

MESTRADO
DIREITO

A Suspensão Provisória do Processo e a sua admissibilidade em casos de concurso de crimes

Jessica Teixeira

M

2022



“É melhor prevenir os crimes do que puni-los.”

CESARE BECCARIA

Agradecimentos

Gostaria de iniciar a presente dissertação expressando os meus profundos agradecimentos a todos aqueles que desempenharam um papel fundamental na sua realização. É com imensa gratidão que reconheço as significativas contribuições e o inestimável apoio ao longo desta exigente jornada académica.

Primeiramente, desejo expressar a minha profunda gratidão a Deus pela dádiva da vida e pela saúde, bem como pela contínua orientação que tem me mantido firme no alcance dos meus objetivos.

Gostaria também de estender a minha mais sincera gratidão à minha orientadora, a Senhora Doutora Sandra Oliveira e Silva, cuja orientação especializada, paciência, dedicação e celeridade no tratamento deste projeto foram inestimáveis. O seu profissionalismo e conhecimento foram essenciais para o desenvolvimento desta dissertação.

É, ainda, com uma enorme gratidão que reconheço o Diretor deste mestrado, o Senhor Doutor António Manuel de Almeida Costa, pelo seu notável cuidado com o bem-estar dos mestrandos ao longo destes dois anos. A sua dedicação em criar um ambiente favorável à aprendizagem contribuiu imensamente para tornar esta jornada académica mais leve e enriquecedora.

Há, também, uma pessoa que merece toda a minha gratidão e respeito e que faz parte desta Universidade – o Senhor Jorge que com tanta simpatia, carinho e incentivo me motivou a permanecer por mais uma horas na biblioteca.

Por último, mas não menos importante, aproveito esta oportunidade para agradecer aos meus familiares e amigos. O seu amor, carinho, apoio emocional e, especialmente, a confiança em mim depositada foram fatores essenciais para superar os desafios ao longo deste percurso académico.

Resumo:

A presente dissertação aborda a temática da suspensão provisória do processo no contexto dos concursos de crime em Portugal. O instituto da suspensão provisória do processo tem sido objeto de discussão no âmbito do sistema de justiça criminal do país, sendo uma alternativa à tramitação plena do processo penal, como uma solução divertida e consensual de resolução de conflitos penais de pequena e média criminalidade. O principal objetivo deste estudo é analisar os fundamentos legais, a aplicação prática e os impactos da suspensão provisória do processo nos casos de concursos de crime. Para tal, serão examinadas as disposições relevantes do Código de Processo Penal português, bem como a jurisprudência e a doutrina jurídica relacionadas ao tema. A pesquisa baseia-se numa abordagem metodológica que combina análise normativa e revisão bibliográfica. Analisaremos o instituto à luz dos princípios basilares do processo penal e da política criminal vigente. Além disso, serão identificadas as vantagens e desvantagens da suspensão provisória do processo nesse contexto específico, considerando os interesses da justiça, os direitos das vítimas e as garantias do arguido. As implicações práticas e o impacto na eficiência e eficácia do sistema de justiça criminal serão igualmente analisados. Espera-se que este estudo contribua para uma melhor compreensão da suspensão provisória do processo no âmbito dos concursos de crime em Portugal, possibilitando uma reflexão aprofundada sobre os desafios e oportunidades que essa medida oferece no contexto da persecução penal.

Palavras-chave: suspensão provisória do processo; processo penal; consenso; oportunidade; concurso de crimes

Abstract:

This dissertation addresses the theme of provisional suspension of proceedings in the context of joinder of offenses in Portugal. The institution of provisional suspension of proceedings has been a subject of discussion within the country's criminal justice system, serving as an alternative to the full processing of criminal cases, offering a consensual and effective resolution for lower-level criminal conflicts. The main objective of this study is to analyze the legal foundations, practical application, and impacts of provisional suspension of proceedings in cases of joinder offenses. To achieve this, relevant provisions of the Portuguese Code of Criminal Procedure, as well as related case law and legal doctrine, will be examined. The research is based on a methodological approach that combines normative analysis and a review of existing literature. We will analyze the institution in light of the fundamental principles of criminal procedure and the current criminal policy. Furthermore, the advantages and disadvantages of provisional suspension of proceedings in this specific context will be identified, considering the interests of justice, the rights of victims, and the guarantees of the accused. Practical implications and the impact on the efficiency and effectiveness of the criminal justice system will also be scrutinized. This study aims to contribute to a better understanding of provisional suspension of proceedings concerning joinder offenses in Portugal, fostering an in-depth reflection on the challenges and opportunities that this measure provides in the context of criminal prosecution.

