNUDM. Com efeito, os Estados costeiros, ou estados com uma “costa marítima”, são abundantemente referidos deste tratado internacional multilateral de enquadramento do DIM:

- i) a propósito dos diferentes espaços marítimos, como no n.º 1 do artigo 2.º CNUDM (“[a] soberania do Estado costeiro”), no n.º 1 do artigo 33.º CNUDM (“[n]uma zona contígua ao seu mar territorial, denominada zona contígua, o Estado costeiro”), no artigo 55.º CNUDM (“os direitos e a jurisdição do Estado costeiro”), e no n.º 1 do artigo 76.º CNUDM (“[a] plataforma continental de um Estado costeiro”);
- ii) a propósito dos poderes que podem ser exercidos nos diferentes

11 A Antártida é um continente coberto de gelo, com catorze milhões Km², sem população permanente (além dos cientistas que trabalham nas diversas missões nacionais). De forma a ultrapassar potenciais conflitos em relação ao exercício de soberania territorial, foi assinado em 1 de dezembro de 1959, por doze Estados (África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, EUA, França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido, e URSS) o Tratado para a Antártida (*Antarctic Treaty*) que procedeu ao “congelamento” das reivindicações territoriais feitas anteriormente pela Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido. O Tratado para a Antártida tem atualmente cinquenta e sete Estados partes, sendo vinte e nove partes consultivas e vinte e oito partes não consultivas (dados disponíveis em <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=e>). O regime jurídico-internacional da Antártida foi posteriormente completado pelo Protocolo ao Tratado para a Antártida sobre a Proteção do Meio Ambiente, também conhecido por Protocolo de Madrid (*Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*), assinado em 4 de Outubro de 1991. O Protocolo de Madrid entrou em vigor em 1998, sendo composto por seis anexos (cinco dos quais em vigor). Tendo sido negociado depois do surgimento do conceito de plataforma continental, as reivindicações de alguns Estados estendem-se a este espaço marítimo. Em razão da formulação do artigo IV do Tratado para a Antártica, são consideradas incompatíveis com o regime jurídico-internacional em vigor quaisquer reivindicações relativas a zonas económicas exclusivas por parte dos Estados. Daqui decorre que o espaço marítimo situado entre as costas da Antártica e os limites do paralelo 60.º de latitude sul deve ser qualificado como alto mar.

12 O Estado da Palestina é parte da CNUDM desde 2 de Janeiro de 2015.

13 No âmbito do DIM, Taiwan passou a gozar de um estatuto jurídico-internacional a partir da previsão da especificidade das “entidades de pesca” (*fishing entity*) no âmbito do n.º 3 do artigo 1.º do Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores. De acordo com a disposição citada, o Acordo “é aplicável, *mutatis mutandis*, a outras entidades de pesca cujos navios pesquem no alto mar”.

espaços marítimos, como no n.º 1 do artigo 21.º CNUDM (o “Estado costeiro pode adoptar leis e regulamentos, de conformidade com as disposições da presente Convenção e demais normas de direito internacional”), no n.º 1 do artigo 33.º CNUDM (na zona contígua o “Estado costeiro poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias”), no n.º 1 do artigo 56.º CNUDM (“[n]a zona económica exclusiva, o Estado costeiro tem: a) direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos”) e no n.º 1 do artigo 77.º CNUDM (o “Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais”;

- iii) a propósito do regime específico de proteção e preservação ambiental, como nos números 4 e 5 do artigo 211.º CNUDM (os “Estados costeiros podem (...) adoptar relativamente às suas zonas económicas exclusivas, leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações”), no artigo 220.º CNUDM relativamente a medidas destinadas a “prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações”), ou no artigo 221.º CNUDM relativamente a “medidas para evitar poluição resultante de acidentes marítimos” (“[n]enhuma das disposições da presente Parte deve prejudicar o direito dos Estados de, nos termos do direito internacional tanto consuetudinário como convencional, tomar e executar medidas além do seu mar territorial proporcionalmente ao dano efectivo ou potencial a fim de proteger o seu litoral ou interesses conexos, incluindo a pesca, contra a poluição ou a ameaça de poluição resultante de um acidente marítimo ou de actos relacionados com tal acidente, dos quais se possa de forma razoável prever que resultem importantes consequências nocivas”).

Os Estados sem litoral são expressamente referidos ao longo do articulado da CNUDM, sendo a sua Parte X dedicada ao “Direito de acesso ao mar e a partir do mar dos Estados sem litoral e a liberdade de trânsito” (artigos 124.º a 132.º CNUDM). Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 124.º CNUDM, está explicitamente previsto que “Estado sem litoral” significa um Estado que não tenha costa marítima”. Nos termos do n.º 1 do artigo 125.º CNUDM, os “Estados sem litoral têm o direito de acesso ao mar e a partir do mar para exercerem os direitos conferidos na presente Convenção, incluindo os relativos à liberdade do alto mar e ao património comum da humanidade”.

