

A Natureza Jurídica dos Acordos Inter-regionais e a Sua Posição Hierárquica nas Fontes de Direito da RAEM*

*Ilda Cristina Ferreira***

I. Intróito

Com a crescente integração regional da zona da Grande Baía (inserida no Delta do Rio das Pérolas¹ e na região prioritária da Rota da Seda Marítima no Século XXI²) e o natural estreitamento das relações económicas e comerciais entre a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), a Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) e o Interior da China, em particular no contexto das 11 cidades do projecto de construção da Grande Baía,³

* O presente texto é da exclusiva responsabilidade da autora, não podendo as opiniões nele expressas ser imputadas a qualquer outra pessoa ou entidade.

** Doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade de Hong Kong. Mestre em Estudos Europeus pela Universidade de Macau e o Instituto de Estudos Europeus de Macau, licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa. Jurista. Ex-Chefe do Departamento do Direito Internacional e Inter-regional da Direcção de Serviços dos Assuntos de Justiça da RAEM (2016-2020). Ex-Coordenadora da Disciplina de Direito Internacional Público e Assistente convidada em regime de tempo parcial da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

¹ *Vide*, entre outros, “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento do Delta do Rio das Pérolas (2008-2020)” (https://www.dsedt.gov.mo/public/docs/EETR_PDR_RD/introduction/en/prd_rd_outline_e.pdf). Sobre o papel da RAEM no âmbito da cooperação na região do Pan-Delta do Rio das Pérolas, *vide* página electrónica da DSED (https://www.dsedt.gov.mo/pt_PT/web/public/pg_home?_refresh=true).

² *Vide*, entre outros, “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, disponível em: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html

³ Aviso do Chefe do Executivo n.º 40/2017, “Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e Promoção da Construção da Grande Baía”. Inclui nove cidades da Província de Guangdong - Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Dongguan, Zhongshan, Jiangmen, Huizhou e Zhaoqing, a RAEM e a RAEHK.

incluindo o mais recente Projecto Geral de Construção da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin (doravante, Zona de Cooperação),⁴ a cooperação inter-regional e as relações jurídico-económicas intensifica(ra)m-se originando o aparecimento e a proliferação de acordos.

Tal é possível testemunhar com a emergência de acordos inter-regionais de cooperação, tais como:

- na área comercial e económica, o Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente Chinês e Macau (CEPA) (2003)⁵ e respectivos Protocolos⁶ e o Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre a Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) e a RAEM (2017) e seus Anexos;⁷
- na área fiscal, os Acordos entre a RAEM e a China Continental (2003)⁸ e entre a RAEM e a RAEHK (2019)⁹ para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento e respectivos Protocolos;¹⁰
- na área da propriedade intelectual, o Acordo de Cooperação entre a Direcção Nacional da Propriedade Intelectual e a Direcção dos Serviços de Economia (DSE) da RAEM na área dos Direitos de Propriedade Intelectual (2003)¹¹ e o Acordo de Aprofundamento do Intercâmbio e Cooperação na Área dos Direitos de Propriedade Intelectual entre a

⁴ Disponível em https://www.hengqin-cooperation.gov.mo/wp-content/uploads/2021/09/HQcooperation_pt.pdf. Este projecto enquadra-se no âmbito do «Plano de Desenvolvimento Geral da Ilha de Hengqin» delineado em 2009 e na concretização do Acordo-Quadro de Cooperação Guangdong-Macau. Sobre este assunto: <https://www.gov.mo/pt/wp-content/uploads/sites/3/2017/10/pt20110306-4.pdf>

⁵ Aviso do Chefe do Executivo n.º 28/2003.

⁶ A RAEM celebrou com o Interior da China 18 acordos adicionais. Disponíveis em: <https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/list/region/china>

⁷ Aviso do Chefe do Executivo n.º 36/2018.

⁸ Aviso do Chefe do Executivo n.º 11/2004.

⁹ Aviso do Chefe do Executivo n.º 1/2020.

¹⁰ Quatro Protocolos com o Interior da China e um com a RAEHK. Disponíveis respectivamente em: <https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/list/region/china> e <https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/list/region/hk/>

¹¹ Aviso do Chefe do Executivo n.º 7/2004.

Direcção Nacional da Propriedade Intelectual e a DSE da RAEM (2020),¹² ou

- na área jurídica (civil, comercial e penal, a desenvolver no presente artigo).

Temos ainda Acordos-Quadro como o Acordo-Quadro de Cooperação com Guangdong (2011)¹³ ou o Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e Promoção da Construção da Grande Baía (2017)¹⁴ que, como os nomes indicam, servem de mote a uma panóplia de acordos de cooperação, memorandos, plataformas, parques científicos, etc.¹⁵ Sendo o mais recente, o aclamado e já referido projecto da Zona de Cooperação (2021) que abrange diversas áreas de actuação, entre outras, saúde, emprego, segurança social, educação, comércio, indústria, tecnologia, fiscal, finanças e turismo. Trata-se de um projecto ambicioso e gradual no quadro de um processo de integração regional que visa, simultaneamente, respeitar o princípio “Um País, Dois Sistemas” e promover a aproximação e harmonização entre os diferentes *sistemas* dentro do *país*.¹⁶

¹² Aviso do Chefe do Executivo n.º 25/2020.

¹³ Aviso do Chefe do Executivo n.º 8/2011. A validade deste Acordo é até 31 de Dezembro de 2020 (art. 1.º do Capítulo VIII).

¹⁴ *Vide* n/nota 3. A validade deste Acordo é de cinco anos (ponto 4 do Acordo).

¹⁵ *Vide* áreas de cooperação inter-regional nas Linhas de Acção Governativa de 2020 e 2021 que vão desde estágios, empreendedorismo, estatística, trocas comerciais, serviços, turismo, desporto, indústria, medicina tradicional chinesa, tecnologia, às áreas financeira e seguradora, fiscal, policial, qualificação profissional, investigação, ambiente, etc., ou o 2.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Socioeconómico (2021-2025) que se encontra em fase de consulta pública. Disponível em: <https://www.gov.mo/pt/consulta-de-politicas/consulta-publica-sobre-o-segundo-plano-quinquenal-de-desenvolvimento-socioeconomico-da-regiao-administrativa-especial-de-macau-2021-2025/>

¹⁶ É um projecto dividido em três fases: 1.ª até 2024 - criação de um mecanismo de sistema de negociação, construção e administração conjunta e compartilhada, com uma concentração significativa de elementos inovadores, desenvolvimento acelerado das indústrias e uma articulação ordenada aos mais diversos níveis; 2.ª fase até 2029 - economia altamente articulada entre a Zona de Cooperação e Macau e plenamente estabelecidos os regimes e sistemas com regras profundamente articuladas, alta eficiência e conveniência do fluxo transfronteiriço de diversos elementos; 3.ª fase até 2035 - aperfeiçoamento do nível de desenvolvimento da integração Hengqin-Macau, funcionando os serviços públicos e outros

Da miríade de acordos de cooperação, verifica-se que alguns adoptam uma estrutura e natureza mais ou menos formal e são publicados no Boletim Oficial (BO) da RAEM (e passíveis de consulta na página electrónica da Imprensa Oficial),¹⁷ outros usam terminologia diversa como ‘plano’, ‘memorando’, ‘acta’ ou ‘acordo’ e não são publicados no Boletim Oficial. Relativamente a estes últimos, podemos encontrar referências nas páginas oficiais dos serviços públicos da RAEM, como é o caso da Direcção de Serviços de Economia e Desenvolvimento Tecnológico¹⁸ ou da Direcção de Serviços dos Assuntos de Justiça,¹⁹ nas Linhas de Acção Governativa,²⁰ na página oficial do Governo²¹ ou do Gabinete Comunicação Social²² e nos *media*.

