

A REFORMA DA SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO EM PORTUGAL E A SUA INSPIRAÇÃO PARA O DIREITO PROCESSUAL PENAL DE MACAU*

Li Zhe

Professora Associada, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Wong Heng Ut

Doutorando, Mestre em Direito Penal, Faculdade de Direito,
Universidade de Macau

Resumo: o artigo 263.º do Código de Processo Penal de Macau regula a suspensão provisória do processo, a qual quer dizer que, quando verificados determinados requisitos, o arguido, mediante o cumprimento de uma série de regras de conduta e injunções durante o período de prova, compensando o ofendido e os interesses públicos lesados e reparando as relações sociais, pode sujeitar-se a um plano de descriminalização que não o persegue com o processo penal. Em Macau, até hoje, raramente se recorre a este instituto, justamente porque faltam aos requisitos previstos no instituto a operacionalidade teórica e prática. Assim sendo, Macau pode, olhando para o que se encontra estabelecido para este instituto noutros sistemas jurídicos semelhantes, mas sem prejuízo do respeito pela situação concreta de Macau, proceder a certas alterações e reformas, para promover a aplicação e desenvolvimento do instituto e melhor concretizar a paz social.

Palavras-chave: Suspensão provisória do processo; suspensão da dedução de acusação; planos alternativos à justiça criminal; justiça restaurativa.

* A autora proferiu um discurso temático sobre o instituto da suspensão provisória do processo de Macau e a mediação criminal intitulado preliminarmente “Mediação no processo penal chinês” na “Conferência Internacional sobre as Reformas Jurídicas de Macau no Contexto Global”, realizada na Universidade de Macau em 24 e 25 de Outubro de 2019. O presente artigo tem como base o texto do discurso com algumas alterações introduzidas.

Segundo o direito penal moderno, a intervenção estadual na vida social deve ser restrita. O direito penal só intervém como o último recurso a ajustar as relações sociais, quando os outros meios não são suficientes para proteger os interesses público e privados ou impedir a ocorrência de crimes. Baseando-se nesse ponto de vista, em diversos países foram implementados e desenvolvidos passo a passo sistemas alternativos ao processo penal, para lidar com casos criminais ligeiros por meio de soluções alternativas. O artigo 263.º do Código de Processo Penal de Macau prevê o instituto da suspensão provisória do processo, o qual, quando preenchidos certos requisitos, suspende provisoriamente o processo em vez da dedução de acusação. Por outras palavras, trata-se da suspensão da acusação. O cumprimento de uma série de injunções e regras de conduta por parte do arguido dirime litígios e previne crimes. No entanto, desde a reunificação de Macau, não foi suficientemente utilizado o instituto na prática forense. Segundo as estatísticas divulgadas pelo Ministério Público de Macau, durante os últimos 20 anos desde a reunificação de Macau, houve apenas 16 casos em que foi utilizado o instituto da suspensão provisória do processo, havendo, em média, menos de 1 caso por ano. Deve-se notar que, em Macau, é cerca de 3,000 a 4,000 o número de processos em que é deduzida acusação (incluindo processos ordinários e sumários) ¹.

Já em 1987 o instituto da suspensão provisória do processo foi regulado pelo Código de Processo Penal Português. Por causa da “orientação” emitida pela Procuradoria-Geral da República de Portugal em 2014, o instituto passou a ser aplicado em muitos mais casos. Segundo as estatísticas da Procuradoria-Geral da República, no ano subsequente ao da aplicação da referida “orientação”, no Porto, Portugal, em 37.37%² dos casos em que existiam indícios suficientes para dedução da acusação, foi aplicado o instituto da suspensão provisória do processo. Em 2017, em Portugal houve 34.145 casos em que foi aplicada a suspensão provisória do processo, que constitui 35%³ dos casos em que existiam indícios suficientes para dedução da acusação. O presente artigo vai apreciar sistematicamente o instituto da suspensão provisória do processo de Portugal, e, olhando para o valor e o objectivo da suspensão provisória do processo, apresentar certas propostas em relação ao instituto vigente em Macau.

I. Requisitos para aplicação da suspensão provisória do processo

O artigo 263.º do Código de Processo Penal de Macau estabelece os

1 https://www.mp.gov.mo/pdf/Statistical_data.