Sendo Macau uma entidade com um estatuto jurídico-internacional

específico¹⁴, de Região Administrativa Espacial no âmbito da República Popular da China, não é possível aplicar-lhe a qualificação de Estado costeiro. Com efeito, em conformidade com o Anexo III à Lei Básica, aplicam-se à RAEM as leis da República Popular da China relevantes para a reivindicação e a fixação dos espaços marítimos previstos no DIM: a Lei Nacional sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, de 25 de Fevereiro de 1992, e a Lei sobre a Zona Económica Exclusiva e a Plataforma Continental, de 26 de Junho de 1998. Em termos consonantes, importa recordar que a CNUDM foi ratificada pela República Popular da China a 7 de Junho de 1996, não estando prevista uma participação autónoma por parte da RAEM¹⁵ ou de outras regiões da República Popular da China com um estatuto jurídico equivalente.

A existência de uma costa e a expressa previsão, como veremos, da aplicação autónoma de fontes de Direito Internacional pela RAEM implica, contudo, que seja ponderada a existência de um estatuto jurídico-internacional específico que poderemos designar como “território costeiro”.

14 Sobre a questão, ver FILIPA DELGADO, *Algumas notas sobre o estatuto jurídico internacional da RAEM*, in *Repertório do Direito de Macau, Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, 2007, pp. 105-117; ZENG LINGLIANG, *A qualidade do sujeito de Direito Internacional da Região Administrativa Espacial de Macau. Fundamentos, características e práticas*, in Wei Dan (coordenadora), *Os Países de Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado*, Universidade de Macau – Almedina, 2009, pp. 73-94, que defende, p. 94, que “a qualificação da RAEM como um sujeito de direito internacional, torna numa realidade a existência de mais um sujeito de direito internacional num país singular, o que é um atributo criativo da China para o desenvolvimento do direito internacional contemporâneo”; e FONG MAN CHONG, *Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II)*, cit., que defende, p. 1268, que “a RAEM goza de “qualidade de sujeito de Direito Internacional”, porque fora do âmbito da sua autonomia, carece do Governo Popular Central para agir no espaço internacional”, e ainda que “[e]mbora a RAEM pratique actos de Direito Internacional no uso de autorização, a autorizada, neste caso a RAEM, assume directamente a responsabilidade internacional daí decorrente”. No mesmo sentido, TONG IO CHENG e WU YANNI, *Legal transplants and the on-going formation of Macau legal culture*, in *ISAIDAT Law Review*, 2011, afirmam, p. 637, que “the Basic Law has really granted Macau a high degree autonomy, while on some occasions, especially when entering into international and regional agreements, there is exercise of some power by the central government”.

15 Não está prevista a possibilidade de uma participação paralela da República Popular da China e da RAEM na CNUDM, ao invés do que sucede com Nuie e as Ilhas Cook que não são membros da Organização das Nações Unidas, mas sim entidades jurídico-internacionais com ligação à Nova Zelândia. Niue é um Estado com governo autónomo, associado da Nova Zelândia em matéria de negócios estrangeiros e de defesa. Situado no Oceano Pacífico, tem cerca de 260 Km² de território terrestre e uma população estimada de cerca de 1,620 habitantes em 2018. As Ilhas Cook são um Estado com governo autónomo, associado da Nova Zelândia em matéria de negócios estrangeiros e defesa. Situado no Oceano Pacífico, é composto por 15 ilhas, com cerca de 240 Km² de território terrestre e uma zona económica exclusiva com cerca de 1800000 Km². Em 2024, a população estimada é de cerca de 15000 habitantes.

O regime jurídico-internacional do território costeiro da RAEM deve ser integrado no âmbito da zona da Grande Baía, em conformidade com o enquadramento derivado do Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e Promoção da Construção da Grande Baía, assinado a 1 de Julho de 2017¹⁶. De acordo com os objetivos desta cooperação entre diversas regiões chinesas, visa-se “tornar a Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau numa região económica mais dinâmica, numa área com qualidade de vida elevada que ofereça boas condições para viver, trabalhar e viajar e numa zona piloto de cooperação aprofundada entre o Interior da China, Hong Kong e Macau, contribuindo de mãos dadas para a construção de uma baía com peso internacional e de uma área metropolitana de nível mundial”.

3. As águas de Macau como águas interiores e a aplicação de um estatuto jurídico-internacional de águas interiores

As águas adjacentes ao território terrestre da RAEM devem ser qualificadas jurídico-internacionalmente como águas interiores¹⁷, por estarem situadas no interior das linhas de base retas que foram traçadas pela República Popular da China, em 15 de Maio de 1996, ao abrigo da *Declaration of the Government of the People's Republic of China on the Baselines of the Territorial Sea*¹⁸. Nesse ato unilateral com relevância jurídico-internacional, podem ser encontrados dois

16 Aviso do Chefe do Executivo n.º 40/2017, constante do Boletim Oficial n.º 31/2017, II Série, de 2 de agosto de 2017, que mandou publicar o Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e Promoção da Construção da Grande Baía, na sua versão autêntica em língua chinesa, acompanhada da respectiva tradução para a língua portuguesa.

