

DA EVOLUÇÃO NA ÁREA DE LEGISLAÇÃO PENAL ESPECIAL DA RPC E CONTRIBUTOS PARA MACAU

Zhao Bingzhi

*Director e Professor, Instituto dos Estudos em Ciência Criminal, Faculdade de Direito,
Universidade Normal de Beijing, RPC¹*

I. Introdução

No sistema jurídico-penal contemporâneo de todos os países e regiões, o Código Penal, como uma lei de aplicação comum, é considerado como o direito penal comum; em contrapartida, as leis penais que só são aplicáveis a determinadas pessoas, tempo, lugares ou condições são tomadas como direito penal especial². Na maioria dos países ou regiões de direito legislado, as leis penais elaboradas e promulgadas pelos órgãos legislativos incluem não só a lei penal comum, como ainda as leis penais especiais³.

1 *Professor Convidado do “Programa de eruditos Cheung Kong” do Ministério de Educação, Doutor em Direito, Director do Núcleo dos Estudos em Ciência Criminal da RPC, Vice-presidente da Associação Internacional de Direito Penal e Presidente da Filial Chinesa da Associação Internacional de Direito Penal.*

2 V. Gao Mingxuan, Ma Kechang e Zhao Bingzhi (redactor-chefe), *A Ciência do Direito Penal* (5.ª edição), Editora da Universidade de Pequim e do Ensino Superior, 2010, p. 7.

3 Por exemplo, há académicos japoneses que indicam que o Código Penal, como o conjunto de normas que versam sobre crimes comuns, é chamado por lei penal comum, ao passo que as outras leis incriminadoras são leis penais especiais. Cfr. Otsuka Hitoshi, *Teoria Geral do Direito Penal* (Parte Geral), 3.ª versão, tradução de Feng Jun, Editora da Universidade do Povo da China, 2003, p. 19. Os penalistas alemães também entendem que as leis penais são divididas em: Código Penal e leis penais especiais. Cfr. Giinter Stratenwerth e Lothar Kuhlen, *Strafrecht Allgemeiner Teil: Die Straftat*, tradução de Yang Meng, Editora Law Press, 2006, p. 62. Também os juristas italianos fazem esta diferença entre o Código Penal e as leis penais especiais. Cfr. Padovani Tullio, *Diritto Penale Del Lavoro: Profili Generali*, tradução de Chen Zhonglin, Editora Law

No Interior da China, desde a implementação da RPC até aos dias de hoje, os órgãos legislativos têm elaborado e promulgado um grande número de leis penais especiais em diferentes épocas. Macau também tem elaborado e promulgado um número não reduzido de leis penais especiais ao lado do Código Penal de Macau, quer antes quer depois de 20 de Dezembro de 1999. Há autores que entendem que em Macau, são principalmente quatro as formas de exteriorização do Direito Penal, isto é, as normas penais constitucionais, o Código Penal, as leis penais avulsas e as normas penais contidas em leis de natureza não-penal⁴. No entanto, quanto a saber quais são as características próprias da legislação penal especial da RPC e de Macau, qual a diferença entre elas, qual o processo de evolução das leis penais especiais na RPC, e qual o contributo que ele poderão ter para a legislação penal especial de Macau, ou até para toda a legislação penal de Macau, já poucos penalistas se debruçaram sobre estas questões, quer os da RPC, quer os de Macau. No meu entender, o estudo comparativo das situações de legislação especial das duas jurisdições e a investigação sobre o contributo que o processo de uniformização da legislação penal realizada no Interior da China a partir de 1997 (ano em que entrou em vigor a nova Lei Penal da RPC) poderá ter para Macau contribuirá indubitavelmente para o intercâmbio entre o Interior da China e a RAEM na matéria de justiça criminal e ciência jurídica, sendo favorável para as duas jurisdições coordenarem e equilibrarem a relação entre o interesse público e a ordem social com os direitos legítimos dos cidadãos, fomentando o desenvolvimento da justiça criminal quer do Interior da China, quer de Macau.

II. A Evolução da Legislação Penal Especial no Interior da China

1. A legislação penal avulsa antes da entrada em vigor do Código Penal de 1979

Depois da Implementação da RPC em Outubro de 1949 e antes da entrada em vigor do primeiro Código Penal Chinês em 1979, para corresponder às necessidades de reforma social, e criar uma ordem social estável, o Interior da China emanou e promulgou sucessivamente um total de catorze leis penais avulsas. Consoante o respectivo conteúdo, estas leis penais avulsas podem ser classificadas em três espécies⁵:

(1) As leis penais que incidem sobre crimes concretos. São três os

Press, 1998, p. 10.

4 Cfr. Zhao Guoqiang, *As Formas de Exteriorização do Direito Penal de Macau*, in Zhao Bingzhi e Jorge Manuel Faria da Costa Oliveira, *As Questões Jurídicas de Macau*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 171.

5 V. Gao Mingxuan e Zhao Bingzhi, *O Panorama dos Elementos Documentais da Legislação Penal da RPC (Volume I)*, Editora Universidade da Segurança Pública Popular, China, 1998, pp. 99-135.

documentos legislativos desta espécie, isto é, o *Regulamento de Punição dos Contra-Revolucionários da RPC*, publicado pelo Governo Popular Central em 21 de Fevereiro de 1951, o *Regulamento Provisório sobre a Punição Contra a Falsificação da Moeda do Estado*, promulgado pelo então Conselho dos Assuntos Governamentais em 19 de Abril de 1951, e o *Regulamento de Punição Contra a Corrupção da RPC*, publicado pelo Governo Popular Central em 21 de Abril de 1952.

(2) As leis penais que regulam questões relativas ao processo penal e execução das penas. São quatro os documentos legislativos desta espécie, mais concretamente, a *Decisão sobre o Tratamento dos Criminosos de Guerra Detidos na Guerra de Invasão Japonesa contra a China*, aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 25 de Abril de 1956, a *Decisão sobre o Tratamento e o Realojamento dos Contra-revolucionários Remanescentes nas Cidades*, e a *Decisão do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular de que Toda a Matéria Relativa à Vigilância Pública dos Contra-Revolucionários tem que ser Decidida pelos Tribunais Populares através de Sentenças*, ambas aprovadas em 16 de Novembro de 1956, bem como a *Resolução do Congresso Nacional Popular de que os Casos de Pena de Morte têm que ser Julgados ou Homologados pelo Supremo Tribunal Popular*, aprovada em 15 de Julho de 1957.

(3) As leis penais que concedem amnistia especial a determinados criminosos. São, na totalidade, sete as leis desta espécie, todas aprovadas pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular da RPC, mais concretamente, a *Decisão de Amnistia Especial aos Criminosos que Realmente se Convertam* (17 de Setembro de 1959), duas leis penais que têm o mesmo nome mas que versam sobre diferentes objectos, isto é, a *Decisão de Amnistia Especial aos Criminosos de Guerra pertencentes ao Grupo Chiang Kai-shek e ao Regime Fantoche da Manchúria que realmente se convertam* (19 de Novembro de 1960 e 16 de Dezembro de 1961), três leis penais que têm o mesmo nome mas que versam sobre diferentes objectos, isto é, a *Decisão de Amnistia Especial aos Criminosos de Guerra Pertencentes ao Grupo Chiang Kai-shek, ao Regime Fantoche da Manchúria e ao Governo Autónomo Fantoche da Mongólia Interior que Realmente se Convertam* (30 de Março de 1963, 12 de Dezembro de 1964 e 29 de Março de 1966), e a *Decisão de Amnistia Especial e de Libertação de Todos os Criminosos de Guerra na Prisão* (17 de Março de 1975).