Key-words: provisional suspension of proceedings; criminal procedure; consensus; opportunity; joinder of offenses

Siglas e Abreviaturas

Ac. – Acórdão

Art.º – Artigo

AUJ – Acórdão Uniformizador de Jurisprudência

BFDC – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CPP – Código de Processo Penal

CP – Código Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DIAP – Departamento de Investigação e Ação Penal

DEI – Decisão Europeia de Investigação

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

EMP – Estatuto do Ministério Público

JIC – Juiz de Instrução Criminal

LPC – Lei de Política Criminal

MP – Ministério Público

PGR – Procuradoria-Geral da República

p. e p. – previsto e punido

RMP – Revista do Ministério Público

RPCC – Revista Portuguesa de Ciência Criminal

TC – Tribunal Constitucional

TRC – Tribunal da Relação de Coimbra

TRG – Tribunal da Relação de Guimarães

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP – Tribunal da Relação do Porto

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

EU – União Europeia

Índice

Agradecimentos	3
Resumo	4
Abstract:	5
Siglas e Abreviaturas	6
Introdução.....	8
1. Enquadramento histórico e político-criminal da suspensão provisória do processo	11
a) Entre o princípio da oportunidade e da legalidade aberta	13
b) Fundamentos político-criminais	23
c) Evolução histórica do regime legal	33
2. Conceito e natureza da suspensão provisória do processo	38
a) Pressupostos de aplicação do instituto	41
b) Sujeitos processuais intervenientes	42
c) Injunções e regras de conduta	44
3. Âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo.....	46
a) Regimes especiais	46
b) Processos especiais: sumário e abreviado	47
c) Concurso de crimes	47
Conclusão	50
Bibliografia.....	53
Jurisprudência.....	55
Relatórios.....	56

Introdução

Ao assumirmos que o Direito é um verdadeiro fenómeno sociocultural¹, consequentemente compreendemos que ele está em constante mutação e que tem passado por múltiplas alterações ao longo do tempo, na tentativa de proporcionar as mais adequadas soluções às controvérsias de relevância jurídica que se apresentam.

Ao longo dos séculos, as controvérsias jurídicas têm sido um motor propulsor para o progresso de todas as áreas do Direito, incluindo o Direito Processual Penal, que não foge a essa dinâmica evolutiva. A busca por um sistema jurídico-penal mais célere, equitativo, eficiente e equilibrado tem resultado em reformas legislativas, decisões judiciais e contribuições doutrinárias que almejam alcançar um equilíbrio entre a salvaguarda dos direitos fundamentais, a busca pela verdade material e a eficácia da persecução penal.

Atualmente, o direito processual penal enfrenta diversos desafios relacionados com a celeridade processual e à efetividade da justiça. A demora na tramitação dos processos, a burocracia excessiva e a falta de recursos adequados para a investigação e julgamento de crimes geraram críticas e exigiram reformas. No seguimento, surgiram medidas como a simplificação de processos, a adoção de recursos tecnológicos e a busca por soluções alternativas de resolução de conflitos, visando garantir a celeridade e a eficiência do sistema penal.

Neste contexto, têm surgido soluções alternativas de resolução de conflitos como resposta aos desafios prementes enfrentados pelo sistema tradicional de justiça criminal. Uma dessas soluções traduz-se num mecanismo processual denominado *suspensão provisória do processo*, que surgiu como uma forma de desjudicialização e despenalização de determinadas infrações de menor gravidade.

O instituto jurídico da suspensão provisória do processo possibilita a suspensão do próprio processo penal em curso mediante a imposição ao arguido de determinadas condições – injunções e/ou regras de conduta – como a reparação do dano causado, a realização de um programa de reintegração social ou a frequência em cursos de formação,

¹ Neste sentido, BRONZE, Fernando José Pinto. *Lições de Introdução do Direito*, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2006, p. 13: «o direito é, inquestionavelmente, um fenómeno social.»

exigindo para isso o consenso entre alguns sujeitos processuais² – Arguido, Assistente, Ministério Público e Juiz de Instrução. Esta medida considera não apenas descongestionar os tribunais, mas também oferecer uma resposta mais adequada aos casos de menor gravidade, valorizando a reintegração social do arguido e evitando os efeitos negativos decorrentes de um processo criminal formal.

Assim, este instituto procura diminuir os inconvenientes da excessiva formalização do processo, possibilitando uma solução consensual entre as partes envolvidas. O objetivo principal é alcançar uma resposta justa, proporcional e restaurativa, promovendo a responsabilização do autor do delito e a reparação dos danos causados à vítima e à sociedade.

Ao adotar a suspensão provisória do processo, intenciona-se alcançar uma resolução mais ágil dos casos de menor gravidade, direcionando os recursos judiciais para situações mais complexas e graves. Esta medida contribui para uma gestão mais eficiente dos recursos do sistema penal, ao passo que, simultaneamente, oferece ao arguido a oportunidade de evitar um processo judicial formal e as suas – não raras vezes, inevitáveis – consequências negativas.

Diante disto, tal instituto jurídico-processual revela-se como uma significativa solução alternativa no contexto do processo penal português, promovendo a celeridade processual, a eficiência e a ressocialização do arguido.