17 Sobre as águas interiores como espaço jurídico-internacional regulado pelo DIM, ver DONALD R. ROTHWELL e TIM STEPHENS, *The International Law of the Sea*, 2ª ed., Bloomsbury, 2016, pp. 53-59; KAI TRÜMLER, “Article 8”, in Alexander Proelss (editor), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, C. H. Beck – Hart – Nomos, 2017, pp. 84-96; MARCELO G. KOHEN e FACUNDO M. GÓMEZ PULISICH, *Les eaux intérieures*, in Mathias Forteau e Jean-Marc Thouvenin (coordenação), *Traité de Droit International de la Mer*, Pedone, 2017, pp. 341-355; FÁTIMA CASTRO MOREIRA, *Comentário à Parte II: Mar territorial e zona contígua*, in Wladimir Brito e Fátima Castro Moreira, *Comentário à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, Almedina, 2022, pp. 112-114; PAULO NEVES COELHO, *Águas interiores*, in Dário Moura Vicente, Fernando Loureiro Bastos, Manuel Almeida Ribeiro, Aziz Tuffi Saliba, Marcílio Toscano Franca Filho e Paulo Borba Casella (coordenadores), *Enciclopédia Luso-Brasileira de Direito Internacional*, D. Quixote, 2023, pp. 71-73; e Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, 4ª ed., Cambridge University Press, 2023, pp. 99-109.

18 Publicitada internacionalmente através da *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea da Organização das Nações Unidas* (acessível em https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1996_Declaration.pdf).

pontos de referência de linhas de base perto do território terrestre da RAEM: as ilhas ou arquipélagos sob jurisdição da Província de Guangdong (Cantão).

A 20 de Dezembro de 2015, o Decreto do Conselho de Estado n.º 665 definiu que oitenta e cinco quilómetros quadrados de águas adjacentes ao território terrestre da RAEM passariam a estar no âmbito da jurisdição da RAEM. O Decreto do Conselho de Estado n.º 665 foi integrado na legislação da RAEM através do Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015. Nessa ocasião foi revogado o Mapa da Divisão da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, promulgado pelo Conselho de Estado a 20 de Dezembro de 1999. Em conformidade com a parte II da Menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, “a parte marítima do território de Macau é composta por seis segmentos, que são os do Porto Interior, do Canal da Taipa-Coloane, das águas a sul de Macau, das águas a leste de Macau, da ilha artificial e das águas a norte de Macau”¹⁹.

Subsequentemente, o Governo da RAEM elaborou a Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas - Lei n.º 7/2018, publicada a 23 de Julho de 2018 – que estabeleceu os princípios gerais e o enquadramento institucional para a gestão da área marítima da RAEM. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º (Definições), deve-se entender por “«Área marítima», o espaço marítimo determinado pela «menção descritiva da delimitação da divisão administrativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China» que consta do Anexo ao Decreto do Conselho de Estado da República Popular da China n.º 665, publicado pelo Aviso do Chefe do Executivo n.º 128/2015, incluindo a superfície das águas, as águas, o leito e o subsolo”. No exercício dos seus poderes, no espaço tridimensional sujeito à sua jurisdição, o Governo da RAEM realizou entre 29 de Dezembro de 2023 e 16 de Fevereiro de 2024, uma consulta pública sobre o “Zoneamento Marítimo Funcional”, o “Plano das Áreas Marítimas”²⁰ e a “Lei de Uso das Áreas Marítimas”²¹.

19 A representação gráfica da área marítima da RAEM, correspondente a oitenta e cinco quilómetros quadrados, pode ser visualizada em <https://bo.io.gov.mo/bo/i/2015/50/extra/aviso128.asp>.

20 De acordo as conclusões apresentadas no *Relatório Final do Documento de Consulta*, da responsabilidade da Direcção de Serviços de Assuntos Marítimos e Águas, de abril de 2024, «[n]as opiniões apresentadas por iniciativa própria da população, em relação ao “Princípio”, ao “Tipo de zonas funcionais”, aos “Requisitos de gestão e controlo das zonas funcionais”, às “Metas do plano das áreas marítimas” e ao “Aproveitamento e desenvolvimento das áreas marítimas”, a maioria foi de opinião favorável (74,2% a 85,2%), reflectindo que, de um modo geral, a sociedade concorda com a concepção preliminar do “Zoneamento Marítimo Funcional” e do “Plano das Áreas Marítimas”» (p. 29).

21 De acordo com o *Relatório Final do Documento de Consulta*, da Direcção de Serviços de Assuntos Marítimos e Águas, de Abril de 2024, na produção legislativa, entre os vários

Segundo o levantamento topográfico da orla costeira efetuado pela Direção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (DSCC) do Governo da RAEM, atualizado ao início de 2024, o comprimento total da orla costeira da RAEM equivale a 79,5 quilómetros. Nesses termos, em conformidade com os dados disponibilizados pela Direção dos Serviços de Cartografia e Cadastro, “há um aumento de 2,8 quilómetros em relação ao comprimento publicado em 2018”, com a seguinte segmentação: “o comprimento da Zona C das Novas Zonas Urbanas é de 3,1 quilómetros, enquanto o comprimento da Península de Macau tem 18,5 quilómetros; o comprimento das Ilhas (incluindo Ilha da Taipa, Zona de Aterro entre Taipa e Coloane, e Ilha de Coloane) tem 49,5 quilómetros; o comprimento da Zona A das Novas Zonas Urbanas é de 5,7 quilómetros e o comprimento da Zona de Administração do Posto Fronteiriço de Macau na Ilha Fronteiriça Artificial da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau tem 2,7 quilómetros”²².