2 http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_sintese_spp_2015-2016.pdf, página 7.

3 www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_sintese_spp_2017.pdf, página 8.

requisitos da suspensão provisória do processo. Em termos gerais, o regime da suspensão provisória do processo é aplicável aos casos em que se verificam os seguintes requisitos: (1) o crime é punível com pena de prisão de limite máximo não superior a 3 anos, ainda que com pena de multa, ou só com pena de multa; (2) ausência de antecedentes criminais do arguido; (3) não há lugar a medida de segurança de internamento; (4) carácter diminuto da culpa; e (5) é de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir. Os requisitos acima referidos são derivados das disposições legais do Código de Processo Penal Português. No entanto, sendo a suspensão provisória do processo raramente aplicada em Macau, não há grande discussão sobre o entendimento dos mesmos requisitos e a necessidade da sua alteração. O texto que seguidamente será exposto vai apresentar algumas propostas em relação aos requisitos da suspensão provisória do processo em Macau, em função das alterações legislativas portuguesas e do respectivo entendimento académico.

(I) “o crime for punível com pena de prisão de limite máximo não superior a 3 anos, ainda que com pena de multa, ou só com pena de multa”

Este requisito restringe a suspensão provisória do processo apenas aos crimes que não sejam graves. Isso ocorre devido à natureza do instituto. No sistema jurídico de processo penal de Macau, em termos gerais, os crimes sujeitos a pena de prisão superior a três anos já não são crimes ligeiros, e a exigência da sua prevenção (incluindo prevenção geral e especial) é relativamente mais alta. O limite máximo a que se refere este requisito incide sobre a pena máxima em abstracto do crime, não sendo a pena concreta que deve ser aplicada no caso. Em caso de concurso de crimes, relativamente à questão de saber em que consiste o limite máximo – deve-se considerar a pena de cada um dos crimes ou as penas concretamente aplicadas aos crimes em concurso – não há grande discussão tanto a nível doutrinal como a nível jurisprudencial.

Já em 1998, o Código de Processo Penal português elevou a pena máxima em abstracto exigida para 5 anos, enquanto em Macau se mantém em 3 anos. O motivo pelo qual em Portugal foi introduzida essa alteração prende-se com o facto de permitir que instituto possa beneficiar mais casos, levando a que o mesmo instituto seja aplicado não apenas aos crimes ligeiros mas sim ainda a crimes de gravidade moderada, e que os tribunais se concentrem nos casos mais severos.

Foi emitida uma orientação escrita da Procuradoria-Geral da República em 2014, a qual explicou a sua posição sobre o modo como devem ser entendidos os requisitos do instituto da suspensão provisória do processo em caso de concurso de crimes, no sentido de que, em caso de concurso de crimes, pode ser aplicada a suspensão provisória do processo desde que a pena em abstracto para cada um dos

crimes em causa não exceda 5 anos⁴. A partir de 2014, na prática forense todos os casos foram tratados de acordo com a referida diretriz da Procuradoria-Geral da República. Apesar de em Macau não ter sido emitido qualquer parecer vinculativo ou orientador sobre a questão, a perspectiva portuguesa proporciona um caminho para a reflexão da futura aplicação ou reforma do instituto em Macau. No entanto, sobre essa questão, há quem considere que o entendimento da Procuradoria-Geral de Portugal se procedeu a uma interpretação extensiva das disposições legais do Código de Processo Penal português, não tendo correspondência no pensamento legislativo originário, uma vez que essa interpretação permite a situação em que a pena concretamente aplicada aos crimes em concurso seja muito superior a cinco anos⁵. O instituto da suspensão provisória do processo, por natureza, deve ser aplicado somente aos arguidos com ilicitude moderada. Se um arguido culposamente cometer vários crimes ao mesmo tempo, mesmo que sejam meramente crimes ligeiros, é manifesto o seu grau de ilicitude. Assim, dificilmente conseguimos chegar à conclusão de que a aplicação da suspensão provisória do processo a esses casos desempenhou suficientemente o papel de educação e punição do arguido.