Além das acima referidas, as diversas regiões administrativas da RPC também elaboraram e promulgaram várias leis penais avulsas locais depois de Outubro de 1949, tais como o *Regulamento Provisório sobre a Punição dos Latifundiários Ilegais da Zona Sudoeste* e o *Regulamento Provisório sobre a Proibição de Ópio na Zona Sudoeste*, ambos publicados pelo Comité Administrativo Militar do Sudoeste em Dezembro de 1950.

Estas leis penais avulsas desempenharam, durante cerca de 30 anos após a implementação da RPC, uma função extremamente importante na luta contra a criminalidade. Além disso, a elaboração e a aplicação destas leis penais avulsas proporcionaram também experiências e preparações abundantes e preciosas para o primeiro Código Penal da RPC⁶. Por outro lado, logo após a implementação da RPC, os órgãos legislativos do Estado iniciaram os trabalhos de elaboração do Código Penal. No início de 1950, o então Comité dos Assuntos Legislativos do Governo Popular Central já tinha reunido um grupo de penalistas para elaborar o Código Penal da China. E após a entrada em vigor da primeira Constituição da RPC em 1954, os órgãos legislativos do Estado realizaram, a partir de Setembro de 1954, várias alterações aos projectos do Código Penal até então apresentados. Em Outubro de 1963, concluiu-se a 33.^a versão do projecto do Código Penal da RPC. Durante todo este processo de elaboração e de revisão, a experiência judicial que se obteve através da aplicação das leis penais avulsas acima referenciadas serviu de uma base muito importante para o nascimento do Código Penal da RPC.

Merece ainda referência o facto de as leis penais avulsas serem as mais representativas das leis penais especiais. Todavia, no caso de os órgãos legislativos de uma determinada jurisdição ainda não terem elaborado um Código Penal, as leis penais avulsas não são necessariamente leis penais especiais em termos da sua natureza. Rigorosamente, só aquelas normas penais que complementam ou que introduzem alteração ao Código Penal comum e que têm autonomia é que são leis penais especiais; as normas penais dispersas que vigoravam antes da entrada em vigor do Código Penal, mesmo que sejam muito semelhantes às normas penais posteriores ao Código Penal, não são especiais em relação ao Código Penal comum. No entanto, é inegável que as leis penais dispersas que vigoravam antes da entrada em vigor do Código Penal foram realmente elaboradas num momento específico para reprimir determinados crimes, pelo que, podemos dizer, de uma forma não muito rigorosa, que as leis penais avulsas que vigoravam durante este período também podem ser consideradas como uma espécie de leis penais especiais.

2. A legislação penal especial na vigência do Código Penal de 1979

Depois de terminada, em Outubro de 1976, a “revolução cultural” que durou cerca de 10 anos, no contexto da construção de um sistema jurídico socialista, a China retomou os trabalhos de legislação penal, e a Comissão Legislativa do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular reiniciou os trabalhos de elaboração de um projecto de Código Penal, em Fevereiro de 1979. O novo projecto de Código Penal baseou-se no projecto de 1963 (isto é, a 33.^a

6 Cfr. Zhao Bingzhi, *Estudos sobre as Leis Penais Especiais da China*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 39.

versão), tomando em conta as novas circunstâncias, as novas questões e as novas experiências da altura, e finalmente foi aprovado em 1 de Julho de 1979 na 2.^a Sessão do 5.º Congresso Nacional Popular. Este Código Penal foi publicado em 6 de Julho do mesmo ano, e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1980, tendo como objectivo “*salvaguardar a ordem social, a ordem produtiva, a ordem de trabalho, a ordem de estudos científicos e a ordem da vida do povo, e garantir a realização bem sucedida da revolução socialista e a implementação do socialismo na RPC*” (artigo 2.º do Código Penal de 1979). Depois, o Comité Permanente aprovou em 10 de Junho de 1981 o *Regulamento Provisório da RPC sobre a Punição dos Militares que tenham agido contra os seus Deveres Funcionais* (cuja promulgação já tinha sido decidida no decurso da elaboração do Código Penal), como complemento ou aperfeiçoamento do Código Penal.

No entanto, devido às limitações da condição histórica e da experiência legislativa, o Código Penal de 1979 revelou ter certos defeitos quer em termos da estrutura, quer em termos do respectivo teor e da técnica legislativa⁷. Acresce que, com a implementação da política estatal de “*reforma económica, abertura ao exterior e prioridade ao crescimento*”, o ambiente social e económico da China sofreu uma mudança enorme, sendo que, em poucos anos, registou-se uma tendência de aumento em quase todas as espécies de crimes. Até 1982, o número total de crimes cometidos, se calculados proporcionalmente à população do país, já tinha atingido o nível mais elevado de todos os anos após a fundação da RPC. Estes crimes e outras condutas danosas correlativas violavam gravemente os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e prejudicavam significativamente a estabilidade da ordem social e o desenvolvimento económico. Perante essa situação, o Código Penal de 1979 não só não era capaz de satisfazer as necessidades da sociedade, como ainda mostrou cada vez mais defeitos durante a prática judicial, fazendo com que os órgãos judiciais não pudessem punir devidamente as condutas criminosas, e conseqüentemente, não pudessem salvaguardar eficazmente os direitos e interesses dos cidadãos. Para corrigir esta situação, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular aprovou em 8 de Março de 1983 a *Decisão sobre a Punição dos Criminosos que Sabotassem Gravemente a Economia*, e o Estado elaborou também a política penal de um “*combater de forma mais rápida e severa as criminalidades*”. O Comité Central do Partido Comunista publicou em 25 de Agosto de 1983 a *Decisão sobre o Combate Mais Severo às Actividades Criminosas*, e de seguida, no dia 2 de Setembro do mesmo ano, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular promulgou a *Decisão sobre a Punição dos Criminosos que pusessem em Perigo Grave a*

7 Cfr. Gao Mingxuan, *O Nascimento e o Aperfeiçoamento das Leis Penais da RPC*, Editora da Universidade de Pequim, 2012, p. 3.

Segurança da Sociedade, e a Decisão sobre o Processo de um Julgamento mais Rápido dos Criminosos que pusessem em Perigo a Segurança da Sociedade.

A promulgação das decisões de natureza penal acima referidas estabeleceu um precedente para a elaboração de leis penais especiais depois da entrada em vigor do Código Penal de 1979. Durante o período entre Janeiro de 1981 e Março de 1997, ano em que se realizou uma revisão completa ao Código Penal, os órgãos legislativos do Interior da China aprovaram sucessivamente 25 leis penais avulsas, e criaram normas penais acessórias em 107 leis sido de natureza não-penais⁸, tendo feito aditamentos e aperfeiçoamentos pormenorizados ao Código Penal de 1979, quer no que diz respeito à Parte Geral, quer à Parte Especial. Durante este período, foram criados um total de 133 crimes, número esse que é superior ao de 129 crimes previstos na Parte Especial do Código Penal. Por outro lado, merece uma referência o facto de os órgãos legislativos estatais estabelecerem ainda, em leis de natureza não-penais, crimes concretos não previstos no Código Penal, de modo que as leis penais especiais da altura incluíam não só as leis penais avulsas, como ainda as normas penais acessórias. Estas leis penais especiais satisfizeram, de um modo geral, as necessidades práticas de evolução social e económica do Estado, e supriram as graves insuficiências do Código Penal, desempenhando assim uma função positiva no combate às diversas espécies de criminalidades, sem se negar, porém, a existência de diversos defeitos e insuficiências nas mesmas.