Embora sejam referidas com autonomia pelo DIM, são muito parcimoniosas as referências que podem ser encontradas sobre as águas interiores, enquanto área marítima, nos artigos 2.º e 8.º CNUDM. Em conformidade com as disposições citadas, as águas interiores do Estado ficam “situadas no interior das linhas de base do mar territorial” e são uma zona marítima onde o Estado costeiro exerce soberania. Nestes termos, deve ser entendido que: i) as águas interiores têm um estatuto equivalente aquele que o Estado costeiro exerce soberanamente no território terrestre; ii) não existe um limite genérico para as águas interiores, seja interno ou exterior, na medida em que estas dependem das linhas de base que tenham sido adotadas; iii) a CNUDM reduziu ao mínimo as referências às águas interiores por entender que o estatuto jurídico-internacional desta zona marítima não careceria de qualquer regulamentação convencional; e iv) os poderes que o Estado costeiro pode exercer nas águas interiores não estão dependentes da sua conciliação com os poderes de terceiros Estados.

compromissos assumidos, o Governo da RAEM “irá ponderar sobre a constituição do direito em camadas tridimensionais das áreas marítimas, para que os recursos espaciais das áreas marítimas possam ser maximizados” (p. 9), terá em consideração “a qualificação e as condições dos requerentes do uso das áreas marítimas” (p.10), usará “estudos de direito comparado (...) enriquecendo as disposições sancionatórias à poluição do meio marinho na “Lei de Uso das Áreas Marítimas” (pp. 14-15)”, irá prever que “o valor das multas seja calculado proporcionalmente com a base na área marítima utilizada ilegalmente” (p. 16), e determinará que o “utilizador das áreas marítimas tenha de satisfazer as condições para devolver as áreas marítimas, incluindo trabalhos de reordenamento necessários e a assunção das despesas com a reposição do estado original das áreas marítimas” (pp. 16-17).

- 22 Informação disponibilizada pela Direção dos Serviços de Cartografia e Cadastro a 8 de Janeiro de 2024, no âmbito da publicação da delimitação atualizada da orla costeira da RAEM (acessível em <https://www.gov.mo/pt/noticias/699477/>).

No espaço das águas interiores estão situados os portos²³, que são uma parte integrante do território do Estado, não lhes sendo reconhecido um estatuto jurídico-internacional específico²⁴. Em conformidade, o Direito Internacional geral não avança com uma definição de porto, da mesma forma que não encontramos uma demarcação do conceito no direito convencional multilateral de enquadramento existente no DIM. Com efeito, a CNUDM não fornece uma definição de porto, nem regula a matéria com autonomia, enquanto uma zona marítima específica, não obstante a referência a porto aparecer em numerosas disposições deste compromisso internacional multilateral. Importa referir que a CNUDM faz uma distinção entre portos e ancoradouros. Assim, em conformidade com o artigo 11.º, serão portos “as instalações portuárias permanentes”, com expressa exclusão das “instalações situadas ao largo da costa” e das “ilhas artificiais”²⁵ utilizadas no âmbito da atividade portuária. Da mesma forma que, nos termos do artigo 12.º, os ancoradouros são locais “utilizados habitualmente para carga, descarga e fundeio de navios”.

Não obstante tratar-se de uma área marítima em que pode ser exercida soberania por parte do Estado (ou território) costeiro, o estatuto jurídico-internacional de águas interiores implica que o exercício de poderes nesse espaço marítimo tenha em devida consideração o DIM e as suas diversas fontes.

4. As fontes de direito do Direito Internacional do Mar vigentes em Macau

No exercício de poderes nas águas submetidas à sua jurisdição, com o estatuto jurídico-internacional de águas interiores, a RAEM deve atuar tendo em devida consideração as fontes de direito do DIM vigentes no seu ordenamento jurídico, com especial destaque para o costume internacional, o direito

23 Sobre a questão, em termos gerais, FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *O porto e o Direito Internacional do Mar*, in M. Januário da Costa Gomes (coordenador), *IV Jornadas de Lisboa de Direito Marítimo. O Porto*, Almedina, 2018, pp. 663-685.

24 Nesse sentido, de uma forma muito expressiva, RAINER LAGONI, *Ports*, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, § 7, afirma que sendo “domestic establishments, ports do not have a particular status in international law. Only a few international conventions deal mainly with ports (...) because many States are reluctant to enter into an agreement which could affect their territorial sovereignty”.

25 Sobre o regime jurídico-internacional das ilhas artificiais ver o artigo 60.º CNUDM, tendo em consideração que “[n]ão podem ser estabelecidas ilhas artificiais, instalações e estruturas nem zonas de segurança em sua volta, quando interfiram na utilização das rotas marítimas reconhecidas essenciais para a navegação internacional”.

convencional e o direito derivado de organizações internacionais (em razão do DIM produzido no âmbito da Organização Marítima Internacional²⁶).