Consideramos que o instituto da suspensão provisória do processo suspende condicionalmente o processo. Se o agente cumprir os deveres e as exigências que lhe sejam impostos, não será avançado com o processo criminal contra ele instaurado. Assim, o processo só pode incidir sobre casos relativamente ligeiros. No entanto, não está excluída a possibilidade de, em certos casos, apesar de o crime em causa ter uma moldura penal abstracta mais elevada, não serem graves as concretas circunstâncias e a natureza do crime. Assim, tendo em conta que o instituto está ainda sujeito a outros requisitos, tais como o de “carácter diminuto da culpa”, “ausência de antecedentes criminais do arguido”, entre outros, eventualmente pode ser moderadamente alargado este requisito, adoptando-se a regra vigente em Portugal segundo a qual o instituto é aplicável a “crime com pena de prisão de limite máximo não superior a 5 anos”. Contudo, no caso de o agente cometer ao mesmo tempo vários crimes, tendo em atenção que a perigosidade social da sua conduta criminosa é mais grave, não se deve, assim, adoptar o critério de Portugal segundo o qual basta cada um dos crimes não exceder a 5 anos, devendo adoptar, sim, o de que após concurso a moldura penal não exceda a 5 anos.

(II) “ausência de antecedentes criminais do arguido” e “carácter diminuto da culpa”

Tanto em Macau como em Portugal, a aplicação do instituto da suspensão

4 Capítulo I da Diretiva n.º 2014 de 24 de Janeiro

5 Maria Nunes Ferreira David, O Regime Legal da suspensão provisória do Processo, p. 16

provisória do processo depende da verificação simultânea de dois requisitos, o de “ausência de antecedentes criminais do arguido” e o do “carácter diminuto da culpa”. Ambos os requisitos são considerados a partir da censurabilidade subjectiva do agente. Consideramos que os mesmos requisitos podem funcionar como um único requisito integrado, alterando-os para “ausência de antecedentes criminais do arguido ou carácter diminuto da culpa”, porque:

Em primeiro lugar, no que diz respeito aos requisitos de “ausência de antecedentes criminais do arguido ou carácter diminuto da culpa”, a intenção legislativa consiste na ideia de que a imposição ao arguido do cumprimento de injunções e regras de conduta, o restabelecimento da ordem social e dos bens jurídicos danificados, a reparação das relações sociais e a prevenção da prática de crimes, em vez do envio do arguido para tribunal para julgamento, mais se coadunam com as exigências do interesse público.

As disposições legais vigentes em Portugal e em Macau exigem simultaneamente a “ausência de antecedentes criminais do arguido” e o “carácter diminuto da culpa”. No entanto, tendo percebido a lei portuguesa que essa exigência é demasiado rigorosa, foi revisto o “Código de Processo Penal” com vista a estabelecer regras mais flexíveis para ambos os requisitos.

Em primeiro lugar, em Portugal foi revisto o requisito da “ausência de antecedentes criminais do arguido”, passando a determinar que basta o arguido não ter sido punido por crimes da mesma natureza (a maioria dos estudiosos portugueses entende que os crimes que salvaguardam o mesmo interesse jurídico são crimes da mesma natureza). Em Macau, o requisito da ausência de antecedentes criminais não é restringido aos crimes da mesma natureza. Cabe salientar, porém, que até em Macau existe um especialista português que entende que a expressão “antecedentes criminais” é demasiado vaga, que o legislador efetivamente não quer referir-se a todos os antecedentes criminais, mas sim antecedentes criminais da mesma natureza⁶. No entanto, não encontramos o fundamento desse entendimento na letra da lei.

Em segundo lugar, em relação ao requisito de carácter diminuto da culpa, a sua avaliação na prática é relativamente complicada. Em termos gerais, se não houver facto específico ou circunstância atenuante que justifiquem o carácter diminuto da culpa do arguido, são todos os casos com culpa geral. Em caso de culpa geral do arguido, em termos teóricos, parece não estarem preenchidos os requisitos do instituto da suspensão provisória do processo em Macau. Aquando da alteração do Código de Processo Penal de Portugal em 2007, foi alterado o requisito do “carácter diminuto da culpa”, passando a exigir-se a “ausência de

6 Manuel Leal-Henriques, Anotação e Comentário ao Código de Processo Penal de Macau, 2014, p. 385.

um grau de culpa elevado”. Assim, com a referida alteração, foi reduzido o limite para a aplicação do instituto e alargado o âmbito a sua aplicação. Esta disposição vigente em Portugal destina-se justamente a alargar em termos adequados o âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo.