Não obstante as muitas vantagens que a implementação deste mecanismo jurídico propicia – e sobre as quais nos debruçaremos nos capítulos subsequentes – tanto ao nosso sistema penal quanto à sociedade como um todo, é essencial delimitarmos o seu âmbito de aplicação, especialmente em casos que envolvem o concurso de crimes.

A admissibilidade da suspensão provisória do processo em casos de concurso de crimes³ tem vindo a levantar algumas questões controvertidas tanto na jurisprudência quanto na doutrina. E é precisamente com o escopo de responder a algumas dessas querelas que a presente dissertação se propõe a examinar minuciosamente os princípios basilares do

² Vale referir que, quando estão em causa processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado ou crime contra a liberdade e autodeterminação de menor não agravado pelo resultado, a vítima, cujo estatuto se encontra previsto no art.º 67.º-A do CPP, tem um papel preponderante na aplicação da suspensão provisória do processo, nos termos do art.º 281.º, n.ºs 8 e 9 do mesmo do CPP e art.º 178.º, n.º 4 do CP.

³ Cf. Art.º 30.º, n.º 1 do CP: «o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efectivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime for preenchido pela conduta do agente.»

processo penal que regem este instituto, bem como as considerações de política criminal que a orientam.

Conforme dissemos, a suspensão provisória do processo é um instrumento jurídico que viabiliza a celeridade e eficiência do sistema penal, permitindo a solução consensual em determinados casos criminais. No entanto, a sua aplicação em situações que envolvem o concurso de crimes demanda uma análise cautelosa, uma vez que a combinação de múltiplos delitos poderá impactar a gravidade da infração e a adequação da medida. É fundamental examinar se a suspensão provisória do processo é adequada para os casos de crimes em concurso, levando em consideração, nos casos concretos, o grau culpa do agente, as exigências de prevenção e os interesses da justiça.

Dessa forma, a delimitação exata do âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo em casos de concurso de crimes requer uma análise aprofundada dos princípios e valores fundamentais do processo penal, bem como uma avaliação cautelosa dos objetivos da política criminal vigente em Portugal. Somente por meio de uma compreensão criteriosa e exata será possível garantir uma aplicação justa e equânime desta medida, conciliando a celeridade processual com os interesses da justiça penal e da sociedade como um todo.

1. Enquadramento histórico e político-criminal da suspensão provisória do processo

A Suspensão Provisória do Processo é um instituto jurídico-penal que possui uma história e evolução significativas no ordenamento jurídico português. O presente instituto foi introduzido no ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei nº 78/87, de 17 de fevereiro⁴. A partir desse momento, o instituto passou a ser aplicado e desenvolvido, sendo objeto de diversas discussões^{5/6} e atualizações subsequentes. Assim sendo, é importante ressaltar que o instituto passou por modificações e aprimoramentos ao longo dos anos, sendo influenciado por diversos marcos legislativos que teremos oportunidade de aprofundar nos capítulos posteriores⁷.

A consagração da suspensão provisória do processo no ordenamento jurídico português reflete uma evolução do sistema penal, tendo em vista a adoção de medidas alternativas ao processo penal formal e a busca por uma justiça mais célere, eficiente e humanizada. Ao oferecer a oportunidade de suspensão do processo, o legislador procurou atender aos princípios da celeridade processual, despenalização e reintegração social, promovendo, desta forma uma resposta penal adequada às infrações de pequena e criminalidade.

O Código de Processo Penal de 1987 introduziu uma abordagem diferente para lidar com crimes de baixa e média criminalidade em comparação com crimes graves⁸. Essa diferenciação foi feita com base na compreensão de que essas categorias englobam

⁴ Decreto-lei que aprovou o atual Código de Processo Penal português e que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1988.

⁵ Na prática, este instituto levanta querelas desde a sua génese, pois antes mesmo de ser promulgado, o diploma foi objeto de uma fiscalização preventiva, requerida pelo Presidente da República, tendo-se o TC pronunciado, por maioria, pela inconstitucionalidade dos n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 281.º do CPP o que culminou numa alteração ao diploma. Neste sentido, cf. o Ac. do STJ n.º 7/87, Proc. n.º 302/86, disponível em www.dre.pt.

⁶ Por diversas vezes, o TC foi chamado a pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade do regime consagrado no art.º 281.º do CPP., em sede de fiscalização sucessiva. Cf., a este propósito, os Acórdãos do TC n.º 244/99, 67/2006 e 144/2006, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt

⁷ Cf. alínea c) do Cap. I.

⁸ Cf. al. a) do Ponto 6 do Preâmbulo do CPP: «Quanto ao primeiro eixo, convém não esquecer a importância decisiva da distinção entre a criminalidade grave e a pequena criminalidade - uma das manifestações típicas das sociedades modernas. Trata-se de duas realidades claramente distintas quanto à sua explicação criminológica, ao grau de danosidade social e ao alarme colectivo que provocam.»

realidades claramente distintas em termos de explicação criminológica, impacto social e o alarme coletivo que causam⁹.