O ponto de referência tradicional para abordar a matéria das fontes de Direito Internacional²⁷, e consequentemente as fontes do DIM, é o artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça de 1945 (seguidamente Estatuto TIJ), decalcado do texto do artigo 38º do Estatuto do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, de 1920. O artigo 38º do Estatuto TIJ distingue entre três tipos de fontes de Direito Internacional. Em primeiro lugar, faz menção a fontes principais: a “convenções internacionais, quer gerais, quer especiais”, ao “costume internacional, como prova de uma prática geral aceite como direito”, e aos “princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas”. Em segundo lugar, a fontes auxiliares: as “decisões judiciais” e a “doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações”. Em terceiro lugar, a fontes supletivas: “a faculdade do Tribunal de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes assim convierem”. Subjacente ao elenco de fontes previstas neste artigo estão um conjunto de pressupostos, nomeadamente doutrinários, que se foram alterando ao longo do século vinte. Com efeito, no decorrer do século passado a natureza primordialmente contratual dos compromissos internacionais foi sendo completada pela criação de regimes jurídico-internacionais através de tratados multilaterais,

26 Sobre a Organização Marítima Internacional, ver MANUEL JANUÁRIO DA COSTA GOMES, *Organização Marítima Internacional (OMI)*, in Dário Moura Vicente, Fernando Loureiro Bastos, Manuel Almeida Ribeiro, Aziz Tuffi Saliba, Marcílio Toscano Franca Filho e Paulo Borba Casella (coordenadores), *Enciclopédia Luso-Brasileira de Direito Internacional*, D. Quixote, 2023, pp. 830-835.

27 Uma visão atualizada sobre as fontes de Direito Internacional, na mais reputada doutrina em língua portuguesa e em língua inglesa, pode ser encontrada em HILDEBRANDO ACCIOLY, G.E. NASCIMENTO E SILVA e PAULO BORBA CASELLA, *Manual de Direito Internacional Público*, 25ª ed., Saraiva, 2021; SAMANTHA BESSON e JEAN D’ASPREMONT (editores), *The Oxford Handbook of the Sources of International Law*, Oxford University Press, 2018; EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público*, vol. I, *Conceito e Fontes*, Lex, 1998 [reimpressão, AAFDL, 2018]; e vol. II, *Sujeitos e Responsabilidade*, Almedina, 2004 [reimpressão, AAFDL, 2015]; JAMES CRAWFORD, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 9ª ed., Oxford University Press, 2019; MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito Internacional Público e ordem jurídica global do século XXI*, 2ª ed., AAFDL, 2023; ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA e FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Almedina, 1993 [com muitas reimpressões posteriores]; JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 6ª ed., Principia, 2016; MALCOLM N. SHAW, *International Law*, 9ª ed., Cambridge University Press, 2021; HUGH W. A. THIRLWAY, *The sources of International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, 2019; e TULLIO TREVES, *The expansion of International Law. General course on Public International Law*, in *The Hague Academy of International Law: Recueil des Cours*, tomo 398, 2018, pp. 9-398.

com participação universal ou praticamente universal; uma parte relevante do Direito Internacional passou a ser produzido no âmbito de organizações internacionais, intergovernamentais ou de integração, com características muito específicas quando sejam de integração regional política, económica ou jurídica; um conjunto relevante das regras internacionais não tem uma natureza vinculativa, integrando a categoria do denominado *soft law*; e, finalmente, surgiu e foi sendo consolidada pela prática dos Estados e pelas decisões dos tribunais internacionais uma categoria de normas imperativas de direito internacional geral, ou normas de *ius cogens*.

Ao invés do que sucede nas ordens jurídicas dos Estados, onde a produção do direito é primordialmente escrita e sujeita a procedimentos reconhecíveis generalizadamente, as fontes de Direito Internacional não apresentam uma idêntica clareza. A questão é particularmente difícil relativamente ao Direito Internacional costumeiro, dado que a sua identificação pode resultar de atos de natureza muito diversa. Nestes termos, uma aproximação contemporânea às fontes de Direito Internacional implica que se proceda a um desdobramento do elenco previsto no artigo 38.º do Estatuto TIJ, de modo a integrar: os tratados ou vinculações internacionais convencionais, o costume internacional (seja universal, regional ou local), os princípios gerais de direito, os atos jurídicos unilaterais dos Estados, o direito derivado produzido por organizações internacionais, a jurisprudência, a doutrina, e a equidade (ou decisão *ex aequo et bono*). Lidar com este elenco diversificado de fontes de Direito Internacional implica que se devam ter em consideração processos distintos de criação de normas ou de regras jurídicas com natureza jurídica-internacional. Nestes termos, um tratado internacional será o resultado de um acordo de vontades de um conjunto de sujeitos de Direito Internacional, do mesmo modo que os diversos tipos de atos que podem ser integrados no direito derivado de uma organização internacional implicam a utilização dos procedimentos específicos que tenham sido previstos no tratado que a regula. Uma adequada compreensão do elenco de fontes referenciado implica, ainda, que se tenha em consideração o tipo de efeitos que as normas ou regras constantes destas fontes podem produzir. É na decorrência desta perspetiva que importa perceber se se está em presença de uma norma imperativa de Direito Internacional geral (ou de *ius cogens*), de uma norma vinculativa de Direito Internacional ou, em termos muito distintos, de uma norma (ou regra) não vinculativa de Direito Internacional (que deva ser integrada no âmbito do denominado *soft law*). Esta aproximação às fontes de Direito Internacional é particularmente exigente quando se esteja em presença de atos com idêntica designação mas com efeitos jurídicos diferentes em função da intenção das partes intervenientes ou contratantes, como sucede com o *memorandum of understanding* (MOU ou MoU), ou memorando de entendimento, que tanto pode ser uma espécie

de compromisso internacional vinculativo ou, em termos contrapostos, integrar o *soft law* por ter sido intencionalmente concluído para não gerar obrigações jurídico-internacionais.