3. A legislação penal especial após a entrada em vigor do Código Penal de 1997

Apesar da situação de coexistência e de aplicação simultânea do Código Penal e das leis penais especiais satisfaz, em certa medida, a necessidade prática que existia na altura de combater à criminalidade e de salvaguardar a ordem social, a verdade é que, essa dispersão e desordenação das normas penais causaram dificuldades e confusões de interpretação e aplicação do direito penal. Para melhor desempenhar a função de regulação social das leis penais, e melhor proteger a sociedade e os direitos humanos, os diversos sectores da sociedade, especialmente os juristas e operadores de direito apelaram para a elaboração de um Código Penal unificado e sistemático, a fim de reunir todas as normas de natureza penal numa única lei. Foi neste contexto que em Julho de 1988, os órgãos legislativos do Estado iniciaram os trabalhos de elaboração de um novo Código Penal. Apesar de os respectivos trabalhos serem interrompidos em 1989, e por causa do “incidente de 4 de Junho”, eles voltaram à normalidade depois

8 Cfr. Gao Mingxuan, *O Nascimento e o Aperfeiçoamento das Leis Penais da RPC*, Editora da Universidade de Pequim, 2012, p. 3.

do evento. Respectivamente, em 26 de Dezembro de 1996 e 19 de Fevereiro de 1997, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular deliberou o projecto do novo Código Penal. Finalmente, em 14 de Março de 1997, o novo Código Penal foi aprovado na 5.ª Sessão do VIII Congresso Nacional Popular, tendo sido determinado que o mesmo entraria em vigor em 1 de Outubro de 1997. O novo Código Penal acabou com a situação de dispersão das leis penais que tinha existido ao longo de 10 anos, e obteve avanços significativos na concretização dos princípios do Estado de Direito e na protecção dos direitos humanos, realizando a unidade e a completude do direito penal, e representando um marco importante no processo de modernização da justiça criminal do Interior da China.

No entanto, a entrada em vigor do Código Penal de 1997 não representou o fim dos trabalhos de legislação penal dos órgãos legislativos estatais. Pelo contrário, a incompletude relativa deste mesmo Código Penal fez com que os órgãos legislativos tivessem que aperfeiçoar as respectivas disposições nele constantes consoante a realidade social. A partir do 1998, os órgãos legislativos elaboraram e promulgaram sucessivamente 4 “Decisões” que se revestem da natureza de leis penais avulsas, as quais, são respectivamente, a *Decisão sobre a Punição das Infracções relacionadas com a Aquisição Fraudulenta, Evasão e Negócio Ilícito de Divisas* (29 de Dezembro de 1998), a *Decisão sobre a Abolição das Seitas Heréticas, bem como o Combate e a Punição das Actividades das Seitas Heréticas* (30 de Outubro de 1999), a *Decisão sobre a Preservação da Segurança da Internet* (28 de Dezembro de 2000), e a *Decisão sobre Certas Questões Relativas ao Reforço das Acções Anti-Terroristas* (29 de Outubro de 2011). De entre todas, apenas a Decisão sobre a Punição das Infracções relacionadas com a Aquisição Fraudulenta, Evasão e Negócio Ilícito de Divisas pode ser considerada como uma verdadeira lei penal avulsa, pelas razões seguintes: foi criado um novo crime (crime de aquisição fraudulenta de divisas); foi introduzida uma alteração ao crime de evasão de divisas previsto no artigo 190.º do Código Penal de 1997; e estabeleceram-se normas expressas de incriminação e de punição em relação a várias condutas danosas. Já quanto às restantes três “Decisões”, estas não são verdadeiras leis penais, seja porque não contêm normas incriminadoras e punitivas, seja porque não são leis penais puras. No entanto, com a excepção da Decisão sobre a Punição das Infracções Relacionadas com a Aquisição Fraudulenta, Evasão e Negócio Ilícito de Divisas, que introduziu um novo crime de aquisição fraudulenta de divisas através de lei penal avulsa, as outras alterações ao Código Penal de 1997 introduzidas depois de 1999 foram todas feitas sob a forma de “Emenda ao Código Penal”, e entre Dezembro de 1999 a Fevereiro de 2011, foram aprovadas sucessivamente 8 Emendas ao Código Penal, as quais introduziram directamente

alterações e complementos ao Código Penal⁹. Hoje em dia, as ditas Emendas ao Código Penal já se tornaram a única forma através da qual se realizam alterações e complementos ao Código Penal, o que quer dizer que actualmente, o Código Penal jamais é alterado ou complementado por leis penais especiais (leis penais avulsas, normas penais acessórias, entre outras).

III. As Características de Legislação Penal Especial no Interior da China

Fazer um resumo e balanço da evolução das actividades de legislação penal especial do Interior da China é pressuposto necessário para que analisemos as características próprias da legislação penal especial do Interior da China. Em termos gerais, pode-se dizer que a legislação penal especial do Interior da China teve vantagens e desvantagens, mas que as vantagens são ligeiramente menores do que as desvantagens; para a construção do sistema jurídico-penal, a legislação penal especial do Interior da China produziu quer efeitos positivos quer efeitos negativos, mas que os negativos são maiores do que os positivos; e finalmente, para o Estado e a Comunidade, a legislação penal especial trouxe simultaneamente benefícios e prejuízos, mas os segundos são maiores do que os primeiros.

1. A coexistência de vantagens e desvantagens

O motivo pelo qual as leis penais especiais chegaram a desempenhar um papel muito importante no sistema jurídico-penal da RPC tem a ver com a sua vantagem intrínseca. No entanto, com o decurso do tempo e a mudança das condições sociais, as desvantagens das leis penais especiais começaram a revelar-se, exercendo cada vez mais influências negativas sobre a justiça criminal. É exactamente por este motivo que as leis penais especiais, mesmo olhando de uma perspectiva histórica, não são de modo algum perfeitas, mas tiveram, simultaneamente, vantagens e desvantagens.

Em comparação com a elaboração do Código Penal, que é mais completa e mais sistemática, as leis penais especiais são de elaboração relativamente mais fácil e mais rápida, razão pela qual revelam ter as seguintes vantagens. Primeira,

9 No meu entender, os órgãos legislativos da RPC devem, aproveitando-se da ocasião da deliberação sobre as emendas ao Código Penal, ou da realização de uma revisão completa ao Código Penal, integrar nele a *Decisão do Comité Permanente do Congresso Nacional sobre a Punição das Infracções relacionadas com a Aquisição Fraudulenta, Evasão e Negócio Ilícito de Divisas*, de 29 de Dezembro de 1998. Cfr. Zhao Bingzhi e Yuan Bin, *Sugestão de Integrar no Código Penal a Decisão sobre a Punição das Infracções Relacionadas com Divisas*, publicado em *Jornal Legal Daily*, 22 de Fevereiro de 2012.

a *rapidez*. No caso de falta de tempo suficiente para introduzir alteração ao Código Penal, os órgãos legislativos do Estado podem, por meio de elaboração de leis penais especiais (especialmente as leis penais avulsas), reagir rapidamente contra novas condutas danosas graves e salvaguardar a ordem social. Segunda, a *pertinência*. Muitas vezes a elaboração ou a revisão da lei penal comum passa por um processo de consideração da situação global de prevenção criminal, razão pela qual não permite uma reacção rápida e focada a uma determinada espécie de crimes ou de pessoas, ao passo que as leis penais especiais são capazes de satisfazer essa necessidade, podendo tomar acções imediatas face aos crimes acima referenciadas, suprimindo as insuficiências ou até integrando as lacunas do Código Penal¹⁰. Terceira, a *adaptabilidade*. A rapidez e a pertinência das leis penais especiais fazem com que as mesmas se adaptem melhor às condições sociais que estão em constante mudança, fornecendo fundamentos jurídicos mais flexíveis ao Estado no combate à criminalidade em determinado período de tempo.