O desenvolvimento e a intensificação das relações jurídico-económicas entre as três jurisdições – RAEM, RAEHK e o Interior da China, nomeadamente no âmbito da zona da Construção da Grande Baía no Delta do Rio das Perolas - têm um reflexo inevitável no que concerne à necessidade de incrementar a cooperação jurídica e judiciária.

Esta vertente é, aliás, assinalada no projecto da Zona de Cooperação: “*Serão reforçados o intercâmbio e a cooperação na área judiciária entre Guangdong e Macau, com a criação e aperfeiçoamento de mecanismos diversificados para a resolução de conflitos em matéria comercial, incluindo o julgamento, a arbitragem e a mediação em matéria comercial internacional. Será realizado um*

sistemas com alta eficiência e em plena articulação. Mais informação em: <https://www.hengqin-cooperation.gov.mo/pt/>

¹⁷ Disponível em: <https://www.io.gov.mo/pt/legis/int/region>

¹⁸ Em: https://www.dsedt.gov.mo/pt_PT/web/public/pg_rc?_refresh=true

¹⁹ Por exemplo, o Plano de Acção de Cooperação Jurídica com Shenzhen, noticiado em 13 de Janeiro de 2018 ou o Memorando na área notarial entre o Departamento de Justiça da Província de Guangdong e a DSAJ da RAEM noticiado em 16 de Janeiro de 2018, visando “*o intercâmbio na área do notariado, à formação e ajuda recíproca e à discussão académica, entre outros assuntos*”. Informação disponível em: https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ShowEvent.aspx?Rec_Id=10319 e https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ShowEvent.aspx?Rec_Id=10325

²⁰ Em: <https://www.io.gov.mo/pt/lag>

²¹ Em: <https://www.gov.mo/pt/>

²² Em: <https://www.gcs.gov.mo/home/pt?2>

estudo sobre o reforço e alargamento das funções e papel do tribunal da Zona Nova de Hengqin, com vista à oferta de serviços judiciais de alta eficácia e conveniência e de garantias à construção da Zona de Cooperação”²³ e pelos discursos das autoridades locais.²⁴

Com efeito, em sede de cooperação jurídica, têm sido realizadas diversas acções no sentido de estreitar os laços e o conhecimento jurídico entre as jurisdições, como a troca de experiência e partilha de práticas jurídicas, o intercâmbio de informação jurídica, formação de juristas, serviços de apoio jurídico e mecanismos de reconhecimento e agilização de serviços notariais, registo e advocacia.²⁵

Em termos de cooperação judiciária, a RAEM tem três acordos com o Interior da China, a saber: (1) o Acordo sobre os Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de Actos Judiciais e de Produção de Provas em Matéria Civil e Comercial entre os Tribunais do Interior da China e os da RAEM (2001),²⁶ tal como modificado pela Alteração ao Acordo, adoptada em 14 de Janeiro de 2020,²⁷ (2) o Acordo de Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial entre o Interior da China e a RAEM (2006)²⁸ e (3) o Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais entre o Interior da China e a RAEM (2007).²⁹ A RAEM tem ainda três acordos com a RAEHK, a saber: (1) o Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas (2005),³⁰ (2) o Acordo sobre a Confirmação e a Execução Recíprocas de Decisões

²³ Pp. 28-29.

²⁴ Disponível em: <https://www.hengqin-cooperation.gov.mo/pt/category/news/>

²⁵ Vide, por exemplo, 1.ª reunião da Comissão de Trabalho de Mediação da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau que visa trocar opiniões alusivas à cooperação jurídica entre os dois lados e a construção jurídica da Grande Baía (https://www.dsaj.gov.mo/WebModules/ShowEvent.aspx?Rec_Id=12854), a página electrónica da DSAJ ou os encontros da Associação de Advogados de Macau com entidades congéneres da Grande Baía (<https://aam.org.mo/category/eventos>).

²⁶ Aviso do Chefe do Executivo n.º 39/2001.

²⁷ Aviso do Chefe do Executivo n.º 2/2020.

²⁸ Aviso do Chefe do Executivo n.º 12/2006.

²⁹ Aviso do Chefe do Executivo n.º 22/2007.

³⁰ Aviso do Chefe do Executivo n.º 13/2005.

Arbitrais (2013)³¹ e (3) o Acordo sobre os Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de Actos Judiciais em Matéria Civil e Comercial (2017).^{32 33}

Estes acordos de cooperação judiciária foram todos celebrados ao abrigo do artigo 93.º da Lei Básica da RAEM que estipula: “A *Região Administrativa Especial de Macau pode manter, mediante consultas e nos termos da lei, relações jurídicas com órgãos judiciais de outras partes do País, podendo participar na prestação de assistência mútua.*”

A celebração gradual de acordos de cooperação inter-regionais quer na área judiciária quer noutras áreas coloca duas questões relevantes ao nível técnico-jurídico, a primeira dizendo respeito à natureza jurídica destes acordos e a segunda, admitindo que se trata de verdadeiros acordos, qual a sua posição na hierarquia das fontes de Direito da RAEM.

³¹ Aviso do Chefe do Executivo n.º 2/2013.

³² Aviso do Chefe do Executivo n.º 1/2018.

³³ A título informativo, a RAEHK tem oito acordos de cooperação judiciária com o Interior da China. A saber: o *Arrangement for Mutual Service of Judicial Documents in Civil and Commercial Proceedings between the Mainland and Hong Kong Courts* (1999), o *Arrangement Concerning Mutual Enforcement of Arbitral Awards between the Mainland and the HKSAR* (2000), alterado pelo *Supplemental Arrangement Concerning Mutual Enforcement of Arbitral Awards between the Mainland and the Hong Kong Special Administrative Region* (assinado em 2020, ainda não está em vigor), o *Arrangement on Reciprocal Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters by the Courts of the Mainland and of the HKSAR Pursuant to Choice of Court Agreements between Parties Concerned* (2008), o *Arrangement on Mutual Taking of Evidence in Civil and Commercial Matters between the Courts of the Mainland and the HKSAR* (2017), o *Arrangement on Reciprocal Recognition and Enforcement of Civil Judgments in Matrimonial and Family Cases by the Courts of the Mainland and of the HKSAR* (assinado em 2017, ainda não está em vigor), o *Arrangement on Reciprocal Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters by the Courts of the Mainland and of the HKSAR* (assinado em 2019, ainda não está em vigor) e o *Arrangement Concerning Mutual Assistance in Court-ordered Interim Measures in Aid of Arbitral Proceedings by the Courts of the Mainland and of the HKSAR* (2019) e um projecto piloto sobre o *Mutual Recognition of and Assistance to Bankruptcy (Insolvency) Proceedings between the Courts of the Mainland and HKSAR* (2021). Disponíveis em: https://www.doj.gov.hk/en/mainland_and_macao/arrangements_with_the_mainland.html

Para tal, iremos delimitar o objecto do nosso estudo e restringir-nos-emos aos acordos inter-regionais publicados no Boletim Oficial e mais *in concreto* aos acordos de cooperação judiciária.