Importa salientar que a manutenção do costume como uma muito relevante fonte de Direito Internacional pode criar dificuldades ao intérprete e ao aplicador do direito quando pretendem apurar qual é o direito aplicável em determinadas áreas do Direito Internacional, como sucede com o DIM. Nestes casos, é muito relevante ter em consideração que existem regimes jurídico-internacionais que podem ser, simultaneamente, convencionais para um conjunto de Estados e costumeiros para os restantes. O que poderá ser particularmente difícil quando o regime costumeiro integre um conjunto de regras básicas de atuação e o regime convencional seja particularmente detalhado e inovador, como pode ser visto na CNUDM. Além disso, deve ser sublinhado que a existência de regras intencionalmente não vinculativas ou não obrigatórias não impede que estas se possam vir a transmutar futuramente, em resultado de uma prática consistente dos Estados, em normas jurídicas vinculativa de Direito Internacional de natureza costumeira.

Assim sendo, durante séculos, até ao processo de codificação e de desenvolvimento do DIM iniciado com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar na década de cinquenta do século passado, o DIM tinha uma natureza primordialmente costumeira. Na atualidade, o costume internacional continua a ser uma importante fonte do DIM, particularmente relevante para os Estados que não são partes da CNUDM, pelo que, em alguns casos, as relações com terceiros Estados no âmbito das matérias do DIM devem ser enquadradas, simultaneamente, com o recurso as normas do DIM costumeiro e convencional.

O conjunto dos direitos e dos deveres jurídico-internacionais derivados do DIM é mais nítido quando estamos a lidar com o direito convencional, em resultado da sua forma escrita. A pesquisa e o acesso ao direito internacional convencional que vincula a RAEM está particularmente facilitado pela existência de uma exaustiva base de dados de tratados multilaterais disponibilizada pelo Governo da RAEM. Nessa pesquisa de fontes de Direito Internacional relevantes no âmbito do DIM é particularmente relevante ter em consideração as categorias de tratados de “ambiente e conservação”, “droga”, “relações externas e defesa”, “crime internacional”, “direito marítimo” e “tratados constitutivos de organizações internacionais” (em razão da Organização Marítima Internacional).

Em conformidade com a informação disponibilizada no *Livro do Ano de Macau*, referente a 2023, “[a]té 2022, existiam 740 convenções internacionais multilaterais aplicáveis em Macau, das quais 65 são do domínio diplomático e de defesa nacional, 15 de aviação civil, dez relacionadas com actividades

aduanейras, 23 ligados a estupefacientes, oito da área da economia e finanças, dez sobre educação, ciência, tecnologia, cultura e desporto, 44 relacionadas com ambiente e conservação, seis da área da saúde, 20 sobre direitos humanos, nove sobre propriedade intelectual, 16 de crime internacional, dois de comércio internacional, 34 de trabalho, 403 de direito marítimo, dez de direito internacional privado, quatro de trânsito rodoviário, doze telecomunicações e correios e 49 de tratados constitutivos de organizações internacionais”²⁸.

Em razão da não existência de uma clara distinção entre o DIM e o Direito Marítimo na sistematização utilizada pela base de dados, as pesquisas sobre o DIM convencional vigente na RAEM deverão ter em consideração todas as categorias utilizadas e não apenas a subdivisão respeitante ao “direito marítimo”. Nesse sentido, podem ser apresentados alguns exemplos demonstrativos da necessidade de serem tidas em consideração todas as categorias numa pesquisa do DIM vigente na RAEM: i) a categoria “droga”, em razão da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, concluída em Viena, em 20 de dezembro de 1988 (n.º 43 do anexo IX); ii) a categoria “ambiente e conservação”, em razão da Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e Sua Eliminação, concluída em Basileia, em 22 de março de 1989 (n.º 83 do anexo IX); iii) a categoria “ambiente e conservação”, em razão da referência a acordos de pesca (números 107 a 109 do anexo IX); iv) a categoria “relações externas e defesa”, pela inclusão nesta da CNUDM e do Acordo relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, adoptado em Nova Iorque, em 28 de Julho de 1994 (números 148 e 149 do anexo IX); v) a categoria “crime internacional”, em razão do Acordo de Cooperação Regional para Combater na Ásia a Pirataria e os Assaltos à Mão Armada contra Navios, concluído em Tóquio em 11 de Novembro de 2004 (n.º 222 do anexo IX); e vi) genericamente a categoria “direito marítimo”, por incluir compromissos internacionais relativos ao DIM, em conjunto com compromissos internacionais especificamente de Direito Marítimo (números 263 a 665 do anexo IX).