Mas por outro lado, as características acima referenciadas revelam também que o processo de elaboração das leis penais especiais é muito mais simples e flexível do que o do Código Penal; isto é, raramente passa por um processo rigoroso de deliberação, investigação, de modo que, na medida em que mudam as condições sociais e aumenta o número das leis penais especiais, as mesmas começam a revelar cada vez mais defeitos e insuficiências, até ao ponto de perder as suas vantagens próprias, ou serem as desvantagens ainda maiores do que as respectivas vantagens. Mais concretamente, são seguintes as principais desvantagens das leis penais especiais: (1) a *falta de completude*. A elaboração de leis penais especiais não só revela a insuficiência do Código Penal, como ainda evidencia a existência de lacunas nas outras leis penais especiais. Por exemplo, a Decisão sobre a Punição dos Criminosos que Sabotem Gravemente a Economia (8 de Março de 1982), elevou o limite máximo da pena aplicável ao crime de contrabando previsto nos artigos 116.º e 118.º do Código Penal de 1979. Mais tarde, as Estipulações Complementares sobre a Punição dos Crimes de Contrabando (21 de Janeiro de 1988) realizaram mais uma alteração em relação aos requisitos de constituição do crime e as penas aplicáveis. Dois anos mais tarde, a Decisão sobre a Proibição de Drogas (28 de Dezembro de 1990) e a Decisão sobre a Punição dos Criminosos que Contrabandeem, Produzam, Vendam ou Divulguem Produtos Pornográficos (28 de Dezembro de 1990) realizou mais uma alteração a este crime. A explicação para uma alteração tão frequente das leis penais inerentes a este crime reside no facto de que, quer entre as leis penais especiais e o Código Penal de 1979, quer entre as diferentes leis penais especiais, existem situações de descordenação e

10 Cfr. Zhao Bingzhi, *Estudos sobre as Leis Penais Especiais da China*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 23.

contradições.¹¹ (2) *A impossibilidade de formar um raciocínio legislativo estável.* As leis penais especiais são normalmente elaboradas pelos órgãos legislativos do Estado em determinado período de tempo para fazer face a determinada espécie de crimes, isto é, trata-se de um processo especial de legislação desencadeado para resolver os problemas entretanto surgidos, pelo que na elaboração desta espécie de leis penais, os órgãos legislativos do Estado dificilmente podem fazer uma consideração global, sistemática e integral, e é exactamente por este motivo que as leis penais especiais têm normalmente o problema de “tentar encontrar soluções meramente paliativas para as respectivas questões”, fazendo com que as normas penais elaboradas com precipitação facilmente entrem em conflito e contradição com o Código Penal ou as outras normas penais especiais, e que as actividades de legislação penal dificilmente possam seguir um raciocínio legislativo estável e explícito.¹²

2. A coexistência de efeitos positivos e negativos

1) Os aspectos positivos das leis penais especiais

Na luta contra a criminalidade, as leis penais especiais do Interior da China desempenharam funções positivas em determinado período de tempo e em determinadas condições sociais, tendo contribuído para a prevenção e a repressão da criminalidade, a salvaguarda da ordem social e a construção do sistema jurídico-penal.

i) *Resolveram o problema de falta de suporte legal.* Muitas vezes, as leis penais especiais são capazes de resolver eficazmente o problema de falta de suporte legal em determinado período de tempo. A elaboração e a promulgação de leis penais especiais pelo Estado não são arbitrárias, mas sim para fazer face ao problema de inexistência ou de desrazoabilidade das respectivas normas no Código Penal ou noutras leis penais em relação a determinadas condutas danosas graves. Por exemplo, a Decisão sobre a Proibição de Drogas aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 28 de Dezembro de 1990, resolveu as dificuldades práticas de falta de um fundamento legal com base no qual os órgãos judiciais pudessem reagir contra as actividades ilícitas inerentes a drogas que existiam na altura, e obtiveram resultados satisfatórios.

ii) *Reprimiram eficazmente a criminalidade.* As leis penais especiais

11 Cfr. Wei Tao, *As Minhas Opiniões sobre Certas Questões Atinentes às Leis Penais Especiais*, in *Jornal do Instituto Sul-Central de Ciências Políticas e de Direito*, Ano 1992, n.º 3.

12 Há autores que fizeram uma abordagem sobre a relação entre as diferentes leis penais especiais, concluindo que falta à legislação penal especial uma linha de pensamento clara e unitária. Cfr. Wang Fengzhi, *Sobre a Relação Recíproca entre as Diferentes Leis Penais Especiais*, in *Revista Tribuna de Ciência Política e de Direito*, n.º 4 do Ano 1996.

cumpriram, em determinado período de tempo na luta contra determinada espécie de crimes, uma função de repressão. Durante um período de tempo bastante longo após a implementação da RPC (mesmo após a entrada em vigor do Código Penal de 1979), as actividades legislativas eram atrasadas, não podendo corresponder às necessidades práticas. Por outro lado, a elaboração de um novo Código Penal ou a realização de uma alteração sistemática ao Código Penal era impossível, ora porque não havia tempo suficiente, ora porque era difícil proceder-se a uma regulação completa de todas as espécies de condutas danosas devido às limitações da condição social. Nesta situação, se os órgãos legislativos do Estado não elaborassem leis penais especiais, ou se não estabelecessem punições em relação às respectivas condutas danosas em leis de natureza não-penais, a criminalidade não seria eficaz e tempestivamente reprimida, nem seriam os direitos e interesses legítimos dos cidadãos devidamente protegidos. Por exemplo, a Decisão sobre a Punição dos Crimes Inerentes à Violação dos Direitos de Autor aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 5 de Julho de 1994 era precisamente para resolver a situação de impotência das leis penais que existiam na altura face aos crimes inerentes à violação dos direitos de autor, que era uma nova espécie de crimes surgida com o desenvolvimento económico. Por outro lado, quando houver necessidade de se proceder à nacionalização das convenções internacionais de que a RPC é parte, para que as mesmas tenham aplicação no âmbito nacional, e no caso de inconveniência na realização de uma alteração ao Código, recorrer-se-á à elaboração de leis penais especiais. É o que aconteceu com a Decisão sobre a Punição dos Criminosos que Sequestrem Aeronaves, aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 28 de Dezembro de 1992, que resolveu o problema de nacionalização das normas penais contidas na respectiva convenção internacional em que a China tomou parte¹³.

iii) *Atingiram o objectivo de acumulação de experiências legislativas.* As actividades de legislação penal especial são capazes de proporcionar preciosas experiências legislativas. A elaboração de leis penais especiais passa necessariamente por um processo de investigação e estudo, e depois de entrar em vigor, vai passar ainda por um processo de comprovação na prática judicial, pelo que as imperfeições das leis penais especiais anteriores reveladas na prática judicial serão corrigidas pelos órgãos legislativos através de elaboração de novas leis penais especiais. Um exemplo disto é a situação que se verifica com o crime de contrabando, o qual vem sendo modificado pelos órgãos legislativos do Estado através de sucessivas leis penais avulsas. O mais importante é que, é precisamente através da elaboração de leis penais especiais que os órgãos legislativos do

13 Cfr. Zhao Bingzhi, *Estudos sobre as Leis Penais Especiais da China*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 715.

Estado aperfeiçoaram as suas técnicas legislativas, evoluíram o seu pensamento legislativo, e obtiveram uma compreensão mais profunda e mais ampla sobre os princípios básicos do direito penal, sobre a necessidade de legislação e sobre outras questões relativas à coordenação e equilíbrio das respectivas normas. Daí que se vê que as actividades de legislação penal especial desempenham ainda uma importante função de fornecer experiências e lições legislativas para a elaboração de um Código Penal sistemático e aperfeiçoado.

2) Os aspectos negativos das leis penais especiais

É certo que as leis penais especiais têm efectivamente as suas próprias vantagens na luta contra determinadas condutas danosas graves, mas estas vantagens são ligadas às condições sociais que as deram origem. Ora, quando estas condições sociais e as situações da segurança pública se alterarem, as vantagens destas leis penais especiais ou desaparecerão ou ficarão menos evidentes. O aumento do número das leis penais especiais não só não traz consigo o reforço das suas vantagens, como ainda pode conduzir à produção de desvantagens cada vez maiores, impedindo, em certa medida, a evolução do sistema jurídico-penal.