Poder-se-á pensar *a priori* que estas são questões meramente académicas e de pouca relevância prática, contudo não são. A ausência de um preceito legal sobre esta matéria cria um vazio para o aplicador do Direito. Estará (ou não) o aplicador do Direito perante um acordo que cria e produz efeitos jurídicos para as Partes? Como agir em caso de conflito entre as normas locais (direito interno ordinário) e as normas do acordo inter-regional (direito inter-regional) e se estas normas entrarem em conflito com normas de um acordo de direito internacional aplicável na RAEM? Qual das normas deve prevalecer? Pode a legislação da RAEM revogar normas de acordos inter-regionais?

Iremos, de seguida, analisar esta temática.

1.ª Questão: São os acordos de cooperação judiciária inter-regionais verdadeiros acordos?

Esta questão prende-se com a natureza jurídica destes acordos. Para podermos responder, iremos recorrer aos conceitos e à terminologia do direito internacional público,³⁴ em virtude de estarmos a analisar as *relações jurídicas* entre três jurisdições com estatuto próprio dentro de um mesmo território nacional.

A República Popular da China (RPC) abrange duas unidades administrativas especiais — a RAEM e a RAEHK, que são partes inalienáveis da China.³⁵ A China, Hong Kong e Macau perfilham sistemas de Direito distintos: Direito

³⁴ Entende-se por direito internacional público todas as normas jurídicas que regulam as relações entre Estados e outros sujeitos de direito internacional público.

³⁵ Art. 31.º da Constituição da RPC, arts. 1.º e 12.º da Lei Básica da RAEM e arts. 1.º e 12.º da Lei Básica da RAEHK.

continental socialista com características chinesas no Interior da China, Direito continental na RAEM e Direito anglo-saxónico na RAEHK.³⁶

As duas RAEs são entes públicos com um estatuto jurídico-político especial, dotadas de um alto grau de autonomia, incluindo autonomia jurídica e judicial,³⁷ à luz do princípio fundador “Um País, Dois sistemas”.³⁸ São ainda sujeitos de direito internacional público nos termos do art. 13.º, parág. 3, conjugado com o art. 136.º da Lei Básica da RAEM e do art. 13.º, parág. 3, conjugado com o art. 151.º da Lei Básica da RAEHK.³⁹

³⁶ Determina o n.º 1 do art. 45.º da CVDT que “*Se um Estado compreender duas ou mais unidades territoriais onde se apliquem diferentes sistemas de direito relativamente a matérias reguladas pela presente Convenção, poderá declarar, no momento da assinatura, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, que a presente Convenção se aplicará a todas as suas unidades territoriais ou somente a uma ou a várias delas e poderá, em qualquer momento, modificar esta declaração, por meio de uma nova declaração.*” Ao abrigo desta norma, a China já fez declarações sobre a aplicabilidade ou extensão da aplicabilidade de determinados acordos internacionais a todo o território nacional (ex: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), ao Interior da China e a uma das suas duas RAEs (ex: Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças) ou apenas às suas duas RAEs (ex: Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos).

³⁷ Art. 31.º da Constituição da RPC, Preâmbulo da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a transferência de soberania de Macau e Declaração Conjunta Sino-Britânica sobre a transferência de soberania de Hong Kong e respectivas Leis Básicas. Arts. 2.º, 3.º, 5.º, 8.º, 11.º, 19.º e 136.º da Lei Básica da RAEM e arts. 2.º, 3.º, 5.º, 8.º, 11.º, 19.º e 151.º da Lei Básica da RAEHK.

³⁸ Princípio desenvolvido por Deng Xiao Ping, “*Um País, Dois Sistemas*”, no seio de uma estratégia política que tinha como objectivo principal a reunificação nacional da China com a reintegração da Ilha Formosa (Taiwan) à Mãe Pátria (*vide* preâmbulo da Constituição da RPC). Segundo este princípio, um Estado pode encerrar em si mesmo mais do que um modelo económico e social atendendo às circunstâncias específicas de cada região ou unidade territorial do território nacional, conferindo-lhe um elevado grau de autonomia. Isto é a coexistência entre o sistema socialista e o sistema capitalista dentro de um mesmo Estado soberano. Solução constitucional preconizada no art. 31.º da Constituição da RPC. Excertos disponíveis em: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-02/19/content_307590.htm

³⁹ Podem ainda participar e ser membros *per se* de organizações internacionais ou regionais nas áreas em que lhes é conferida autonomia, emitir passaportes e estabelecer missões económicas e comerciais oficiais e semi-oficiais, (respectivamente arts. 137.º, 139.º e 141.º da Lei Básica da RAEM e arts. 152.º, 154.º e 156.º da Lei Básica da RAEHK). Sobre a qualidade da RAEM enquanto sujeito de direito internacional *vide*, entre outros, Zeng Lingliang, “À Qualidade de Sujeito de Direito Internacional da Região Administrativa Especial de Macau – Fundamentos, Características e Práticas”, *Os Países de*

No direito internacional público, o termo tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados ou outros sujeitos de direito internacional e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular, destinado a produzir efeitos jurídicos.

Esta definição conjuga o disposto no art. 2.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT),⁴⁰ que é simultaneamente direito convencional e direito consuetudinário (codificado),⁴¹ e os elementos consensualmente aceites pela jurisprudência internacional e doutrina. O tratado é um “*processo de criação de obrigações jurídicas entre Estados*”.⁴²

Um tratado ou acordo compreende diversos elementos:

- i) os *sujeitos* têm de ser Estados ou outros sujeitos de direito internacional;⁴³
- ii) o acordo deve obedecer a uma *forma* escrita;⁴⁴ e
- iii) o acordo deve versar sobre um tema que é do interesse comum das Partes, constituindo um *conjunto de direitos e obrigações* entre as Partes (*objecto*).⁴⁵

Língua Portuguesa e a China num Mundo Globalizado, Coordenadora Wei Dan, Universidade de Macau, Almedina, 2009.

⁴⁰ Disponível em: <https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2004/27/aviso20.asp#ptg>

⁴¹ Convenção que rege as normas internacionais relativas a celebração, aplicação, interpretação, modificação, suspensão e cessação da vigência dos tratados. Sobre o processo de codificação do direito consuetudinário internacional da CVDT, *vide*, entre outros, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *Direito Internacional Público*, 4.ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1992, pp. 304-309 ou *The Vienna Convention on the Law of Treaties – Commentary*, vol. I, Olivier Corten e Pierre Klein, Oxford University Press, 2011, pp. 3-11 ou pp. 659-695.

⁴² *Ibid*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, pp. 107 *et seq.*

⁴³ *Vide*, entre outros, Eduardo Correia Baptista, *Direito Internacional Público – Sujeitos e responsabilidade*, vol. II, Almedina, 2004.

⁴⁴ Parte II da CVDT sobre a conclusão e entrada em vigor dos tratados (arts. 6.º a 25.º).

⁴⁵ Parte III da CVDT sobre a observância, aplicação e interpretação dos tratados (arts. 26.º a 38.º).