Cabe, porém, considerar se o simples alargamento dos referidos dois requisitos satisfaz as necessidades existentes na prática. Será que deixamos de lado alguns casos em que são satisfeitos os objectivos da suspensão provisória do processo, mas porque devem ser simultaneamente preenchidos os dois requisitos acima referidos (já em alguma medida alargados) e não pode ser aplicado o instituto? Se se exigir que o arguido não tenha “antecedentes criminais”, na prática, o que acontecerá é que haverá certos agentes que, ainda que tenham antecedentes criminais, que não são muito censuráveis em termos subjectivos, que perdem a oportunidade de se reintegrar na sociedade mediante a suspensão provisória do processo.

Na realidade, tanto em Macau como em Portugal, o legislador, quando determinou a ausência de antecedentes criminais como um dos requisitos da suspensão, tinha em mente a ideia de excluir os arguidos não primários (que tenham antecedentes criminais), porque o facto de ter repetido a prática de crime nos leva a desconfiar se o arguido consegue cumprir as injunções e regras de conduta que tenham como função a sua educação e prevenção da prática de crime. No entanto, podem ter sido preteridos alguns casos que possam ocorrer em concreto. Como por exemplo, se o arguido cometeu um crime de ofensa simples à integridade física por negligência num acidente que não seja grave, e agora volta a estar envolvido em caso de ofensa à integridade física, podemos, assim, afirmar que é completamente inadequado aplicar-lhe o instituto da suspensão provisória do processo? Noutro exemplo, se o arguido tiver sido punido por homicídio doloso, pode ele beneficiar do instituto da suspensão provisória do processo porque se considera não ter praticado crime da mesma natureza se desta vez estiver em causa o crime de burla simples? Obviamente, no primeiro exemplo, apesar do arguido ter cometido crime contra os mesmos bens jurídicos, não são porventura altas a sua censurabilidade subjectiva e a culpa. Noutro exemplo, bem pelo contrário, apesar de o arguido não ter cometido crime da mesma natureza, praticou crime doloso que priva a vida dos outros, será manifestamente mais baixa a nossa expectativa em relação à possibilidade de ele voltar ou não a praticar crimes. Assim, em Portugal, mediante acto legislativo, doutrina e interpretações, entre outros, estão a tentar liberalizar as exigências em relação a “antecedentes criminais” e “culpa”. No entanto, podemos ainda encontrar casos em que não se consegue aplicar o instituto, ou que a aplicação do instituto não corresponde ao interesse público.

A Lei de Procedimento Penal do Brasil abandonou sua adesão a essa condição e acredita que a aplicação do sistema da suspensão condicional deve

levar em consideração a culpa, convicção, comportamento social, carácter próprio do suspeito e se a revisão tem motivos para apoiar a aplicação desse sistema. O estudioso brasileiro Vlademir Brega Filho acredita que o registo anterior do suspeito não impede necessariamente a aplicação do sistema de suspensão condicional. Se o novo comportamento criminoso tiver sido implementado por mais de cinco anos a partir da data de conclusão da sentença anterior, o registo criminal anterior relevante não pode constituir obstáculo ao sistema da suspensão condicional (aplicação análoga ao artigo 64.º do Código Penal Brasileiro) ⁷.

Pelo exposto, sugerimos que sejam combinados os referidos dois requisitos relativos à censurabilidade subjectiva do agente, que passando a ser “ausência de antecedentes criminais do arguido ou carácter diminuto da culpa”. Tanto a “ausência de antecedentes criminais do arguido” como o “carácter diminuto da culpa” se destina efectivamente a assegurar que o arguido, mediante o cumprimento de determinadas injunções e regras de conduta, restabeleça a ordem social e bens jurídicos lesados, reparando as relações sociais e prevenindo a prática de crimes. Se é verdade que se entende que se o arguido tiver antecedente criminal será mais baixa a expectativa em relação à possibilidade de ele voltar a praticar crimes, isso não quer dizer necessariamente que o arguido de modo algum consegue alcançar o objectivo estabelecido pelo instituto, com o cumprimento das condições reparatórias. Consideramos que se deve proceder a uma análise plurifacetada e dinâmica quanto ao grau de gravidade, culpa subjectiva e dano objectivo do crime, para certificar se o antecedente criminal do arguido causará, ou não, impacto negativo à suspensão provisória do processo. Desde que o arguido não tivesse praticado dolosamente crimes graves e que não seja elevado o grau da culpa, podem ser ponderados de maneira abrangente os seus antecedentes criminais e a culpa. Mediante a ponderação e análise do caso concreto de modo específico e abrangente, examina-se se a aplicação do instituto ao próprio arguido é ou não adequada, e se é suficiente para compensar os bens jurídicos violados e prevenir a prática de crime (incluindo prevenção geral e especial).