Ora, olhando de uma perspectiva global, podemos dizer que os efeitos negativos produzidos pelas leis penais especiais ao sistema jurídico-penal do Estado são maiores do que os efeitos positivos, o que se traduz nos seguintes aspectos:

(1) *Abalam o princípio da tipicidade dos crimes.* Nas diversas leis penais especiais vigentes antes da entrada em vigor do Código Penal de 1997, bem como no Código Penal de 1979, os órgãos legislativos do Estado não consagraram expressamente o princípio básico da tipicidade dos crimes, porém, quer o sector teórico, quer o sector prático do direito penal entendem que a tipicidade dos crimes é um princípio básico que deve ser concretizado no nosso país.¹⁴ Todavia, este princípio nunca foi rigorosamente respeitado no Interior da China pela legislação penal especial, tendo por vezes até sido violado. Por exemplo, um dos principais conteúdos do princípio da tipicidade dos crimes é o princípio de não retroactividade das leis penais, expressamente consagrado no artigo 9.º do Código Penal de 1979. No entanto, o artigo 3.º da Decisão sobre a Punição dos Criminosos que Ponham em Perigo Grave a Segurança da Sociedade, aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 2 de Setembro de 1983 consagra o seguinte: “*a presente decisão é aplicável aos julgamentos que se realizarão após a sua publicação*”. Para o mesmo crime, esta decisão estabeleceu penas mais severas do que as constantes do Código Penal de 1979, determinando a aplicação retroactiva

14 Cfr. Zhao Bingzhi, *Estudos sobre as Leis Penais Especiais da China*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 25.

de penas mais severas, o que é evidentemente contrária ao princípio básico da tipicidade dos crimes.

(2) *Quebram o equilíbrio entre os crimes e as penas*, fazendo com que uns não se adaptem aos outros. As leis penais especiais são elaboradas pelos órgãos legislativos do Estado em determinado período de tempo para fazer face a determinada espécie de crimes, razão pela qual na sua elaboração atendem-se normalmente às necessidades prementes de repressão e de prevenção desta espécie de crimes e os objectivos que se visam alcançar, e é exactamente por este motivo que ao proceder-se à alteração das penas correspondentes a estes crimes ou ao criar novos crimes em leis penais avulsas, é inevitável que se verifique uma tendência de imposição de penas severas. Este fenómeno era muito frequente durante o período entre 1979 e 1997, isto é, depois da entrada em vigor do Código Penal de 1979 e antes da revisão do Código Penal realizada em 1997, manifestado nomeadamente no aumento do número de crimes puníveis com a pena de morte, no agravamento da moldura penal das penas privativas da liberdade, e no recurso frequente ao regime de “agravação de penas”, etc.¹⁵

(3) *Alteram ou até distorcem a política criminal vigente na altura*, fazendo com que as actividades de legislação penal especial caiam num ciclo vicioso de “imposição de penas severas – aumento de ocorrência de crimes – imposição de penas ainda mais severas”. Ao longo de dezenas de anos depois de 1981, os órgãos legislativos do Estado recorreram cada vez mais à elaboração de leis penais especiais e à imposição de penas severas para realizar o objectivo de repressão da criminalidade, pelo que o âmbito de abrangência da legislação penal especial vem sendo alargado¹⁶. A política criminal básica do Estado de “combinação entre a severidade e a benevolência” consagrada no artigo 1.º do Código Penal de 1979 foi substituída pela política de “combate duro à criminalidade”, a qual não só serviu de fundamento político à luta contra a criminalidade durante um período de dezenas de anos antes de 1997, como ainda teve repercussão após 1997, tornando-se o eixo principal da política criminal da RPC durante os anos oitenta e noventa do Século XX¹⁷. Em Abril de 2001, a RPC desencadeou a 3.ª ronda da campanha de “combate duro à criminalidade”, a qual só terminou em Março de 2003. No entanto,

15 Cfr. Zhao Bingzhi, *Estudos sobre as Leis Penais Especiais da China*, Editora da Universidade de Segurança Pública Popular da China, 1997, p. 82-85.

16 Depois de promulgado o Código Penal da RPC em 1979, o Comité Permanente do Congresso Nacional aprovou, em 10 de Junho de 1981, o *Regulamento Provisório da RPC sobre a Punição dos Militares que Agiram contra os seus Deveres Funcionais*, e a *Decisão sobre o Tratamento dos Fugitivos e Reincidentes*. Foi a partir deste momento que se iniciaram as actividades legislativas sobre leis penais especiais.

17 Cfr. You Wei e Xie Ximei, *O Princípio de Criminologia e a Política de “Combate Duro à Criminalidade” do Nosso País*, in *Revista Políticas e Direito*, n.º 1 do Ano 2003.

apesar deste esforço envidado pelo Estado no sentido de lutar contra a criminalidade através da imposição de penas severas, o que se verificou na realidade é que a taxa de ocorrência de crimes não diminuiu, e antes pelo contrário, aumentou. É verdade que a ocorrência deste fenómeno não pode ser imputado totalmente à promulgação de leis penais especiais, o que não se pode negar é que a legislação penal especial tem efectivamente uma responsabilidade inesquivável.

3. A verificação simultânea de benefícios e prejuízos

Para o Estado, a legislação penal especial pode atingir o objectivo de repressão a certas criminalidades em determinado período de tempo, podendo assim em curto espaço de tempo, atenuar a má situação da segurança pública, desempenhando a função de combate à criminalidade e de salvaguarda da ordem social. Por exemplo, tal como se referiu, a China desenvolveu, a partir dos princípios dos anos oitenta do Século XX, uma campanha de “combate duro à criminalidade” no âmbito nacional, tendo o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular promulgado nesta ocasião várias leis penais avulsas para que a campanha se pudesse concretizar, reforçando assim a punição dos criminosos que ponham em perigo grave a segurança pública. Durante o período entre Agosto de 1983 e os princípios de 1987, os órgãos competentes do Interior da China puniram um número bastante elevado de criminosos, de modo que, a situação de segurança social realmente chegou a melhorar durante algum tempo. Isto pode constatar-se pelos dados constantes dos relatórios de trabalho do Supremo Tribunal Popular, segundo os quais, durante o período entre Agosto de 1983 e finais do ano 1985, a taxa de ocorrência de causas criminais baixou 35,9% relativamente à que se verificou nos 28 meses anteriores; nos anos 1984, 1985 e 1986, a taxa de ocorrência de causas criminais manteve-se no nível de 0,05%, número esse que é inferior à taxa de 0,089% que se verificou em 1981, e inferior à taxa de 0,074% que se verificou em 1982¹⁸.

No entanto, os efeitos acima referidos são meramente de curto prazo. A partir de 1988, o número dos crimes no Interior da China voltou a subir, tendo triplicado em 1991 e atingido o nível mais elevado de todos os anos após a fundação da RPC. Já tivemos oportunidade de nos pronunciar sobre este fenómeno, afirmando que a política de “combate duro à criminalidade” não passa, ao fim e ao cabo, de um meio específico utilizado num momento específico, de uma medida meramente provisória, não podendo resolver o problema na sua raiz¹⁹. Também há autores que afirmam que o “utilitarismo” revelado pela política criminal do nosso

18 Cfr. o *Relatório dos Trabalhos do Supremo Tribunal Popular*, texto disponível na página electrónica: <http://www.court.gov.cn/qwfb/gzbg/>.

19 Cfr. Zhao Bingzhi, *Certas Reflexões sobre a Política de “Combate Duro à Criminalidade”*, in *Jornal Legal Daily* de 6 de Março de 2003, p. 10.

país inverteu a função do poder punitivo do Estado. Ou seja, a política criminal devia ter, como ponto de partida, a protecção dos interesses dos cidadãos, e como objecto de regulação o Estado, porém, o que acontece na China é que, a mesma tem como ponto de partida, a protecção dos interesses do Estado, e como objecto de regulação, os cidadãos. No fundo, a abundância de leis penais especiais revelou, por um lado, o desprezo do Estado pelo Código Penal comum, e por outro lado, a vontade do Estado no sentido de reprimir e punir, de forma mais eficaz e flexível, toda a espécie de condutas ameaçadoras à segurança do Estado²⁰.