Assim, «[...]no tratamento da pequena criminalidade devem privilegiar-se soluções de consenso, enquanto no da criminalidade mais grave devem, inversamente, viabilizar-se soluções que passem pelo reconhecimento e clarificação do conflito [...].»¹⁰

É a própria Constituição da República Portuguesa que, no seu art.º 202.º, n.º 4, abre espaço para esta forma consensual de resolução de conflitos criminais¹¹ no âmbito do processo penal português. No entanto, não podemos deixar de fazer menção à chamada *justiça negociada*¹² tão preconizada nos países de tradição anglo-saxónica, no seio da *common law*, especialmente, nos Estados Unidos da América, e que claramente influenciaram as reformas processuais penais por toda a Europa.

O sistema de justiça criminal norte-americano exerceu uma influência significativa em todos os países europeus no que diz respeito à maneira como lidam com a pequena e média criminalidade. A título de exemplo, podemos fazer uma breve referência à *plea bargaining system*¹³ ou, também, denominada negociação da admissão da culpa, que é uma figura jurídica norte-americana que consiste numa forma alternativa de resolução de conflitos. Esta medida jurídico-processual, que começou a ganhar destaque em meados do século XIX, traduz-se na possibilidade do promotor de justiça concordar em retirar determinadas acusações ou diminuir a gravidade de outras que recaem sobre o acusado, mediante a sua declaração de culpa, mesmo em situações que envolvem crimes mais graves. Apesar de, no contexto jurídico, a *plea bargaining*¹⁴ ser, também ela, considerada como um

⁹ Cf. Ponto 8 da Exposição de Motivos da Proposta de Lei da revisão do Código de Processo Penal, apresentada em 1998.

¹⁰ Cf. Ponto 8 do Preâmbulo do CPP.

¹¹ Vale ressaltar que, além do instituto da suspensão provisória do processo, o CPP utiliza outros mecanismos jurídico-processuais para lidar com casos de pequena e média criminalidade. Estes são conhecidos como soluções de conflito, que incluem o processo sumário (artigos 381.º e 384 do CPP) e o processo abreviado (art.º 391.º-A e 391.º-B do CPP), bem como outras soluções de consenso, como o arquivamento em caso de dispensa de pena (art.º 280.º do CPP) e o processo sumaríssimo (art.º 392.º e ss. do CPP).

¹² Para uma referência à justiça negociada, COSTA, Eduardo Maia. *Justiça Negociada: do Logro da Eficiência à Degradação do Processo Equitativo*, Revista Julgar n.º 19, Almedina, 2013, pp. 93 e ss.

¹³ Cf. RAPOZA, Phillip. *A Experiência Americana do Plea Bargaining: A Exceção Transformada em Regra*, Revista Julgar n.º 19, Almedina, 2013, pp. 211 e ss.

¹⁴ «Este modelo conhecido como “plea bargaining system”, ganhou maior importância no séc. XX, com a alteração da filosofia punitiva baseada na prevenção geral negativa que olhava mais para o crime e não para o criminoso, para uma outra que tem por base a individualização das sanções, tendo em vista a recuperação e ressocialização do agente. Por isso, a “plea bargaining” aparece como um meio eficaz, para levar à aplicação de uma pena mais justa, ao mesmo tempo que desempenha um papel importante na compensação e atenuação dos efeitos das políticas criminalizadoras do início do século passado, evitando o excessivo congestionamento

método alternativo de resolução de litígios com os inúmeros benefícios que daí decorrem¹⁵, a verdade é que existem diferenças substanciais entre esta figura e a suspensão provisória do processo. Desde logo, o fato de que na primeira existe uma negociação que versa sobre a culpa do acusado, enquanto na segunda o princípio da presunção de inocência continua a imperar, pois não há qualquer juízo de culpabilidade nesta fase, apenas a possibilidade de não submeter o arguido a um julgamento mediante a imposição de determinadas injunções e/ou regras de conduta.

Sem prejuízo das inegáveis diferenças entre os institutos importa realçar a importância e a influência da tradição jurídica anglo-saxónica na forma de resolução de controvérsias jurídico-criminais de pequena e média criminalidade que, de forma inequívoca, contribuíram para a consagração da suspensão provisória do processo na ordem jurídica portuguesa. Na nossa ótica, isto é algo que não fica suficientemente claro no preâmbulo do CPP e que deveria constar, pois só poderemos entender um instituto jurídico se compreendermos a sua génese e a sua *ratio*. Em termos de direito comparado, no preâmbulo do CPP, apenas é feita menção às lições retiradas dos países da Europa Ocidental, todos integrantes da União Europeia¹⁶.