(III) “Não haver lugar a medida de segurança de internamento”

O internamento constitui uma das medidas de segurança, que é, tanto em Portugal como em Macau, um dos requisitos para a aplicação da suspensão provisória do processo. Quando o agente do crime tiver certa perigosidade, mas por causa da sua inimputabilidade, não lhe seja aplicável uma sanção penal, é nesta situação em que a aplicação de medida de segurança constitui sanção penal que salvaguarda a estabilidade social, evitando que o agente volte a praticar outros actos de natureza perigosa. A medida de segurança mais vista e ao mesmo tempo

7 Verbetes n.º 52 da consolidação dos enunciados e administrativos criminais.

mais severa é a de internamento. Nos termos do artigo 83.º do Código Penal, quando o agente de crime for inimputável, o tribunal, por virtude da anomalia psíquica do agente e da gravidade do facto praticado, mandará interná-lo em estabelecimento de cura, tratamento ou segurança para evitar que o agente que não se consegue controlar volte a praticar actos lesivos contra os outros. Se o agente não conseguir controlar-se bem, ou entender a censurabilidade da sua conduta, manifestamente não conseguirá perceber e cumprir as injunções e regras de conduta, não sendo necessário discutir sobre a aplicação do instituto. Assim, sem dúvida, deve-se manter este requisito nos processos em Macau.

(IV) “Ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir”

Para a prevenção geral e especial, a suspensão provisória do processo deve ser uma medida adequada e suficiente. Para determinar se é adequada e suficiente, precisamos de considerar suficientemente não apenas os factos constitutivos do crime, mas sim todos os factos e as circunstâncias do caso. A título de exemplo, necessitamos de compreender a conduta do agente antes da prática do crime, a atitude após a prática do crime, de saber se existe ou não confissão voluntária, integral e sem reserva, e se está arrependido da prática do crime, se vier a praticar actos que demonstram a sua reparação sincera, e se o facto de impor ao arguido injunções e regras de conduta é ou não suficiente para satisfazer a razoável expectativa quanto a reparação da ordem jurídica e dos interesses jurídicos.

Por outro lado, o regime português acrescentou ainda o requisito da “ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza”. Se um arguido tiver beneficiado do instituto da suspensão provisória do processo, mas voltou a praticar crime da mesma natureza, é claro que a mera observância de injunções e regras de conduta não chega para prevenir a prática de crime.

Para a melhor aplicação do instituto da suspensão provisória do processo, foi criado, em 1992, pela Procuradoria-Geral da República de Portugal, o Centro de informação sobre a aplicação do instituto, tendo começando em 2008 a incluir no Centro a informação sobre as injunções e regras de conduta impostas. Sobre a questão, alguns estudiosos portugueses opõem-se à medida, considerando que esse Centro de informação com o nome assim registado nada distingue do registo criminal, o que viola o princípio da presunção de inocência e o da reserva judicial⁸. No entanto, os que são favoráveis à criação do Centro entendem, por sua vez, que o tal registo é meramente uma informação a nível interno, não estando aberto ao

8 Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Código de Processo Penal, 2011, p. 761

público. Mais ainda, a manutenção dos dados tem limite temporal, e o tempo que dura depende da gravidade do crime em causa⁹, merecendo portanto acolhimento.

Assim, deve ser mantido este requisito no sistema de Macau, com a seguinte regra introduzida – se o arguido tiver beneficiado anteriormente da aplicação do instituto da suspensão provisória do processo por crime da mesma natureza, neste caso não lhe é aplicável o mesmo instituto.