De sublinhar, neste contexto, que a questão terminológica do documento em direito internacional público é irrelevante. Um acordo internacional pode denominar-se, *inter alia*, Tratado, Convenção, Acordo, Pacto, Estatuto, Carta, Protocolo, Acto, Convénio, Declaração, Concordata, Acta, Memorando de Entendimento.⁴⁶

O próprio Tribunal Internacional de Justiça veio reconhecer que a terminologia não determina a natureza do acordo, mas sim os seus elementos e conteúdo.⁴⁷

Esta nota é pertinente porque existem acordos que independentemente da denominação não são efectivamente acordos internacionais à luz da CVDT. São meros acordos informais ou designados por acordos de cavalheiros (*gentlemen's agreements*),⁴⁸ onde as Partes exprimem compromissos políticos e acolhem um conjunto de princípios ou acções concertadas num espírito de cooperação. Estes acordos têm uma estrutura mais flexível, são ausentes de formalidade e têm um

⁴⁶ Sobre o termo, elementos e entendimento de tratado na CVDT e a nomenclatura variada, *vide*, entre outros, *Vienna Convention on the Law of Treaties – Commentary*, Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach Ed., Springer, 2012, pp. 28-42.

⁴⁷ Julgamento do Tribunal Internacional de Justiça de 21 de Dezembro de 1962, Etiópia v. África do Sul, p. 15. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/46>

⁴⁸ “(...) *diplomats know that it is not possible for all international deals to be embodied in treaties, whether or not they are on trivial or important matters. Yet the deal needs to be formalized on paper in some way. Hence, the relentless rise of MOU (or political commitment); that instrument, which although concluded between states, is not legally binding. Such non-binding instruments have also been variously described as ‘political agreements’, ‘gentlemen’s agreements’, ‘non-legally binding agreements’, ‘non-binding agreements’, ‘de facto agreements’, ‘non-legal agreements’, etc. Diplomats – who are well aware of such instruments - generally refer to them, and not only in English, as ‘memorandums of understanding’ or ‘MOU’. But calling an instrument a memorandum of understanding does not, in itself, determine its status, since – most confusingly – some treaties are also called memorandum of understanding. MOUs (properly so-called) operate as political commitments, and may be distinguished from treaties according to the International Law Commission (ILC), because they are not agreements governed by international law. An MOU may, however, still loosely be referred to as an ‘agreement’ even though it represents a deal between states, there is no intention that it should be legally binding in international law*”. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 3.ª Ed., 2013, p. 28 ou Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach, *op. cit.* nota 46, pp. 41-43 (non-legally binding agreements).

carácter não vinculativo, ou seja, não produzem efeitos jurídicos e, conseqüentemente, não compreendem *ipso facto* a responsabilidade internacional da Parte faltosa.⁴⁹ Porém, tal não significa que não haja, entre as Partes, uma quebra da confiança e do princípio da boa-fé e uma violação das expectativas.⁵⁰

Com base nos elementos acima mencionados e analisando, no contexto inter-regional, os acordos de cooperação judiciária, podemos identificar os seguintes elementos:

- i) sujeito: três jurisdições com sistemas jurídicos autónomos;
- ii) forma: as normas são firmadas através de acordo escrito;
- iii) objecto: é criado um conjunto de direitos e obrigações entre as Partes em prol de um interesse comum - a cooperação judiciária.

Por outras palavras, as Partes comprometem-se a dar assistência recíproca e reconhecem benefícios nas relações bilaterais na área da justiça, conferindo efeitos jurídicos (*materialmente jurídico-internacionais*) às normas do acordo e prevendo mecanismos de consulta e de resolução de conflitos em caso de alteração dos termos do acordo, discordância ou incumprimento (*pacta sunt servanda*).⁵¹

Outro elemento que contribui para aferir a natureza destes acordos é o facto de estes acordos seguirem de perto a estrutura (modelo) dos acordos internacionais e os trâmites no que concerne aos procedimentos e normas gerais

⁴⁹ Nomeadamente, a possibilidade de recorrer a um tribunal internacional ou à arbitragem internacional.

⁵⁰ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet, *ob. cit*, nota 41, pp. 108, 257, 353-357.

⁵¹ *Vide*, por exemplo, o art. 22.º do Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial, o art. 15.º do Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais, o art. 26.º do Acordo sobre os Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de Actos Judiciais e de Produção de Provas em Matéria Civil e Comercial com o Interior da China, o art. 14.º do Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas, o art. 15.º do Acordo sobre os Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de Actos Judiciais em Matéria Civil e Comercial ou o art. 12.º do Acordo sobre a Confirmação e a Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais com a RAEHK.

de vigência contemplados na CVDT.⁵² Com maior ou menor número de formalidades internas quanto à sua recepção ou entrada em vigor (ex: troca de notas, notificação ou assinatura e publicação), respeitando, naturalmente, os procedimentos internos de cada jurisdição e as especificidades próprias de cada acordo inter-regional,⁵³ a verdade é que estes observam um padrão análogo ao dos acordos internacionais.

Face ao que precede e, em particular, as características e critérios definidos pelo direito internacional público, é nossa opinião que os acordos inter-regionais na área da cooperação judiciária são acordos jurídicos cujo âmbito de aplicação é limitado ao contexto inter-regional.

2.ª Questão: Qual é a posição dos acordos inter-regionais na hierarquia das fontes de Direito da RAEM?

A RAEM pertence à família do Direito romano-germânica ou do Direito continental (*civil law family*) e, na relação entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica interna, caracteriza-se por ser um sistema monista moderado, fruto da herança do direito português em Macau.

O monismo ou os sistemas monistas “*afirmam a unidade sistemática das normas de direito internacional e as normas de direito interno. Estes*

⁵² Disposições finais típicas de um acordo formal nos termos da CVDT, isto é, normas relativas à vigência, interpretação e produção de efeitos do acordo, resolução de conflitos, etc. Por exemplo, os acordos inter-regionais em matéria fiscal seguem, em geral, o modelo da convenção da OCDE.

⁵³ Por exemplo, o Aviso do Chefe do Executivo n.º 21/2005 notifica que o Governo da RAEM e o Governo da RAEHK efectuaram a notificação recíproca de terem sido cumpridos os respectivos procedimentos legais internos exigidos para a entrada em vigor do Acordo sobre a Transferência de Pessoas Condenadas ou a notificação de 2009 do Supremo Tribunal Popular da RPC sobre a entrada em vigor do Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais com a RAEHK. Disponíveis respectivamente em: <https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2005/47/aviso21.asp> e https://www.doj.gov.hk/en/mainland_and_macao/pdf/notice_enforcement_HK_arbitral_awards_e.pdf

ordenamentos são comunicáveis e inter-relacionáveis, um não pode ignorar o outro e tem de haver meios de relevância recíproca nas respectivas fontes”.⁵⁴

Esta circunstância “obriga a estabelecer formas de articulação”, ou seja, uma hierarquia nas fontes de Direito imediatas (*ius essendi*) a fim de assegurar a necessária coerência e unidade do ordenamento jurídico.⁵⁵

Esta preocupação em articular as diferentes fontes de Direito imediatas por forma a criar uma ordem jurídica interna una e integrada (a bem da certeza e segurança nas relações jurídicas) não se coloca nas famílias de Direito anglo-saxónico (*common law family*) em virtude de perfilharem o dualismo. Para as jurisdições dualistas, o direito internacional e o direito interno “*são dois mundos separados, dois sistemas com fundamento e limites distintos. Nenhuma comunicação directa existe entre ambos. Uma norma pertencente a um sistema não pode valer, como tal, no interior de outro sistema (...) quando muito o seu conteúdo poderá aqui ser retomado, reproduzido ou transformado, surgindo então uma nova norma [de direito interno]*”.⁵⁶

Pese embora não existir um comando normativo específico na Lei fundamental de Macau sobre a hierarquia das fontes de Direito na RAEM e sobre o valor do direito internacional - de frisar que nos estamos a cingir ao direito

⁵⁴ Jorge Miranda, *Curso de Direito Internacional Público*, 3.ª Ed., Principia, 2006, p. 142. Vide, entre outros, Ian Brownlie, *Princípios de Direito Internacional Público*, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 44 *et seq.*

⁵⁵ “*International tribunals have consistently held that in the event of conflict between international obligations and national law, the international rule prevails.*”, Eileen Denza, “The relationship between international and national law”, *International Law*, Malcon D. Evans, 3.ª Ed., Oxford University Press, 2010, p. 413.