a) Entre o princípio da oportunidade e da legalidade aberta

Conforme o disposto no art.º 32.º, n.º 5, da CRP¹⁷, o sistema processual penal em Portugal possui uma natureza predominantemente acusatória, fundamentada no princípio da investigação, o qual também é corroborado pela leitura do preâmbulo do Código de Processo Penal¹⁸. Em virtude da sua estrutura acusatória, o Código de Processo Penal estabelece uma

do sistema de justiça formal» Cf. BRANCO, Isabel Maria Fernandes. *Considerações Sobre a Aplicação do Instituto da Suspensão Provisória do Processo*, 2013, p. 37

¹⁵ Nomeadamente, findar os processos ainda em sede de inquérito promovendo assim a celeridade processual, não submeter o caso a julgamento, a não estigmatização do agente, entre outros.

¹⁶ Cf. Ponto 3 do Preâmbulo do CPP: «No que aos factores exógenos respeita, ponderou-se atentamente a lição de direito comparado. Procurou-se, em particular, tirar vantagem dos ensinamentos oferecidos pela experiência dos países comunitários (Espanha, França, Itália, República Federal da Alemanha) com os quais Portugal mantém um mais extenso património jurídico e cultural comum; países de resto, todos eles, empenhados num processo de profunda renovação das instituições processuais penais. Igualmente se cuidou de analisar os resultados alcançados pelas aturadas investigações criminológicas empreendidas nalguns daqueles países e que incidem sobre a acção das diferentes instâncias que integram o sistema formal de controle da criminalidade.»

¹⁷ Art.º 32.º, n.º 5 da CRP: «O processo penal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os atos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório.»

¹⁸ Cf. Pontos 4 e 5 do Preâmbulo do CPP.

distinção entre as fases de inquérito e instrução, como fases preliminares, e a fase de julgamento, conferindo a cada fase um órgão competente para sua direção, evidenciando, assim, uma clara separação entre a autoridade responsável pela ação penal e a autoridade responsável pelo julgamento.

Nesta senda, não poderíamos iniciar o presente subcapítulo sem, primeiramente, salientarmos a importância de um dos princípios basilares do direito processual penal português – o princípio da legalidade^{19/20}. Considerado como um dos pilares do Estado de Direito, este princípio traduz-se na garantia jurídica da defesa dos cidadãos contra o arbítrio estatal em relação ao *ius puniendi* que este exerce sobre eles. Desta forma, fica salvaguardado o tratamento igualitário que todos os cidadãos devem receber perante a lei²¹. O princípio da legalidade encontra-se plenamente consagrado na legislação alemã de 1877 e refletiu a influência do movimento do positivismo jurídico-científico da época, que buscava estabelecer uma base científica para o direito²².

Decorre do art.º 219.º da CRP²³ o princípio da legalidade e é concretizado nos artigos 262.º, 267.º e 283.º todos consagrados no CPP e obriga o Ministério Público a promover o processo penal sempre que adquirir a notícia do crime²⁴ e a deduzir acusação²⁵ sempre que recolher indícios suficientes da prática do crime e de quem foi o seu agente.

Assim, em matéria processual penal, merece referência o art.º 219.º da CRP que autonomiza o Ministério Público e atribui-lhe a responsabilidade pelo exercício da ação penal, o que também é reforçado pelo art.º 2.º do EMP²⁶, aprovado pela Lei n. 68/2019, de

¹⁹ Cumpre referir que o princípio da legalidade aqui abordado não se confunde com o princípio da legalidade previsto no art.º 2.º do CPP.

²⁰ Sobre o princípio da legalidade em processo penal cf. DIAS, Jorge Figueiredo, *Ob. Cit.*, pp. 90 e ss.; ANTUNES, Maria João. *Direito Processual Penal*, 2017, Almedina, pp. 65 e ss.; e SILVA, Germano Marques da. *Curso de Processo Penal*, I, 1996, Lisboa: Verbo, 3.ª ed., pp. 67 e ss.

²¹ Conforme o princípio da igualdade expressamente consagrado no art.º 13.º da CRP.

²² Cf. TORRÃO, Fernando. *A Relevância Político-Criminal da Suspensão Provisória do Processo*, Coimbra: Almedina, 2000, p. 58.

²³ Art.º 219.º da CRP: «Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar[...], participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.»

²⁴ Ressalvadas as exceções previstas no CPP, nomeadamente os casos em que a denúncia anónima não permite que se retirem indícios da prática de um crime, e nos casos de crimes semi-públicos e particulares em que a decisão de iniciar o inquérito depende de queixa – artigos 246.º, n.º 6 e 244.º respetivamente, ambos do CPP.

²⁵ Salvo no caso dos crimes particulares, cujo procedimento criminal depende de queixa, da constituição de assistente por parte do ofendido (ou de quem seja titular do direito de queixa) e de acusação particular, nos termos do art.º 50.º do CPP.