II. Concordância do assistente, determinado denunciante e ofendido

O Código de Processo Penal de Macau estabelece que a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo depende da concordância do arguido, do assistente, de determinados denunciante e ofendidos. A lei não exige a concordância dos denunciante em todos os casos, sendo apenas aquele que tenha declarado na denúncia que desejava constituir-se assistente e para tal tenha legitimidade.

No que se refere à concordância, o Código de Processo Penal português não a exige em relação a denunciante e a ofendidos em geral, mas sim apenas a do arguido e do ofendido que se constitui assistente. Entende-se que apenas os ofendidos constituídos assistente é que têm legitimidade e interesse em agir para manifestar a sua posição; assim, não é necessário obter a concordância do denunciante e do ofendido não constituído assistente aquando do início da suspensão provisória do processo.

Alguns estudiosos portugueses entendem que, apesar de a lei exigir apenas a concordância do arguido e do assistente, o juiz de instrução deve proferir o despacho de não suspensão do processo, se no caso concreto o ofendido não estiver de acordo com a aplicação do instituto¹⁰. No entanto, tanto a orientação da Procuradoria-Geral de Portugal como a doutrina¹¹ e a jurisprudência¹² maioritária, entendem que a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo não depende da concordância do ofendido não constituído como assistente. No caso de haver vários arguidos, independentemente de serem ou não coautores do mesmo crime, a suspensão provisória do processo beneficia apenas um dos

9 Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 299/99, de 4 de Agosto.

10 João Conde Correia, *Questões práticas relativas ao arquivamento e à acusação e à sua impugnação*, Publicações Universidade Católica, 2007, pp.90-91

11 Sónia Fidalgo, O consenso no processo penal: reflexões sobre a suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, p. 283; Fernando Torrão, A relevância político-criminal da Suspensão Provisória do Processo, Almedina, 2000, pp. 202-203.

12 Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 19/11/2003: “o termo assistente usado no artigo 281.º do Código de Processo Penal de 1998 (...) é sempre que em sentido rigoroso, não abrangendo a figura do ofendido com a possibilidade de se constituir assistente”

arguidos, continuando-se o processo judicial contra os demais arguidos. Se se confirmar que um dos arguidos preenche os requisitos para a suspensão provisória do processo, neste caso deve ser passada certidão para que a parte do processo susceptível de suspensão seja tratada em separado. No respectivo processo, é apenas necessária a concordância do arguido que o instituto beneficia, não sendo exigida a concordância de outros arguidos ou coautores do mesmo processo¹³.

O sistema jurídico-criminal de Macau é derivado da antiga lei portuguesa, tendo introduzido no instituto da suspensão provisória do processo como requisito a concordância do ofendido. Em relação à questão de saber se se deve continuar a manter a concordância do ofendido como requisito em Macau, entendemos que a aplicação do instituto de suspensão provisória do processo não é apenas a iniciação de um outro processo, mas sim quer dizer que o agente do crime não será punido. Portanto, a exigência da concordância do ofendido mostra-se razoável, porque é ofendido a pessoa cujos interesses jurídicos a lei pretende proteger especificadamente, tendo ele direito de manifestar a sua opinião e posição em relação à não punição do arguido. Os sentimentos e opiniões do ofendido merecem ser ponderados. Assim, convém manter a exigência em relação à concordância do ofendido. No entanto, ainda que seja razoável exigir a concordância do ofendido, não se pode negar que essa regra torna indubitavelmente mais difícil o trabalho do Ministério Público no que respeita à avaliação dos requisitos. De facto, no nosso mundo real, aqueles ofendidos que não pretendem ser assistentes carecem de entusiasmo em relação ao próprio processo criminal. Mais ainda, sendo Macau um território pequeno, e tendo uma população estruturalmente complicada, muitos dos ofendidos não são residentes de Macau, sendo até muito difícil contactá-los nas investigações subsequentes. Em relação a outros intervenientes do processo, tais como o denunciante e outros assistentes que não sejam ofendidos, temos dúvida se eles têm legitimidade de decidir sobre a aplicação ou não do instituto. Esses intervenientes provavelmente consideram apenas os seus interesses quanto à prestação ou não da concordância. Entendemos portanto que se deve adoptar o regime português vigente após a reforma, no sentido de que, se o ofendido requerer a constituição como assistente, neste caso, a aplicação da suspensão provisória do processo exige a concordância dele.