⁵⁶ Jorge Miranda, *op. cit.* nota 54, p. 141. André Gonçalves Pereira e Fausto De Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª Ed. Almedina, 2009, pp. 81-92, Francisco Ferreira de Almeida, *Direito Internacional Público*, 2.ª Ed. Coimbra Editora, 2003, pp. 57-68.

internacional positivo⁵⁷ - é possível encontrar no art. 1.º, n.º 3, do Código Civil,⁵⁸ conjugado com o seu art. 4.º, a norma que identifica o direito internacional convencional como fonte de Direito imediata e dispõe sob o (princípio do) primado do direito convencional sobre o direito interno ordinário.^{59 60}

⁵⁷ O termo empregue deve ser interpretado em sentido lato, *i.e.* todo o direito internacional codificado ou positivo que é fonte *ius essendi* de Direito, compreendendo todo o direito internacional emergente de tratados e de actos jurídicos internacionais com força obrigatória geral emanados de organizações internacionais, tais como: as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptadas no âmbito do Capítulo VII da Carta da ONU (arts. 24.º, 25.º e 39.º) ou os Regulamentos Sanitários da Organização Mundial da Saúde (arts. 21.º e 22.º da Constituição da OMS).

⁵⁸ Na China está consagrado no art. 142.º, parág. 2, da Lei dos Princípios Gerais do Direito Civil da R.P.C: “*If any international treaty concluded or acceded to by the People's Republic of China contains provisions differing from those in the civil laws of the People's Republic of China, the provisions of the international treaty shall apply, unless the provisions are ones on which the People's Republic of China has announced reservations.*” Disponível em: http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/11/content_21898337.htm

⁵⁹ É ainda possível inferir a manutenção deste primado através de outras normas da Lei Básica, nomeadamente, os arts. 5.º, 8.º, 11.º, 18.º, 138.º da Lei Básica da RAEM que consagram o princípio da continuidade (a fim de evitar a disrupção da ordem jurídica interna), bem como de uma análise da *praxis* jurídica. Podíamos ainda invocar as afirmações ou declarações da China e da RAEM nos mais diversos *fora* internacionais. É ainda possível identificar noutras leis da RAEM a menção da prevalência do direito internacional convencional sobre o direito ordinário.

⁶⁰ Sobre o debate doutrinário da manutenção de um sistema monista ou a mudança para um sistema semi-dualista em torno do art. 40.º da Lei Básica da RAEM, *vide*, entre outros, Maria Manuel Branco, “A Aplicação do Direito Internacional Convencional na Ordem Jurídica Interna – o caso de Portugal, da República Popular da China e de Macau”, *Revista Jurídica de Macau*, vol. V, N.º 3, 1998, Patrícia Ferreira, “Algumas Questões acerca da Aplicação do Direito Internacional na Região Administrativa Especial de Macau,” *Curso de Produção Legislativa*, CFJJ, Macau, 2002, Vasco Fong, “Alguns aspectos em torno da vigência da Lei Básica na fase inicial (II) – Reflexões sobre a aplicação do Direito Internacional na RAEM”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 62, vol. XVI, 2003-4.º, Wang Xi’na, “Certas questões relativas à aplicação de convenções internacionais nas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau,” *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 65, vol. XVII, 2004-3.º, Paulo Cardinal, “Direitos Fundamentais no Quadro da Transição: Algumas Considerações”, (texto original de 20060, republicado em *Estudos de Direitos Fundamentais no contexto da jusmacau*, FRC, 2015, pp.190-192, António Malheiro de Magalhães, “A Validade dos Acordos Internacionais de Direitos Humanos na Ordem Jurídica da RAEM”, *Um País, Dois Sistemas, Três Ordens Jurídicas – Perspectivas de Evolução*, Jorge Oliveira e Paulo Cardinal (Ed.), Springer, 2009, Liu Gaolong, “A Aplicação e Efeito do Direito Internacional em Macau – Comentário ao Processo n.º 2/2004 do Tribunal de Última Instância, *Boletim da Faculdade de Direito da UMAC*, n.º 28, 2009, pp. 1-8, Ilda Cristina Ferreira, “Direito Internacional”, *Estudos no âmbito da Produção Legislativa* –

Independentemente da disputa doutrinária⁶¹ e jurisprudencial⁶² sobre a eficácia desta norma, podemos afirmar que existe um consenso generalizado na comunidade jurídica sobre a hierarquia das fontes de Direito da RAEM, onde a Lei Básica da RAEM está no vértice da pirâmide enquanto lei de valor constitucional, seguida do direito internacional positivo, e este seguido do direito interno ordinário. O direito internacional positivo é assim *infra*-constitucional e *supra*-legal.

Esta lacuna ou vazio legislativo também se reproduz no que concerne ao valor e posição hierárquica dos acordos inter-regionais no ordenamento jurídico da RAEM, sendo que neste caso não existe qualquer menção expressa sobre estes acordos no Código Civil (Fontes imediatas)⁶³ ou noutra lei sobre fontes normativas.⁶⁴ Todavia, encontramos referência à publicação de “*acordos de assistência judiciária, em regime de reciprocidade, a celebrar com órgãos judiciais de outras regiões do País*” no Boletim Oficial, na alínea 3) do art. 5.º da

Textos em Língua Portuguesa, CFJJ, 2018, pp. 344-346, Zhu Lin, “A Aplicação dos Tratados na RAEM – Uma Reflexão sobre o Monismo numa Perspectiva Prática”, *Revista de Administração Pública de Macau* n.º 132, vol. XXXIV, 2021-2.º, pp. 4-14.

⁶¹ Sobre o debate da validade desta norma ou sobre a manutenção de um sistema monista, *vide*, entre outros, Liu Gaolong, *ibid*, pp. 9-14, Ilda Cristina Ferreira, “Comentário ao Acórdão do TUI n.º 2/2004 sobre a Posição Hierárquica do Direito Internacional Convencional na Hierarquia das Fontes de Direito da RAEM”, *Legislação comentada, Revista Legisiuris de Macau*, CREDDM, n.º 6, Ano 3, Dezembro de 2015, Liu Dexue, “Análise Preliminar sobre o Princípio ‘Um País, Dois Sistemas’ e o Ordenamento Jurídico da Região Administrativa Especial de Macau — do ponto de vista da sistematização jurídica”, *Revista de Administração Pública de Macau* n.º 127, vol. XXXIII, 2020-1.º, pp. 19-21, Zhu Lin, *ibid*, pp. 15 e *seq.*

⁶² *Vide*, Acórdão de 02/06/2004 do Tribunal de Última Instância relativamente ao Processo n.º 2/2004 (disponível em: <http://www.court.gov.mo/sentence/pt-53590d0a72513.pdf>) e decisões do Tribunal de Segunda Instância relativas aos processos n.ºs 173/2002, 174/2002, 49/2003, 129/2003, 153/2003, 164/2003, 221/2003 e 301/2003 (disponíveis em: <http://www.court.gov.mo/pt/subpage/researchjudgments?court=tsi>).