²⁶ Art.º 2.º do EMP: «O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientado

27 de agosto. Desta forma, o princípio da legalidade é a regra na promoção do processo penal português.

Assim, por força do princípio da legalidade, fica claro que se impõe ao titular da ação penal dois deveres fundamentais: por um lado, o dever de investigar e, por outro, o dever de acusar, considerando ser esta a regra na promoção do processo penal português. Todavia, seria demasiado redutor dizermos que o princípio da legalidade se esgota nestes dois deveres.

Para uma melhor compreensão do instituto da suspensão provisória do processo impõe-se levantarmos uma discussão que há muito tempo vem sendo debatida na doutrina portuguesa, nomeadamente, a dicotomia entre o princípio da legalidade e o princípio da oportunidade²⁷.

Uma das questões que se coloca a respeito desta figura jurídica é, indubitavelmente, a que consiste em compreender de que forma é possível harmonizar a suspensão provisória do processo com o princípio da legalidade na promoção do processo penal.

A intervenção estatal na resolução do conflito criminal pode basear-se em um de dois princípios: o princípio da oportunidade, que implica que as decisões relativas à investigação do crime e à necessidade de julgamento sejam tomadas segundo um critério de conveniência, ou, em contraste, o princípio da legalidade, que exige que o Estado inicie a investigação criminal assim que tomar conhecimento de um crime e submeta a questão a julgamento sempre que houver indícios suficientes de que um determinado agente cometeu um crime.

O princípio da oportunidade é o modelo amplamente aceito nos países de tradição jurídica anglo-saxónica (Inglaterra e Estados Unidos da América), ao passo que o princípio da legalidade é característico como regra nos países em que existe um Ministério Público de modelo europeu continental (Alemanha, Áustria, Espanha, Itália e Portugal, países de cultura jurídica romano-germânica)²⁸. Em Portugal, a intervenção estatal na resolução do

pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei.»

²⁷ Sobre o princípio da oportunidade em processo penal, cf. PIMENTA, José da Costa. *Introdução do Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1989, pp. 127 e ss.

²⁸ Cf. SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *O Crime de Colarinho Branco*, Coimbra Editora, 2001, pp. 227.

conflito criminal é principalmente regida pelo princípio da legalidade na promoção processual, conforme referimos: é a regra.

Portanto, decorre do princípio da legalidade que a abertura do inquérito e a apresentação de acusação são deveres – e não meras opções ou direitos discricionários – do Ministério Público, cujo incumprimento pode resultar em responsabilidade disciplinar e penal dos magistrados, nos termos do art.º 369.º do CP.²⁹

No direito processual penal português, em princípio, não há espaço para um princípio puro da oportunidade, no sentido de o Ministério Público poder decidir livremente e discricionariamente se deve – ou não – investigar ou acusar. No entanto, os princípios enunciados não são realidades estáticas e, por vezes, os sistemas jurídico-penais abrem espaço para novas tendências. Este fenómeno é particularmente evidente com a adesão dos modelos europeus continentais à ideia de "diversão", que significa no essencial a possibilidade de resolver o conflito criminal de maneira diferente do processo normal de aplicação da justiça penal. A ideia de diversão está frequentemente associada ao princípio da oportunidade, pois só pode haver diversão se o titular da ação penal tiver alguma margem de discricionariedade para desviar o caso do seu processamento normal. Surge então a discussão sobre se determinadas ações do Ministério Público no sentido de desviar o processo podem se enquadrar no chamado princípio da oportunidade ou se, por sua vez, estão sujeitas a obrigações legais, estando abrangidas por um princípio da legalidade, ainda, que este último entendido de maneira mais ampla e flexível.

A presente discussão ocorre, especialmente, no contexto do instituto da suspensão provisória do processo, que constitui uma forma de diversão com intervenção do processo penal. A questão sobre se a aplicação da suspensão provisória do processo depende de um juízo de oportunidade do Ministério Público ou se decorre de vinculação/obrigação legal é amplamente debatida tanto na doutrina e quanto na jurisprudência portuguesa.

Em essência, traduz-se em determinar se a decisão do Ministério Público em relação à aplicação da suspensão provisória do processo, tomada na fase final do inquérito, se baseia numa ideia de oportunidade – caso em que o Ministério Público terá a liberdade de optar por suspender o processo, sendo o seu juízo de oportunidade inquestionável, ou seja, a decisão de desviar o processo ou acusar constitui um poder discricionário, porém nunca

²⁹ F. TORRÃO, *Ob. Cit.*, p. 127.

arbitrário³⁰, do Ministério Público, permitindo a escolha da opção que melhor atende ao interesse público, por meio de critérios político-administrativos – ou se, de outro modo, encontra a base no princípio da legalidade – caso em que o Ministério Público terá a obrigação de suspender o processo, uma vez que todos os requisitos da suspensão provisória do processo estabelecidos em lei estão presentes no caso concreto.