Portanto, a elaboração e a promulgação de leis penais especiais por parte dos órgãos legislativos do Estado na falta de um conhecimento objectivo sobre as regras subjacentes à criminalidade e de uma compreensão aprofundada sobre a dinâmica de ocorrência de crimes²¹ não são capazes de contribuir para a construção de um sistema jurídico-penal saudável. Tanto mais que, se partirmos de um ponto de vista a longo prazo, vamos descobrir que muitas vezes, as leis penais especiais elaboradas pelos órgãos legislativos do Estado para fazer face a uma determinada espécie de crimes entram em conflito ou até em contradição com os princípios informadores, pensamentos orientadores e fundamentos políticos do direito penal, fazendo com que, ao mesmo tempo que se realiza a função repressiva do direito penal, os direitos humanos sejam negligenciados ou até violados. Por exemplo, a política criminal de “combate duro à criminalidade”, que chegou a servir de fundamento da diversas leis penais especiais, vem sendo alvo de muitas críticas, quer provenientes do sector jurídico, quer provenientes de outros sectores da sociedade. Daí-se vê que, na realidade, os efeitos positivos obtidos com a elaboração de leis penais especiais é muito menor do que os efeitos negativos que a mesma causou ao sistema jurídico do Estado, ou seja, são maiores os prejuízos que os benefícios.

IV. O Contributo da Evolução na Área de Legislação da Lei Penal Especial da RPC para Macau

Quer no Interior da China, quer na RAEM, existem muitas leis penais especiais. No entanto, se fizermos uma comparação entre as situações de legislação penal especial que se verificaram nestas duas jurisdições, já podemos descobrir que, no Interior da China, com a unificação do direito penal no Código Penal,

20 Cfr. Yan Li, *Uma Análise Racional sobre a Política de “Combate Duro à Criminalidade”*, in *Jornal da Universidade de Shanghai, Edição dos Ciências Sociais*, n.º 4 do Ano 2004.

21 Há autores que indicam que, no que concerne à prevenção criminal, deve-se adoptar medidas sintéticas, e criar um sistema de combate multi-nível à criminalidade com o objectivo de garantir a protecção dos direitos humanos. Cfr. You Wei e Xie Ximei, *O Princípio de Criminologia e A Política de “Combate Duro à Criminalidade” do Nosso País*, in *Revista Políticas e Direito*, n.º 1 do Ano 2003.

hoje em dia já não se fazem leis penais especiais fora do Código Penal, sendo as ditas “emendas” a única forma de se proceder à complementação ao Código Penal; enquanto em Macau, mesmo hoje em dia se faz um número muito vasto de leis penais especiais, para suprimir as insuficiências do Código Penal, situação essa que é muito diferente da que se verifica no Interior da China. Ora, qual é o contributo que as leis penais especiais do Interior da China e a respectiva unificação do direito penal num Código Penal poderão ter para Macau? Isto é, evidentemente, uma questão importante que merce um estudo aprofundado.

1. Uma breve observação sobre a legislação penal especial de Macau

À medida da mudança da respectiva posição jurídica, as actividades de legislação penal especial de Macau também passaram por um processo de evolução, que pode ser dividido em três fases:

(1) Antes de 1976, momento a partir do qual o território de Macau adquiriu poder legislativo, não havia uma lei penal independente em Macau, não havendo, portanto, actividades de legislação penal especial. O direito penal que ao longo dos tempos vinha sendo aplicado em Macau era o Código Penal Português de 1886. A maioria das leis penais avulsas portuguesas não era aplicável em Macau por razões de diversa ordem. A única lei penal avulsa portuguesa aplicável no território de Macau foi o Decreto-Lei n.º 21/73 (o Regulamento de Armas e Munições), cuja aplicação foi estendida a Macau em 1973²².

(2) Depois de adquirir o poder legislativo independente em 1976, Macau começou a ter leis penais especiais elaboradas pelos seus próprios órgãos legislativos. A 17 de Fevereiro de 1976, os órgãos legislativos portugueses elaboraram o Estatuto Orgânico de Macau, atribuindo a Macau, sob a conjuntura da Constituição da República Portuguesa e deste Estatuto Orgânico de Macau, um poder legislativo independente. Todavia, o Código Penal aplicável em Macau continuou a ser o Código Penal Português de 1886. A Assembleia Legislativa e o Governador elaboraram muitas leis penais avulsas consoante as situações sociais e as necessidades da realidade, e introduziram não poucas normas penais acessórias em leis de natureza não-penal. Decorridos quase 20 anos, isto é, só em 14 de Novembro de 1995, poucos anos antes da transferência da soberania e do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, é que os órgãos legislativos de Macau elaboraram e promulgaram o Código Penal de Macau, para entrar em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1996 (este Código Penal continuou a vigorar em Macau após o regresso de Macau à pátria). O Decreto-Lei n.º 58/95/M

22 Cfr. Zhao Guoqiang, *Comentário sobre as Leis Penais Especiais de Macau e o seu Aperfeiçoamento*, in *Jornal da Universidade de Ciências Políticas do Leste da China*, n.º 5 do Ano 2004.

que aprovou o Código Penal de Macau revogou, através do seu artigo 10.º, as 15 leis penais avulsas que vinham sendo promulgadas ao longo dos tempos. Há autores que indicam que, antes de 20 de Dezembro de 1999, os órgãos legislativos de Macau aprovaram 15 leis penais avulsas, e introduziram também grande número de normas penais acessórias em leis de diversas áreas²³, cujo teor versa não só sobre os tipos de crimes, como ainda sobre as medidas de pena.

(3) Depois da transferência da soberania ocorrida em Dezembro de 1999, a RAEM continuou a elaborar leis penais especiais. Após 20 de Dezembro de 1999, a Assembleia Legislativa de Macau continuou com as actividades de legislação penal especial, tendo elaborado não só muitas leis penais avulsas, como ainda grande quantidade de normas penais acessórias. O Código Penal de Macau prevê expressamente no seu artigo 8.º a relação entre as leis penais e o Código Penal, estipulando que “*salvo disposição em contrário, o preceituado no presente Código é aplicável subsidiariamente aos factos puníveis por legislação de carácter especial*”. Através de leis penais especiais, o órgão legislativo da RAEM criou um número muito vasto de crimes, impondo diversas penas acessórias novas, introduzindo certas alterações e aditamentos às disposições relativas à reincidência, à liberdade condicional e à prorrogação de penas, prevendo ainda diversos casos de crimes cometidos por pessoas colectivas²⁴.

2. Contributo da legislação penal especial do Interior da China para Macau

Aparentemente, parece que não existiu uma diferença evidente entre as actividades de legislação penal especial do Interior da China e de Macau, uma vez que, quer um quer outro, se introduzem alterações ou complementações ao Código Penal através de leis penais avulsas e normas penais acessórias, e no que diz respeito ao conteúdo da alteração ou complementação, esta tanto pode incidir sobre a parte geral, como pode incidir sobre a parte especial. No entanto, se fizermos um estudo mais profundo, já podemos descobrir que porventura nos seguintes aspectos as actividades de legislação penal especial possam ter um contributo para Macau.

Primeiro, a legislação penal especial no Interior da China centra-se maioritariamente nas normas incriminadoras constantes da Parte Especial do Código Penal, e raramente incide sobre as normas constantes da Parte Geral. A RPC iniciou as actividades de legislação penal especial a partir de Junho de

23 Cfr. Zhao Guoqiang, *Estudos sobre o Direito Penal de Macau*, Editora Popular da Província Guang Dong, 2009, p. 173.

24 Cfr. Zhao Guoqiang, *Comentário sobre as Leis Penais Especiais de Macau e o seu Aperfeiçoamento*, in *Jornal da Universidade de Ciências Políticas do Leste da China*, n.º 5 do Ano 2004.