⁶³ Nada impede que se possa interpretar de forma extensiva e sistemática a norma do Código Civil de modo a incluir os acordos inter-regionais nas fontes de Direito imediatas e a sua posição hierárquica.

⁶⁴ A Lei n.º 13/2009 sobre o regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas não nos é útil porquanto apenas abrange as normas produzidas na RAEM.

Lei n.º 3/1999, sobre a Publicação e Formulário dos Diplomas.⁶⁵ Porém, esta norma limita-se a mencionar os acordos previstos no art. 93.º da Lei Básica omitindo todos os outros possíveis acordos inter-regionais, cabendo ao aplicador do Direito usar as normas de interpretação e de integração de lacunas com vista à sua publicação e entrada em vigor.⁶⁶

Na ausência de norma expressa sobre esta matéria e porque entendemos ser relevante posicionar cada uma destas normas em caso de conflito, vamos analisar três hipóteses sobre a relação e posição ou valor do direito inter-regional na hierarquia das fontes de Direito da RAEM:⁶⁷

- 1.ª hipótese: o direito inter-regional é infra ou inferior em relação ao direito interno ordinário;
- 2.ª hipótese: o direito inter-regional é supra ou superior em relação ao direito interno ordinário e infra ou inferior em relação ao direito internacional; ou
- 3.ª hipótese: o direito inter-regional é supra ou superior em relação ao direito interno ordinário e supra ou superior em relação ao direito internacional.

⁶⁵ São poucas por ora as referências ao direito inter-regional ou à cooperação inter-regional na legislação da RAEM, *vide* a título de exemplo os arts. 4.º (Âmbito territorial) e 20.º (Cooperação internacional e inter-regional) da Lei n.º 9/2002, Lei de Bases da Segurança Interna ou os arts. 3.º (Âmbito de aplicação) e 20.º (Derrogações) da Lei n.º 8/2005, Lei da Protecção de Dados Pessoais. O art. 1.º da Lei n.º 2/2003 sobre o regime tributário em caso de dupla tributação regional ou internacional refere-se a “*acordos de âmbito regional ou internacional destinados a evitar a dupla tributação*”.

⁶⁶ Diferentemente do art. 3.º que prevê a ineficácia jurídica para a não publicação na I Série do Boletim Oficial, o legislador omitiu, ainda, a consequência jurídica para a não publicação em Boletim Oficial. Mais uma vez, compete ao aplicador do Direito usar as normas de interpretação e aplicar analogicamente a al. 3) do art. 5.º da Lei n.º 3/1999 e o art. 4.º do Código Civil a todos os outros acordos inter-regionais para valerem como lei, bem como a sanção da ineficácia jurídica para a não publicação prevista no art. 3.º da Lei n.º 3/1999.

⁶⁷ Isto é analisar o estrato das relações hierárquicas ou funcionais entre as normas de direito internacional aplicáveis na ordem interna da RAEM e as normas originariamente de Direito interno, sejam constitucionais ou de direito ordinário. Outra questão são as técnicas de recepção que explicam como é que as normas internacionais entram na esfera interna da RAEM; outra questão ainda é o efeito directo, isto é, a possibilidade de poder invocar uma norma internacional perante os tribunais domésticos. *Vide*, Jorge Miranda, *ob. cit.* nota 54, pp. 140-145.

Na primeira hipótese, qualquer norma ou lei interna (direito interno ordinário) posterior que esteja em conflito com uma norma ou acordo inter-regional (direito inter-regional) pode alterar e/ou revogar este último, à luz do princípio *lex posteriori derogat legi priori*.

Em nossa opinião, a possibilidade de qualquer norma ou lei interna poder revogar normas de um acordo inter-regional contraria o espírito do acordo e a vontade das Partes, inviabilizando a sua plena execução, violando o princípio da boa-fé e o princípio *pacta sunt servanda*, princípios orientadores e basilares das relações jurídicas.⁶⁸

Esta opção retira dignidade às negociações bilaterais e/ou multilaterais no contexto inter-regional, desvaloriza os termos do acordo que pretendem ter força jurídica na ordem interna das Partes e cria constrangimentos de índole política (*i.e.* obstáculos aos desígnios da cooperação e de uma integração gradual e harmoniosa ao nível regional), pelo que esta hipótese deve ser, no nosso entender, liminarmente rejeitada.

Na segunda hipótese, os acordos inter-regionais prevalecem sobre o direito interno ordinário, mas têm um valor hierárquico inferior aos acordos internacionais. Nesta opção, em caso de conflito entre uma norma interna e uma norma de um acordo inter-regional, esta última deve prevalecer dando cumprimento ao estipulado entre as Partes pelas razões cima aduzidas.

Contudo, em caso de conflito de uma norma de um acordo inter-regional com uma norma de um acordo internacional aplicável na RAEM, o aplicador do Direito deve dar primazia a esta última. Com efeito, a RAEM deve observar as obrigações internacionais decorrentes dos acordos internacionais aos quais está vinculada quer enquanto sujeito próprio de direito internacional quer pela

⁶⁸ O princípio da boa-fé está igualmente consagrado quer nas relações jurídicas *inter-partes* (art. 219.º do Código Civil sobre a formação dos contratos), quer com a Administração (art. 6.º do Código de Procedimento Administrativo).

extensão da sua aplicabilidade (pela RPC) às RAEs, e cujo incumprimento acarreta responsabilidade internacional.⁶⁹

Tal significa que os negociadores dos acordos inter-regionais têm de estar cientes dos acordos internacionais aplicáveis nas suas jurisdições para assegurar a devida articulação e coerência jurídica das fontes de Direito e evitar eventuais situações de conflito que possam implicar ou serem passíveis de incorrer em responsabilidade internacional.

E, neste contexto, são chamados novamente à colação o princípio da boa-fé e o princípio *pacta sunt servanda*, princípios gerais e universalmente reconhecidos pelo direito internacional e plasmados no art. 26.º da CVDT.⁷⁰

In extremis, na eventualidade de um conflito entre uma norma de um acordo inter-regional, que se considere fundamental, e uma norma de direito internacional aplicável na RAEM, se se concluir que a aplicação desta última põe em causa a eficácia do acordo inter-regional e prejudica o direito interno da RAEM - considerado essencial -, o aplicador do Direito pode, no nosso entender, recorrer à cláusula de que a aplicação daquela norma é contrária ou incompatível com a ordem pública da RAEM.⁷¹ O aplicador do Direito não poderá invocar directamente a incompatibilidade entre a norma do acordo inter-regional e a

⁶⁹ Este raciocínio aplica-se *mutatis mutandis* em relação aos actos jurídicos internacionais unilaterais com força obrigatória geral emanados de organizações internacionais e aos quais a China (território nacional) está vinculada.

⁷⁰ Vide, Ian Brownlie, *ob. cit.* nota 54, sobre os princípios gerais do direito e do direito internacional, pp. 27-31.