Na categoria “direito marítimo” estão identicamente incluídos um conjunto muito relevante de compromissos internacionais que resultam da atividade da Organização Marítima Internacional. Um exemplo relevante desse tipo de fonte de DIM é a Convenção Internacional sobre as Linhas de Carga, concluída em Londres, em 5 de Abril de 1966 (LL 1966), inventariada com o n.º 273, a que foram sendo sucessivamente introduzidas emendas a que a RAEM está jurídica-

28 *Livro do Ano 2023*, Parte 3 Relações Externas, pp. 178 e 179, completado pelo Apêndice XI – Tratados Internacionais Aplicáveis na RAEM (Índice Temático), pp. 642-740 (dados atualizados a 31 de Dezembro de 2022).

internacionalmente vinculada (números 274 a 285).

5. A produção de efeitos do Direito Internacional do Mar convencional e do direito derivado de organizações internacionais em Macau

A produção de efeitos do DIM convencional e do direito derivado de organizações internacionais relacionadas com o mar, com destaque para a Organização Marítima Internacional, enquanto parte integrante da ordem jurídica da RAEM, pode ser apreciada tendo por base três aproximações distintas relativamente a Macau: como território costeiro, como território de registo de navios e como território do porto. A distinção entre estas três categorias, derivada da autonomia do ordenamento jurídico da RAEM, tem na sua base a contraposição entre Estado costeiro, Estado de bandeira ou de pavilhão e Estado do porto relevante para a compreensão do DIM e dos diversos tipos de soberania e de jurisdição existentes no seu âmbito²⁹.

Em primeiro lugar, enquanto território costeiro, o DIM deverá ser aplicado em função de uma ligação ou conexão de natureza territorial a Macau e ao ordenamento jurídico da RAEM. Um exemplo relevante desta aplicação de natureza territorial é o artigo 1.º (âmbito de aplicação) do Regulamento das Atividades Marítimas³⁰, quando determina a sua aplicação a “todas as embarcações que navegam nas áreas marítimas sob jurisdição de Macau”. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 4.º (regras de navegação), “[a]s embarcações devem navegar, fundear e varar com respeito pelo «Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar», cartas náuticas, assinalamento marítimo, avisos aos navegantes e editais, e em cumprimento das orientações do Centro de Gestão de Tráfego Marítimo de Macau (adiante designado por «VTS»”. A referência expressa ao “Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar” visa incorporar materialmente no ordenamento jurídico da RAEM o regime jurídico-internacional que consta da Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, concluída em Londres, em

29 Sobre a distinção, ver FERNANDO LOUREIRO BASTOS, *Direito Internacional do Mar: Guia de Estudo*, AAFDL Editora, 2017, pp. 99-109.

30 Emitido pela Diretora dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, o Regulamento das Actividades Marítimas, foi republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 12/2020, tendo por base o disposto no Regulamento da Náutica de Recreio, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/99/M, e no disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 14/2013 (Organização e funcionamento da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água), republicado pelo Regulamento Administrativo n.º 30/2018.

outubro de 1972³¹, com as alterações que lhe foram (e irão) sendo sucessivamente introduzidas em resultado da atividade da Organização Marítima Internacional³².

Em segundo lugar, enquanto território de registo de navios, o DIM deverá ser aplicado em função de uma ligação ou conexão de natureza pessoal a Macau e ao ordenamento jurídico da RAEM, derivado do registo de um navio pertencente a uma entidade jurídico-privada representada no seu território. Um exemplo relevante desta aplicação de natureza pessoal é a existência do Centro Internacional de Registo de Navios de Macau, criado pelo Decreto-Lei n.º 64/88/M, de 18 de Junho de 1988³³. Em conformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º (atribuições) é competência do MSR (*Macau Ship's Register*) “[f]iscalizar as condições técnicas dos navios, de acordo com as Convenções Internacionais e demais legislação em vigor na ordem jurídica de Macau, emitindo os respetivos certificados”. Uma expressa remissão para o DIM vigente na RAEM pode ser identicamente encontrada no n.º 2 do artigo 18.º (qualificações académicas e técnicas) e no n.º 1 do artigo 19.º (regime jurídico-laboral). O artigo 6.º (bandeira) determina que os “navios registados no MSR arvoram a bandeira do Estado que administra o território de Macau”. O n.º 1 do artigo 13.º (navios registráveis), por seu turno, prevê que “[s]ão registráveis no MSR os navios de que sejam proprietários as sociedades ou comerciantes em nome individual representados no território de Macau”.

Em terceiro lugar, enquanto território costeiro dotado de portos, o DIM deverá ser aplicado em função da utilização de estruturas portuárias por parte de navios, qualquer que seja o pavilhão ou a bandeira que estejam a utilizar. Um

31 A vinculação ao regime jurídico-internacional foi inicialmente assumida por Portugal, através do Decreto n.º 58/78, publicado a 2 de Junho de 1979, e posteriormente alargada ao território de Macau, através do Aviso n.º 77/99, de 26 de Junho de 1999, em conformidade com o qual se tornou público que “por intermédio da Embaixada de Portugal em Londres, foi notificado o Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional, na sua qualidade de depositário da Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, assinada em Londres, em 20 de Outubro de 1972, que a referida Convenção é aplicável ao território de Macau”.