1981, e até finais de 1996, foram elaboradas um total de 25 leis penais especiais, e estabelecidas normas penais acessórias em 107 leis de natureza não penais. Mais tarde, após a entrada em vigor do Código Penal de 1997, foi elaborada ainda mais uma lei penal avulsa. Uma comparação do conteúdo desta espécie de leis permite-nos descobrir que, certas leis penais especiais elaboradas nos anos oitenta do Século XX recaíam sobre normas gerais (por exemplo, a Decisão sobre o Tratamento dos Fugitivos e Reincidentes de 10 de Junho de 1981 estabeleceu o regime de agravamento de penas, e o Regulamento sobre as Patentes Militares do Exército Popular de Libertação da RPC estabeleceu no seu artigo 27.º, n.º 1 a pena acessória de privação da patente militar), ao passo que as leis penais especiais elaboradas nos anos noventa do Século XX raramente recaíam sobre a Parte Geral do Código Penal (prova disto é o facto de que, durante o período entre 1990 e 1995, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular promulgou, na totalidade, 15 leis penais avulsas, entre as quais, apenas a Decisão sobre a Proibição de Drogas incidiu sobre a Parte Geral do Código Penal, isto é, previu no seu artigo 11.º a punição da reincidência dos crimes inerentes a drogas). No que diz respeito às normas penais acessórias, além das normas inerentes a privação da patente militar constante do Regulamento sobre as Patentes Militares do Exército Popular de Libertação da RPC acima referido, já todas as restantes são normas modificativas ou complementares relativas a crimes concretos²⁵. Depois da entrada em vigor do Código Penal de 1997, a única lei penal avulsa promulgada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular também não incidiu sobre a Parte Geral do Código Penal. Ora, a situação de legislação penal especial de Macau já é completamente diferente. No sistema jurídico-penal macaense, o legislador estabeleceu um número não reduzido de penas acessórias (maioritariamente penas de privação de liberdade), tendo introduzido alterações significativas aos regimes de reincidência, suspensão na execução de pena e liberdade condicional, etc. No que concerne à prorrogação de penas, as leis penais especiais também têm estipulações diferentes das do Código Penal. Os crimes concretos criados nas leis penais especiais representam mais de um terço dos crimes tipificados no Código Penal de Macau, e por outro lado, foram estabelecidas normas gerais em relação aos crimes cometidos por pessoas colectivas. Assim, pelos vistos, as leis penais especiais do Interior da China raramente incidem sobre a Parte Geral do Código Penal, sendo que, a partir dos anos 90 do Século XX, a legislação penal especial do Interior da China jamais incidiu sobre a Parte Geral, evitando ao máximo possível os eventuais impactos que ela pudesse ter sobre os princípios e regimes gerais nela consagrados, o que tem um contributo para as actividades

25 Cfr. Zhao Bingzhi, Zhang Zhihui e Wang Yong, *A Aplicação e o Aperfeiçoamento do Direito Penal Chinês*, Editora Law Press, 1989, p. 350-352.

de legislação penal especial de Macau.

Segundo, o pensamento legislativo dos órgãos legislativos do Interior da China sofreu uma alteração, passando gradualmente da ideia de “satisfazer as necessidades urgentes” para “procurar uma unificação. Apesar de, desde 1979 ter sido promulgado no Interior da China um número muito elevado de leis penais especiais, a verdade é que, as mesmas foram promulgadas sob o pressuposto de que já existia um Código Penal e que este se manteve em vigor. É por este motivo que, muitas vezes, a elaboração e a promulgação de leis penais especiais não são para livrar-se da vinculação do Código Penal, antes pelo contrário, tiveram por objectivo suprir as suas insuficiências e imperfeições. Por exemplo, em 1981, Wang Hansu, o então subdirector da Comissão dos Assuntos Legislativos do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular, chegou a afirmar, num esclarecimento sobre a *Decisão sobre o Tratamento dos Fugitivos e Reincidentes*, que “a agravação de penas é um regime que não está consagrado no Código Penal, portanto, a introdução do seu respectivo regime nesta Decisão trata-se de uma complementação ao Código Penal”²⁶. Tanto mais que, tal como se referiu atrás, as leis penais especiais elaboradas depois dos anos noventa do Século XX raramente incidem sobre a Parte Geral do Código Penal, e realizam apenas algumas modificações e aperfeiçoamentos aos crimes concretos previstos no Código Penal, ou introduzem novos crimes concretos, evitando assim, ao máximo possível, que o conteúdo do próprio Código Penal seja gravemente modificado. Este fenómeno mostrou, por um lado, como se disse, que o pensamento legislativo dos órgãos legislativos do Interior da China sofreu uma alteração, passando gradualmente da ideia de “satisfazer as necessidades urgentes” para “procurar uma unificação”, e por outro lado, que os órgãos legislativos do Interior da China reconheceram a influência negativa que a legislação penal especial tem exercido sobre a justiça criminal, bem como a vontade de a corrigir. Por isso, apesar de os órgãos legislativos do Interior da China desejarem satisfazer a necessidade objectiva de reprimir e prevenir determinada espécie de crimes através da elaboração e promulgação de leis penais especiais, a verdade é que eles ainda mantêm, em certa medida, o respeito pelo próprio Código Penal, reconhecendo a ideia de que ao fim e ao cabo as leis penais especiais devem ser integradas no Código Penal. No entanto, o que se verifica em Macau é que o órgão legislativo recorre com muita frequência à elaboração de leis penais especiais fora do Código Penal, sendo que as respectivas normas penais consagradas em leis penais especiais ocupam também uma posição muito importante na prática judicial. Tanto mais que, em comparação com o Código Penal, as leis penais especiais têm uma ligação mais

26 V. Gao Mingxuan e Zhao Bingzhi, *Uma Panorama dos Documentos da Legislação Penal da RPC (Volume I)*, Editora Universidade da Segurança Pública Popular, China, 1998, p. 570.

próxima com a situação real da sociedade de Macau, ao que acresce a contínua influência exercida pela legislação portuguesa, tudo isto leva a que a ideia de reunir todo o direito penal num único Código Penal ainda se permanecesse na teoria. Dado que os órgãos competentes de Macau não realizaram atempadamente uma arrumação necessária às diversas espécies de normas penais dispersas no Código Penal e nas leis penais especiais, a legislação penal de Macau encontra-se actualmente numa grande complicação, até ao ponto de que nem se sabe qual o número total das normas penais acessórias ora vigentes²⁷. Tal situação não só torna difícil a aplicação exacta do direito penal, como também é desfavorável para a salvaguarda da ordem social e a protecção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Assim sendo, o pensamento legislativo do Interior da China tem evidentemente um forte sentido de referência para Macau.