Grosso modo, trata-se aqui de saber se o Ministério Público possui a faculdade/poder ou o dever legal de suspender provisoriamente o processo, quando os requisitos legais para a aplicação da suspensão provisória do processo forem atendidos. O problema surge principalmente quando o Ministério Público decide não suspender provisoriamente o processo, apesar de todos os requisitos legais do instituto estarem presentes no caso concreto.

Vale, ainda, relembrar que o legislador optou por considerar como um ilícito jurídico-criminal a violação do dever de promover a ação penal, assim, e nos exatos termos do art.º 369.º, n.º 1 do CP: «o funcionário que, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contra-ordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir, ou praticar acto no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce, é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 120 dias.» O que, evidentemente, deixa o Ministério Público sem margem para decidir pela aplicação da suspensão provisória do processo, com base em critérios de conveniência pessoal.³¹

Na doutrina, Mário Monte³², Pedro Caeiro³³, João Conde Correia³⁴ e Rui do Carmo³⁵ alegam que a suspensão provisória do processo não é uma concretização do princípio da oportunidade, mas sim uma verdadeira expressão do chamado *princípio de legalidade*

³⁰ Só poderíamos falar de uma decisão arbitrária se o Ministério Público decidisse *à la volonté*, i. e., se decidisse de alguma forma com base em critérios de conveniência pessoal. No máximo, poder-se-ia considerar essa decisão tomada pelo Ministério Público como discricionária, tendo em conta que este decide em conformidade com a prossecução do interesse público e as diretrizes estabelecidas em matéria de política criminal, às quais esta autoridade judiciária está legalmente vinculada.

³¹ Neste sentido, CORREIA, João Conde. *Concordância Judicial à Suspensão Provisória do Processo*, Revista do Ministério Público, 2009, pp. 82 e 83.

³² Cf. MONTE, Mário Ferreira. *Do Princípio da Legalidade no Processo Penal e da possibilidade de intensificação dos espaços de oportunidade*, RMP n.º 101, 2005, p. 69.

³³ Cf. CAEIRO, Pedro. *Legalidade e Oportunidade: A perseguição penal entre o mito da «justiça absoluta» e o fétiche da «gestão eficiente» do sistema*, RMP n.º 84, 2000, pp. 38 e ss.

³⁴ Cf. CORREIA, João Conde. *Bloqueio Judicial à Suspensão Provisória do Processo*, Universidade Católica Editora, 2014, p. 121.

³⁵ Cf. CARMO, Rui do. *A suspensão provisória do processo no Código de Processo Penal revisto – Alterações e clarificações*, Revista do CEJ n.º 9, 2008, pp. 321 a 336.

aberta. Para estes autores, a suspensão provisória do processo constitui um simples limite ou desvio ao princípio da legalidade, na medida em que cessa a obrigação do Ministério Público de acusar, apesar de haver indícios suficientes de que um determinado agente cometeu um crime. No entanto, segundo esta interpretação, a decisão tomada pelo Ministério Público de não acusar e suspender provisoriamente o processo não resulta de um juízo de conveniência do titular da ação penal, mas sim de uma imposição legal – a presença de todos os requisitos do instituto – e, neste sentido, a decisão de suspender provisoriamente o processo também se enquadra numa ideia de vinculação legal, isto é, uma ideia de legalidade aberta.

As soluções que revelam certa margem de disponibilidade do processo na configuração de seu desfecho, como é o caso da suspensão provisória do processo, não são uma expressão de uma oportunidade pura e absoluta, entendida como um exercício discricionário de ação ou livre-arbítrio. Seria verdadeiramente uma oportunidade se o Ministério Público pudesse livremente optar por não investigar ou acusar, apesar de estarem presentes os requisitos para fazê-lo. Todavia, por força do art.º 281.º do CPP, o Ministério Público não pode decidir por si só aplicar o instituto, pois a aplicação do instituto processual sempre depende do acordo dos sujeitos processuais e de que estejam previstos os requisitos legais exigidos. Pelo que se entende que não existe uma verdadeira possibilidade de escolha aqui, num sentido puramente arbitrário.

Trata-se, outrossim, de aplicar obrigatoriamente uma solução processual diversa quando todos os requisitos legais para sua aplicação estão presentes no caso *sub judice*, ou seja, considera-se, antes, uma *discricionariade vinculada*. Obrigatoriedade esta que ficou inequívoca com a alteração ao texto do n.º 1 do art.º 281.º do CPP, introduzida pela Lei n.º 48/2007 de 29 de agosto, ao substituir a expressão: o Ministério Público «*pode decidir-se*» pela suspensão provisória do processo por: o Ministério Público «*determina*» a suspensão provisória do processo.