III. Em relação à decisão quanto a suspensão provisória do processo

O instituto da suspensão provisória do processo sofreu alterações e complementos em diferentes épocas. Existe grande diferença em Portugal e em Macau sobre a proposta e a decisão quanto à suspensão provisória do processo.

13 Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Código de Processo Penal, p. 760

(I) O Ministério Público tem o poder de decisão, ou o poder de recomendação, em relação à suspensão provisória do processo?

Nos termos do artigo 263.º do Código de Processo Penal de Macau, o instituto da suspensão provisória do processo inicia-se com a proposta do Ministério Público dirigido ao juiz de instrução, a quem cabe decidir se se aplica o instituto e quais são as concretas injunções e regras de conduta a aplicar. Assim, em Macau, o Ministério Público é apenas o órgão que propõe ao juiz de instrução a aplicação do instituto, tendo somente a função de impulsionar o processo. A verdadeira decisão cabe ao juiz de instrução.

As competências do Ministério Público e do juiz de instrução no ordenamento jurídico português distinguem-se das de Macau. Em Portugal, nos termos do artigo 281.º do Código de Processo Penal português, a suspensão provisória do processo, em termos gerais, começa por uma de duas hipóteses – em primeiro lugar começa officiosamente pelo Ministério Público quando este entender que se verificam todos os pressupostos para a suspensão, em segundo lugar começa a requerimento do assistente ou do arguido. Cabe ao Ministério Público e não ao juiz de instrução decidir se suspende ou não provisoriamente o processo. O Código de Processo Penal português determina que o Ministério Público, com a concordância do juiz de instrução, do arguido e do assistente, determina a aplicação da suspensão provisória do processo. Ou seja, cabe ao Ministério Público determinar se se aplica o instituto da suspensão provisória do processo, ainda que a decisão do Ministério Público esteja sujeita a vários requisitos jurídicos. Cabe ao juiz de instrução, por sua vez, fiscalizar se a aplicação do instituto viola de algum modo as leis e os direitos humanos, e examinar se no caso concreto existem indícios suficientes que indicam a existência do crime e a identidade do sujeito, se a concordância do arguido e do assistente foi prestada de modo livre e esclarecido, e se as injunções e regras de conduta impostas pelo Ministério Público correspondem ou não ao princípio da adequação, entre outros aspectos¹⁴. No entanto, na situação em que o Ministério Público nada faz para aplicar o instituto da suspensão, neste caso o juiz de instrução já não tem competência para o substituir¹⁵.

(II) O Ministério Público está sujeito ao dever de iniciar a suspensão provisória do processo, nos casos em que estejam preenchidos os respectivos requisitos?

Segundo a orientação escrita da Procuradoria-Geral da República de

14 Acórdão de 08/11/2009 do Tribunal da Relação do Porto e Acórdão de 30/09/2014 do Tribunal da Relação de Évora.

15 Acórdão de 20/04/2017 do Tribunal da Relação de Lisboa.

Portugal, emitida em 2014, relativamente à suspensão provisória do processo, cabe ao Ministério Público iniciar o mecanismo da suspensão quando tiver sido constatado no caso concreto que todos os requisitos previstos no Código de Processo Penal para o instituto estão verificados. Pode-se dizer que está sujeito ao princípio da legalidade de iniciar a aplicação da suspensão provisória do processo. Claro, em Portugal, há quem entenda que, mesmo que estejam verificados os requisitos exigidos pelo artigo, o Ministério Público pode decidir se se aplica ou não o instituto – é o chamado princípio da oportunidade que está em causa. No fundo, é o Ministério Público, depois de ponderar os prós e contras, quem decide se se aplica este instituto. No entanto, desde a emissão da orientação vinculativa da Procuradora-Geral de Portugal, Ministério Público de todos os distritos aplicam o instituto da suspensão provisória do processo segundo a referida orientação.