3. O sentido de referência da codificação das leis penais do Interior da China para Macau

Respectivamente em 1996 e 1997, Macau e o Interior da China aprovaram o seu novo Código Penal, tendo ambos aproveitado esta ocasião para fazer uma arrumação das suas leis penais especiais²⁸. E, mesmo depois da entrada em vigor do seu respectivo Código Penal, ainda foram elaboradas mais leis penais especiais quer num quer noutro. Todavia, as actividades de legislação penal especial realizadas nestas duas jurisdições depois da entrada em vigor do Código Penal revelam diferenças enormes, que se manifestam nomeadamente nos seguintes aspectos:

Primeiro, a diferença em termos de quantidade. No Interior da China, após a entrada em vigor do Código Penal de 1997, há apenas uma única lei penal avulsa, isto é, a Decisão do Comité Permanente do Congresso Nacional sobre a Punição das Infracções Relacionadas com a Aquisição Fraudulenta, Evasão e Negócio Ilícito de Divisas (29 de Dezembro de 1998); ao passo que em Macau, após a entrada em vigor do Código Penal de 1996 e antes da transferência da

27 Cfr. Zhao Guoqiang, *Estudos sobre o Direito Penal de Macau*, Editora Popular da Província Guang Dong, 2009, p. 173.

28 O Código Penal de Macau entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1996, tendo o órgão legislativo de Macau estabelecido expressamente, no Decreto-Lei que aprovou o Código Penal, a revogação da totalidade das 15 leis penais avulsas então vigentes. Coisa semelhante sucedeu com a RPC, cujo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular realizou em 14 de Março de 1997 uma revisão completa à Lei Penal da China, tendo estabelecido expressamente no seu Anexo I a revogação das 15 leis penais avulsas então vigentes e a integração de normas inerentes a responsabilidade criminal contidas nas outras 8 leis penais avulsas na nova Lei Penal a partir da sua entrada em vigor, e procedido ainda a uma revogação completa e absorção razoável das normas de carácter penal contidas nas leis não penais.

soberania ocorrida em 20 de Dezembro de 1999, foi elaborado um número vasto de leis penais avulsas, tendo sido ainda introduzidas normas penais acessórias em várias leis de natureza não penal.

Segundo, a diferença em termos de aplicação. No Interior da China, após a promulgação da única lei penal avulsa acima referenciada, os órgãos legislativos jamais elaboraram leis penais avulsas, sendo todas as alterações posteriormente introduzidas ao Código Penal vigente realizadas através da publicação de emendas ao Código Penal, tendo sido resolvida, por este meio, a questão de relação entre a estabilidade e a flexibilidade do direito penal.²⁹ Sob um ponto de vista real, verificamos que, nas diversas Decisões inerentes ao Direito Penal promulgadas pelos órgãos legislativos do Interior da China depois de 1999, não foram estabelecidas normas incriminadoras ou punitivas. E na prática judicial, são também muito limitados a aplicação concreta e os efeitos reais das leis penais especiais até hoje vigentes no Interior da China. Porém, em Macau, a Assembleia Legislativa nunca pensou em realizar uma revisão e aperfeiçoamento completo ao seu Código Penal ora vigente, antes pelo contrário, procurando adaptar a legislação penal às características económicas, culturais e sociais actuais de Macau através de elaboração de leis penais avulsas e introdução de normas penais acessórias em leis de natureza não penais, de modo que, a legislação penal especial de Macau é muito mais abundante do que a do Interior da China, quer em termos da quantidade, quer em termos da frequência de aplicação.

Terceiro, a diferença em termos de futuro. Pode-se prever que no futuro, os órgãos legislativos do Interior da China não estabelecerão mais normas penais fora do Código Penal através de leis penais especiais, pois a eventual alteração ou complementação ao Código Penal que se possa haver no futuro vai ser realizada através de emendas ao Código Penal, sendo que a ideia de unificação e codificação do direito penal já é um pensamento legislativo inabalável. Todavia, em Macau, essa ideia de unificação do direito penal ainda não obteve um consenso, sendo que o modelo legislativo preferido pelo órgão legislativo de Macau continua a ser a elaboração de leis penais especiais.

Hoje em dia, quer o Interior da China, quer Macau, estão a promover incessantemente o desenvolvimento na área de justiça criminal. É verdade que não podemos procurar concluir, meramente a partir das diferenças existentes na legislação penal especial das duas jurisdições, qual dos modelos é o mais favorável para o desenvolvimento da justiça criminal e a protecção de direitos humanos, mas o que temos por certo é que, pelo menos de uma perspectiva meramente formal, o pensamento legislativo de unificar o direito penal num único

29 Cfr. Lei Jianbin, *Novos Avanços do Direito Penal Chinês Desde 1997*, in *Revista Congresso Nacional Popular da China*, n.º 4 do Ano 2006.

Código Penal completo e sistemático, e de procurar aperfeiçoar e complementar o Código Penal mediante “emendas ao Código Penal” é indubitavelmente mais favorável para a protecção dos direitos humanos e a salvaguarda da ordem social³⁰. Já houve académicos que afirmaram, e com razão, que o órgão legislativo de Macau introduziu um número muito vasto de penas acessórias em leis penais especiais, que até podem ser consideradas recorde de Guinness, modificando significativamente as normas relativas às penas acessórias previstas no Código Penal, gerando complicações na prática.³¹ Por este motivo, entendo que as diferenças acima referenciadas revelam de forma suficiente que o modelo legislativo e o movimento de codificação que se adopta e se realiza no Interior da China têm sentido de referência para as actividades de legislação penal especial da Região Administrativa Especial de Macau, quer actuais, quer futuras. A realização da codificação é capaz de contribuir para uma melhor resolução dos problemas e dificuldades em que se encontra Macau no que concerne à estabilidade e adaptabilidade do direito penal, fomentando o incessante desenvolvimento da justiça criminal de Macau.

V. Conclusões

Como tratar a relação entre o Código Penal e as leis penais especiais? Isto é uma questão comumente enfrentada pelos legisladores penais do Interior da China e de Macau. Sobre este problema, o artigo 101.º do Código Penal de 1997 da RPC, o Decreto-Lei n.º 58/95/M de 14 de Novembro de 1995 de Macau (que aprovou o Código Penal de Macau) têm disposições semelhantes. No entanto, partindo da perspectiva da realidade das coisas, podemos descobrir que no Interior da China, as leis penais especiais já foram gradualmente abandonadas, sendo substituídas por emendas ao Código Penal; ao passo que em Macau, nos dias de hoje, as leis penais especiais continuam a ocupar uma posição muito importante. Apesar de, quer uma quer outra destas políticas serem compatíveis com o seu próprio ambiente jurídico, certo é que elas têm sentidos completamente diferentes para o funcionamento e o aperfeiçoamento do próprio direito penal, quer em termos da sua forma, quer em termos do seu conteúdo; as normas penais criadas nestas duas jurisdições são fundamentalmente diferentes em termos da sistematização, produzindo assim efeitos diferentes para a evolução do seu respectivo sistema jurídico. Por este motivo, apesar de o órgão legislativo de Macau ter um pensamento legislativo

30 Cfr. Zhao Bingzhi e Yuan Bin, *Estudos sobre a Codificação das Leis Penais Chinesas Contemporâneas*, in *Colectânea de Teses do Instituto Internacional de Direito Comparado: Ano 2012*, compilada pela Faculdade de Direito da Universidade de Taiwan e Filial de Taiwan do Instituto Internacional de Direito Comparado, p. 225.

31 Cfr. Zhao Guoqiang, *Estudos sobre o Direito Penal de Macau*, Editora Popular da Província Guang Dong, 2009, p. 383.

penal completamente diferente daquele que têm os órgãos legislativos do Interior da China, sobre o valor e as funções da legislação penal especial, a verdade é que ao longo de mais de trinta anos depois da implementação da política de “reforma económica” e de “abertura ao exterior”, os órgãos legislativos do Interior da China obtiveram abundantes experiências legislativas e os esforços envidados à unificação do direito penal obtiveram um bom resultado. No meu entender, o órgão legislativo de Macau poderia pensar, no futuro, na hipótese de fazer uma arrumação sistemática das normas penais dispersas em diversas leis penais, e tentar elaborar um Código Penal aperfeiçoado, sistemático e unificado, para tratar de forma mais equilibrada e mais razoável a relação entre a protecção dos direitos humanos e a protecção social, a fim de satisfazer a necessidade de desenvolvimento da justiça criminal. É claro que para realizar a unificação e a codificação do direito penal, o órgão legislativo de Macau ainda tem um longo caminho a percorrer, mas uma tarefa tão importante e benéfica para as gerações futuras quanto isto, é para os juristas e operadores de direito uma responsabilidade inesquivável, quer em Macau, quer no Interior da China, em Hong Kong ou em Taiwan.