⁷¹ A cláusula de ordem pública é um dos fundamentos de recusa da cooperação judiciária quer civil [por exemplo, art. V, n.º 2, al. b), da Convenção de Haia sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras] quer criminal [por exemplo, art. 46.º, n.º 21, al. b), da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção]. Também a podemos encontrar nos acordos bilaterais, por exemplo, no art. 6.º, n.º 1, al. a), do Acordo de Intractores em Fuga entre a RAEM e Portugal, e inter-regionais, por exemplo no art. 11.º, al. 5), do Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial entre o Interior da China e a RAEM. Está também consagrada no art. 1200.º, n.º 1, al. f), do Código de Processo Civil, no art. 2.º, n.º 1, da Lei n.º 6/2006, Lei da Cooperação Judiciária em Matéria Penal ou no art. 71.º, n.º 1, al. 2), Lei n.º 19/2019, Lei da Arbitragem.

norma de direito internacional, mas sim a incompatibilidade desta com princípios fundamentais do direito interno (cláusula de ordem pública) da RAEM.⁷²

Curiosamente sobre este assunto, podemos constatar, em alguns acordos bilaterais já assinados pela RAEM com países estrangeiros, a admissão da prevalência dos acordos inter-regionais em determinadas circunstâncias. Por exemplo, nos Acordos bilaterais relativos à Entrega de Infractores em Fuga celebrados com Portugal⁷³ e com a Coreia do Sul,⁷⁴ no art. 14.º, n.º 3, sobre os pedidos concorrentes, onde está estipulado que:

*“No caso da Região Administrativa Especial de Macau as disposições do presente Acordo não prejudicarão os arranjos de entrega de infractor em fuga entre a Região Administrativa Especial de Macau e outras jurisdições da República Popular da China”.*⁷⁵

Neste cenário, o aplicador do Direito aplica a norma do acordo bilateral (internacional) que dá prevalência expressa ao direito inter-regional, conforme decorre do acordo das Partes, expresso no direito internacional aplicável.

De referir que, no nosso entender, esta norma é desnecessária pois trata-se de um assunto interno do Estado. A existência de um mesmo pedido de entrega de infractor em fuga (extradição) entre unidades territoriais da RPC, a sua articulação e prevalência (perante um pedido do exterior) são assuntos internos que não precisam (nem devem) estar vertidos num acordo bilateral. A decisão sobre pedidos concorrentes de entrega de infractor em fuga (extradição) é uma decisão de *ius imperi*.

⁷² Esta possibilidade não é possível, por exemplo, no quadro das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU.

⁷³ Aviso do Chefe do Executivo n.º 25/2019.

⁷⁴ Aviso do Chefe do Executivo n.º 45/2019.

⁷⁵ A referência aos acordos inter-regionais (*arrangements*) também está patente no artigo sobre pedidos concorrentes nos acordos bilaterais entre a RAEHK e jurisdições estrangeiras sobre a entrega de infractores em fuga, por exemplo com Portugal (2004), África do Sul (2011), Finlândia (2013) e República Checa (2015).

Acresce que no quadro jurídico-político das RAE's, a RAEM não pode entregar (extraditar) um infractor sem o aval do Governo Popular Central (*vide* Lei n.º 3/2002 sobre o Procedimento relativo à Notificação de Pedido no âmbito da Cooperação Judiciária).⁷⁶ Logo, qualquer pedido de entrega de infractor em fuga é *prima facie* analisado e decidido pelo Governo Popular Central, podendo este dar preferência ao contexto interno (acordo inter-regional) e recusar o pedido concorrente de uma jurisdição estrangeira.

Seja qual for a circunstância, trata-se de uma questão interna, de soberania e não *stricto sensu* de prevalência de um acordo inter-regional sobre um acordo internacional, razão pela qual entendemos que esta norma é desnecessária nos acordos bilaterais com jurisdições estrangeiras.

Na terceira hipótese, os acordos inter-regionais têm primazia sobre o direito interno ordinário e sobre o direito internacional. Esta opção rejeita ou nega a relevância do direito internacional, na prática vai ao encontro dos defensores do monismo interno radical⁷⁷ e, no nosso entender, não é compatível com o art. 27.º da CVDT que dispõe que “*Uma Parte não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar o incumprimento de um tratado.*”⁷⁸

Relativamente às hipóteses acima referidas, defendemos a segunda hipótese por entendermos ser a mais adequada porquanto garante a necessária coerência entre as diversas fontes do Direito, observa o *rationale* do monismo moderado e a *praxis* instituída.

⁷⁶ Ilda Cristina Ferreira, “Breves notas sobre o ‘Instituto da Entrega de Infractores em Fuga’ na Região Administrativa Especial de Macau”, in *Aspectos Polémicos da Extradicação em Cabo Verde e no Espaço Lusófono – Nacionalidade, Pena aplicável, Institutos afins*, Organizadores: José Pena Delgado, José Carlos Fonseca e Liriam Tiujo Delgado, Fundação Direito e Justiça & Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais, Praia, 2009 (artigo republicado na *Revista Legisiuris de Macau*, CREDDM, n.º 7, Ano 5, Setembro de 2017).

⁷⁷ André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, *op. cit.*, nota 56, pp. 85-86, 94.

⁷⁸ A vinculação a um acordo é um acto livre, unilateral, voluntario e inequívoco. A Parte que tentar eximir-se ao cumprimento daquilo que se obrigou por força da aplicação de uma nova lei interna, viola o princípio geral da boa-fé.

Com efeito, os tribunais da RAEM têm reconhecido e aplicado estes acordos inter-regionais, fazendo-os prevalecer sobre o direito interno, pelo que podemos inferir um reconhecimento tácito desta hierarquia e a criação de um ordenamento jurídico uno e integrado segundo a concepção monista;⁷⁹

*“Como se deu conta, entre a Região Administrativa Especial de Macau e o Interior da China vigora o ‘Acordo sobre a Confirmação e Execução Recíprocas de Decisões Judiciais em Matéria Civil e Comercial’ a que atrás já se fez referência. E, como cremos ser claro e fora de qualquer dúvida, um ‘Acordo’ com a natureza, âmbito, conteúdo e alcance do celebrado e referido, não pode deixar de ter como pressuposto o reconhecimento (recíproco) da validade, eficácia, confiança e respeito em relação aos ordenamentos e sistemas jurídicos sobre os quais o mesmo incide, com o mesmo se pretendendo, (essencialmente), proporcionar uma clarificação e conseqüente segurança, (assim como uma maior simplicidade e celeridade) no tratamento das matérias que constituem o seu objecto.”*⁸⁰

Entendemos que na mesma senda o legislador da RAEM, designadamente no art. 3.º, n.º 4, (âmbito de aplicação) na Lei n.º 8/2005, Lei da Protecção de Dados Pessoais, ao conferir um estatuto diferenciado aos acordos inter-regionais em relação ao direito ordinário e ao, de forma implícita, hierarquizá-los em relação ao direito internacional, traduz a necessidade de garantir uma harmonia sistemática entre as fontes de Direito:

“A presente lei aplica-se ao tratamento e dados pessoais que tenham por objectivo a segurança pública, sem prejuízo do disposto em normas especiais constantes de instrumentos de direito internacional e acordos inter-regionais a

⁷⁹ Vide Acórdão do TUI no processo n.º 39/2021 e Acórdãos do TSI n.º 520/2007 e n.º 829/2018. (Disponíveis em: <https://www.court.gov.mo/pt/subpage/researchjudgments?court=tsi>). De notar que a nossa análise está limitada às decisões judiciais cujo acesso apenas está disponível na versão portuguesa.