Quanto a questão de saber se em Macau está a vigorar o princípio da legalidade ou o princípio da oportunidade, afigura-se que tanto a doutrina como a jurisprudência raramente o menciona. No entanto, olhando para a estatística da prática forense e dos respectivos processos, as autoridades judiciais basicamente consideram que não está em causa um poder vinculado. Justamente porque, na maioria dos casos, na situação em que há indícios suficientes sobre a ocorrência de crime e a identidade do agente que o praticou, em princípio, o Ministério Público deduz acusação contra o arguido. Ou seja, no sistema de Macau, a iniciação da suspensão provisória do processo está mais relacionada com o poder discricionário. Mesmo que estejam verificados todos os requisitos objectivos, o Ministério Público pode ainda optar pela não aplicação do instituto, deduzindo acusação contra o arguido¹⁶.

Sabemos que o instituto da suspensão provisória do processo exige que o Ministério Público realize investigações mais detalhadas sobre o arguido, com vista a assegurar que estão verificados os requisitos para aplicação do instituto, o que exige muito tempo e recursos humanos. Portanto, na prática, definir o instituto da suspensão provisória do processo como um poder não vinculado, indubitavelmente limitará objectivamente a aplicação do instituto. Pelo contrário, os agentes do Ministério Público português têm o poder jurídico de decidir se se aplica o instituto da suspensão provisória do processo, devendo suspender provisoriamente o processo quando se encontram verificados os requisitos. Assim, a regra portuguesa enfatiza e destaca mais o papel orientador do Ministério Público na fase de inquérito, o que torna o Ministério Público mais dinâmico, e facilita o desempenho do papel do instituto.

Entendemos que a estrutura organizada no regime português, nomeadamente

16 Segundo a orientação da Procuradoria-Geral da República de Portugal de 2014, no procedimento penal que depende de acusação particular, a iniciação de suspensão provisória do processo não depende da acusação particular.

quando confere ao Ministério Público a competência para a aplicação da suspensão provisória do processo, e ao mesmo tempo confere ao juiz de instrução a competência para concordar, por um lado, salvaguarda o papel de liderança do Ministério Público na fase de inquérito e, por outro lado, limita o poder do Ministério Público com o princípio da legalidade e o papel de vigilância do juiz de instrução, o que previne em termos adequados a discricionariedade do Ministério Público, protegendo tanto quanto possível os interesses processuais do arguido e dos outros intervenientes.

No sistema brasileiro, a maioria dos casos com a suspensão condicional pode ser tratada e julgada por juízos criminais especiais, que distingue dos outros juízos de processo comum, de modo a garantir a aplicação eficaz do instituto, aumentar a eficiência processual e evitar a estagnação no desenvolvimento do sistema. Entendemos que a reforma das leis de Macau pode ter como referência os mecanismos brasileiros, aprendendo dos outros, criando um juízo específico para tratar os casos de suspensão provisória do processo. No entanto, seja qual for a solução, as leis, enquanto normas para regular a vida quotidiana da sociedade, exigem sempre o consenso social e a prática social para cada uma das reformas.

Conclusões finais

As injunções e regras de conduta impostas ao arguido por virtude da suspensão provisória do processo por natureza não são penas, mas sim deveres cujo cumprimento compensa os danos resultantes da violação do bem jurídico, orienta o arguido para agir de acordo com a lei e implementa o conceito de cumprimento da lei na mente do arguido, evitando, assim, que volte a praticar crimes e ajudando o seu retorno à sociedade tanto mais rápido quanto possível. A suspensão provisória do processo evidencia ainda o princípio da economia processual, economiza recursos judiciais, aumenta a eficiência processual, reduz os custos judiciais e termina o processo de maneira não penalizadora e relativamente mais humana. A fim de permitir que o instituto se desenvolva e alcance o seu objectivo em termos eficazes, não se deve apenas esclarecer o âmbito de aplicação a partir da legislação, mas sim também conjugar com todas as circunstâncias factuais do caso concreto, ponderando de maneira abrangente se a aplicação do instituto satisfaz ou não a exigência da prevenção geral e especial, considerando se os interesses público e o privado se encontram garantidos, ajustando, mediante o aperfeiçoamento do procedimento jurídico, os poderes e as posições do Ministério Público e do juiz de instrução neste instituto, e promovendo a aplicação eficaz do instituto da suspensão provisória do processo.