32 Como pode ser demonstrado pelos três avisos do Chefe do Executivo relativos às alterações introduzidas ao texto inicial: i) Aviso do Chefe do Executivo n.º 4/2014 (Manda publicar emendas ao Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, 1972, adoptadas em 4 de Novembro de 1993); ii) Aviso do Chefe do Executivo n.º 24/2014 (Manda publicar emendas ao Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, 1972, adoptadas em 29 de Novembro de 2001); e iii) Aviso do Chefe do Executivo n.º 8/2015 (Manda publicar emendas ao Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, 1972, adoptadas pela Assembleia da Organização Marítima Internacional em 29 de Novembro de 2007).

33 Alterado pela alínea b) do artigo 19.º (norma revogatória) do Decreto-Lei n.º 4/97/M, de 3 de Fevereiro, que revogou o seu artigo 21.º.

exemplo relevante desta aplicação do DIM como parte do ordenamento da RAEM pode ser encontrado na qualidade de observador do *Tokyo MOU on Port State Control*, de que a República Popular da China e Hong Kong, Macau são membros. Com efeito, no *Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region 2023*³⁴, são referenciadas os compromissos internacionais relevantes que devem ser aplicados pela RAEM ao proceder ao controlo de navios³⁵. A entidade de contato do *Tokyo Mou on Port State Control* na RAEM é a Direcção de Serviços de Assuntos Marítimos e de Água, na qualidade de entidade que “assegura o exercício da autoridade marítima”³⁶. Em conformidade com o artigo 2º (autoridade marítima) do Regulamento Administrativo nº 14/2013, a “autoridade marítima é o poder público que tem por fim garantir, nas áreas de jurisdição marítima e nas embarcações matriculadas na Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, o cumprimento dos instrumentos de direito internacional, leis e regulamentos relacionados com as actividades marítimas, portuárias, terminais marítimos ou cais, e segurança marítima”. Nos termos da alínea 20 do nº 1 do artigo 4º (atribuições), a Direcção de Serviços de Assuntos Marítimos e de Água deve “[p]romover a aplicação, na RAEM, de instrumentos de direito internacional relacionados com os assuntos marítimos”, ao que acresce dever fazer cumprir as “disposições relativas: 1) Às embarcações e tripulação; 2) À indústria de construção e reparação naval; 3) Às actividades portuárias; 4) À utilização das áreas costeiras, portuárias, terminais marítimos ou cais”³⁷.

6. Resolução de conflitos aplicando o Direito Internacional do Mar convencional

O DIM vigente na RAEM deverá ser aplicado pelos tribunais à resolução de conflitos que ocorram no espaço marítimo sujeito à jurisdição de Macau ou em navios que tenham sido registados no seu território. A parcimónia dos estudos dedicados a esta matéria e, também, os resultados da pesquisa na base de dados dos tribunais da RAEM, não permitem apresentar um panorama relevante sobre a

34 Acessível em <https://www.tokyo-mou.org/doc/ANN23-web.pdf>.

35 *Table 1: Status of the Relevant Instruments (date of deposit of instruments) – as of 31 December 2023* e *Table 1a: Status of MARPOL 73/38 (Date of deposit of instruments) – as of 31 December 2023*.

36 N.º 1 do artigo 1.º (natureza e dependência) do Regulamento Administrativo n.º 14/2013.

37 No mesmo sentido, nos termos do n.º 10 do artigo 17.º, a Divisão de Estudo e Assuntos Jurídicos deverá “[e]studar e acompanhar a aplicabilidade na RAEM dos instrumentos de direito internacional na área marítima”.

matéria, ao invés do que poderia ocorrer em outras áreas do Direito Internacional, com destaque para as questões relacionadas com os direitos humanos³⁸. Assim, a título de exemplo, o Recurso n.º 794/2011, de 20 de Fevereiro de 2014, analisa uma situação de *ne bis in idem* relativamente a uma condenação pelo crime de pirataria na Região Administrativa Especial de Hong Kong, sem analisar o enquadramento jurídico-internacional da pirataria, conforme esta é regulada nos artigos 100.º a 107.º da CNUDM. Em termos gerais, o Recurso n.º 32/2013, de 26 de Julho de 2013, confirma que devem ser punidos os crimes de “consumo ilícito de estupefacientes” que forem praticados a bordo de navio matriculado em Macau (em conformidade com o artigo 4.º do Código Penal)³⁹.

Estando em elaboração uma Lei de Usos das Áreas Marítimas, no seguimento da Lei de Bases de Gestão das Áreas Marítimas, que irá regular a área marítima da RAEM tendo por base uma conceção tridimensional, é possível que este panorama possa vir a alterar-se e a necessitar do recurso, direto ou indireto, a fontes de DIM, na medida em que as suas normas foram concebidas para lidar com usos paralelos e potencialmente conflitantes de diversos sujeitos num mesmo espaço marítimo.

38 Sobre a questão, os dados detalhados que podem ser encontrados em ZHU LIN, *A aplicação dos tratados na RAEM*, cit., pp. 32-45.

39 Nesse sentido, é decidido que “o(s) facto(s) não foram “praticados em Macau”, nem a bordo de navio ou aeronave, matriculado em Macau, (art. 4.º do C.P.M.), verificados não estando também os pressupostos do art. 5.º (e 6.º) para que o direito penal de Macau – o art. 14.º da Lei n.º 17/2009 – possa ser aplicado a “factos ocorridos fora de Macau”.