⁸⁰ *“Dest’arte, e sendo de se ter como adequado o que se deixou consignado, impõe-se considerar que a se acolher a ‘tese da ora recorrente’, seria estar-se a deitar por terra e a fazer tábua rasa do supra referido ‘Acordo’, onde, para além do demais, (e vale a pena salientar), no parágrafo logo a seguir ao n.º 2 do art. 7.º, atrás transcrito, se estipulou que (...).”* Acórdão do TUI no processo n.º 39/2021. *Ibid*, pp. 20-21.

que a RAEM se vincule e de leis específicas relativas àquele sector e outros correlacionados.”

Em suma, na hierarquia das fontes normativas da RAEM,⁸¹ temos a Lei Básica no topo, seguida do direito internacional positivo, seguido do direito inter-regional, seguido do direito interno ordinário.

II. Duas questões a latere

1. Mecanismo de recepção dos acordos inter-regionais

Na ausência de norma expressa sobre a recepção e a entrada em vigor dos acordos inter-regionais, o aplicador do Direito tem de se socorrer das poucas normas sobre a matéria e aplicar analogicamente as técnicas de recepção do direito internacional positivo aos acordos inter-regionais. Nestes termos, os acordos inter-regionais para valerem como lei na RAEM têm de ser publicados no Boletim Oficial à luz do art. 4.º, n.º 1, do Código Civil (recepção automática ou semi-automática) e são publicados ao abrigo do art. 5.º, al. 3), da Lei n.º 3/1999, na II Série do Boletim Oficial, tendo competência para ordenar a sua publicação o Chefe do Executivo (art. 6.º, n.º 1 da Lei n.º 3/1999).

À semelhança dos acordos internacionais, só o Chefe do Executivo tem poderes para representar e vincular a RAEM (art. 45.º da Lei Básica),⁸² pelo que o Chefe do Executivo precisa de habilitar um dos seus Secretários para o representar (delegação de poderes) no acto da assinatura dos acordos inter-regionais.⁸³

⁸¹ São fontes normativas externas, a Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a Questão de Macau e a Constituição da RPC (na parte aplicável).

⁸² Só o Chefe do Executivo tem plenos poderes (plenipotenciários) para vincular a RAEM em acordos na esfera da autonomia externa da RAEM.

⁸³ *Vide*, entre outros, Ordem Executiva n.º 1/2013 que confere poderes ao Secretário para a Administração e Justiça (SAJ), para celebrar, em nome da RAEM, o Acordo sobre a Confirmação e a Execução Recíprocas de Decisões Arbitrais com a RAEHK ou a Ordem Executiva n.º 1/2020 que confere poderes ao SAJ para celebrar a Alteração ao Acordo sobre os Pedidos Mútuos de Citação ou Notificação de

2. Arranjos ou Acordos inter-regionais?

Nos dois acordos bilaterais sobre a entrega de infractores em fuga (pedidos concorrentes) é utilizado o termo “arranjos” em vez de “acordos”. Existirá alguma explicação para esta diferença terminológica? De salientar que esta diferença também está presente nos acordos sobre a entrega de infractores em fuga entre a RAEHK e outras jurisdições estrangeiras: “arrangements” *versus* “agreements”.⁸⁴

Uma das justificações possíveis para o uso do termo “arranjos” pode estar relacionada com o facto de as RAEs pretenderem distinguir terminologicamente os acordos inter-regionais dos acordos bilaterais com jurisdições estrangeiras.

Não obstante não ser um termo habitual no direito internacional, a realidade é que o uso deste termo não retira a natureza e o valor jurídico de *acordo*. Como referido previamente, o que importa analisar, independentemente da terminologia, é o objecto e os termos da cooperação (relação) pretendida entre as duas jurisdições, *i.e.* qual é a natureza jurídica da relação (?) – pretendem as Partes criar obrigações *inter se* ou apenas fazer declarações de intenção e fixar meros objectivos de cooperação (directrizes) sem constituírem quaisquer direitos e deveres (efeitos jurídicos)?

III. Em jeito de conclusão

A relação jurídico-constitucional *sui generis* entre a China e as suas RAEs, ao integrar unidades territoriais com características próprias e distintas, incluindo

Actos Judiciais e de Produção de Provas em Matéria Civil e Comercial entre os tribunais do Interior da China e os da RAEM. Tal está igualmente configurado no art. 1.º-A da Lei n.º2/2003, tal com emendada pela Lei n.º3/2005, sobre o Regime Tributário em caso de Dupla Tributação Regional ou Internacional, em que o Chefe do Executivo pode delegar os seus poderes num Secretário ou Director de serviços para a assinatura acordos de âmbito regional ou internacional. Disponível em: <https://bo.io.gov.mo/bo/i/2003/08/lei02.asp>

⁸⁴ Em: <https://www.doj.gov.hk/en/external/table4ti.html>

ao nível dos respectivos ordenamentos jurídicos, e a necessidade (imperiosa) de se articularem e colaborarem, origina a celebração de acordos inter-regionais.

Estes acordos estabelecem objectivos comuns, criam direitos e obrigações entre as Partes e respeitam aos procedimentos internos de cada jurisdição no que concerne à sua vigência. Como explanado, seguem o modelo e a *ratio* dos acordos internacionais bilaterais, não diferindo quer na substância quer na forma, pelo que reúnem características análogas às de um acordo internacional.

Nestes termos, só podemos concluir que os acordos inter-regionais celebrados entre a RAEM e o Interior da China e a RAEHK são *material e formalmente acordos* à luz dos critérios e dos princípios do direito internacional, não obstante estarem inseridos num contexto geo-político de um Estado soberano.

Apesar de termos circunscrito esta análise aos acordos inter-regionais na área da cooperação judiciária, os argumentos aduzidos neste artigo aplicam-se *mutatis mutandis* aos outros acordos inter-regionais publicados no Boletim Oficial (referidos no início do artigo). De facto, todos os acordos sectoriais publicados em Boletim Oficial seguem o modelo tradicional de um acordo bilateral internacional.

Questão mais complexa é a de clarificar a posição do direito inter-regional no universo jurídico das fontes de Direito da RAEM dada a ausência de norma expressa para o efeito. O direito inter-regional deve, em nossa opinião, ocupar um lugar de supremacia perante o direito interno ordinário e não deve contrariar ou estar em desconformidade com o direito internacional positivo ao qual a China e a RAEM estão vinculadas, ocupando por isso um lugar inferior ao do direito internacional; por outras palavras, o direito inter-regional é *supra* ou superior em relação ao direito interno ordinário e *infra ou inferior* em relação ao direito internacional.

Assim, no elenco das fontes de Direito da RAEM, há que identificar no topo da pirâmide a Lei Básica, seguida do direito internacional positivo, este seguido do direito inter-regional e este seguido do direito interno ordinário.

Desta feita garante-se uma lógica e interligação sistemática das normas das diversas fontes de Direito, à luz do *rationale* do monismo moderado e da *praxis* instituída, acautelando-se os princípios da certeza jurídica e da segurança jurídica, bem como os princípios da boa-fé e dos *pacta sunt servanda* no quadro das relações bilaterais e multilaterais da RAEM.