Neste sentido, resulta de Directiva da própria Procuradoria-Geral da República o seguinte: «A opção por uma das formas de tratamento do litígio penal não é um ato discricionário, pois as soluções de conflito só deverão ter lugar quando não se verificarem os pressupostos legais de aplicação das soluções de consenso. A redação do n.º 1 do artigo 281.º resultante da revisão de 2007 do Código de Processo Penal deixou claro, quanto à suspensão provisória do processo, a obrigatoriedade da sua aplicação quando os respetivos

pressupostos estiverem reunidos, sendo responsabilidade do Ministério Público dirigir o inquérito com esse objetivo.»³⁶

Seguindo nesta mesma linha de raciocínio, Rui do Carmo argumenta que a suspensão provisória do processo não deve ser entendida «como uma faculdade do Ministério Público, mas sim como um dever, como uma 'decisão vinculada', que se [enquadra] a um '*princípio de legalidade aberta*', estando o Ministério Público (e o juiz de instrução, na fase de instrução) vinculado à sua aplicação verificados os pressupostos legalmente definidos.»³⁷

O Ministério Público assume a posição de sujeito processual encarregado do exercício da ação penal. Desempenhando o papel de entidade autónoma responsável pela administração da justiça, tem como função colaborar com o Tribunal na busca pela verdade³⁸ e na aplicação do direito.

O Ministério Público possui autonomia e independência em relação aos Tribunais e ao Governo. Não existe uma relação hierárquica entre o Ministério Público e o Governo, o que impede que este último emita ordens ou instruções àquele. O Ministério Público encontra-se submetido à hierarquia da Procuradoria-Geral da República. Em resumo, o Ministério Público é um órgão responsável pela administração da justiça, orientando-se por critérios de legalidade, objetividade, imparcialidade e independência³⁹.

Sem prejuízo do que antecede, o STJ pronunciou-se através de AUJ no sentido de que, «[...]o princípio da legalidade vem a ser objecto de uma actualização interpretativa, imposta pela própria evolução da dogmática do processo penal, e a compulsoriedade do exercício da acção penal é quebrada com a aceitação de margens de actuação que visam a desjudicialização, encontrado o seu lugar programas de política criminal em que surgem como pontos centrais, e irrenunciáveis, os temas da "mediação", da "desjudicialização"; da "justiça penal negociada", dando foros de cidadania a uma decantada "justiça restaurativa"; e a institutos processuais penais como o do "arquivamento em caso de dispensa de pena", da "suspensão provisória do processo", da "plea bargaining" e tantos mais. Assim, quando hoje se coloca a questão da uma acção penal inscrita no princípio da legalidade, terá mais

³⁶ Cf. Directiva n.º 1/2014, de 15 de janeiro de 2014, da Procuradoria-Geral da República, republicada em anexo à Directiva n.º 1/2015, de 30 de abril de 2015, da Procuradoria-Geral da República, Cap. I, Ponto 3.

³⁷ Cf. CARMO, Rui do. *Ob. Cit.*, pp. 321 a 336.

³⁸ A busca da verdade material é uma das finalidades essenciais do processo penal, a par da realização da justiça, da proteção dos direitos fundamentais e do restabelecimento da paz jurídica. Neste sentido, cf. ANTUNES, Maria João. *Ob. Cit.*, pp. 14 e 15.

³⁹ Cf. Art.º 3.º, n.º 2 do EMP.

sentido falar-se de uma "acção penal orientada pelo princípio da legalidade" num duplo sentido:- sublinhando que a ligação do MP à lei também (e sobretudo) no momento da promoção processual e que a sua decisão de promover, ou não promover, um processo não pode em caso algum ser comandado pela discricionariedade. [...] Ainda nas palavras de Costa Andrade, nestas circunstâncias, a renúncia à pena, para além de legítima, valerá inquestionavelmente como uma das expressões autênticas do programa político-criminal, inscrito no ordenamento jurídico-penal substantivo pelo que só em termos lógico-formais se poderá pretender que a solução caia fora do alcance da legalidade e releva do espaço incomunicável da oportunidade.»⁴⁰

Pese embora, exista doutrina e jurisprudência que defendem o entendimento de que a possibilidade da aplicação da suspensão provisória do processo ainda se compatibiliza com o princípio da legalidade – ainda que de uma forma mais flexível e abrangente –, também existem posicionamentos diversos ao da *legalidade aberta* e que seguem a ótica de que este instituto é uma pura concretização do princípio da oportunidade.

Desde logo, o Tribunal da Relação de Coimbra no Acórdão de 1 de junho de 2011⁴¹ pronunciou-se neste sentido ao afirmar que «O instituto da suspensão provisória do processo [...] é uma demonstração no processo penal do [...] princípio da oportunidade [...] porquanto representa um juízo de oportunidade efetuado pelo Magistrado titular do inquérito.»

A mesma posição é sustentada pelo Tribunal da Relação de Lisboa no Acórdão de 2 de fevereiro de 2023⁴²: «Com efeito, no direito processual penal o princípio da legalidade pode ceder em certos casos perante o princípio da oportunidade, atendendo às finalidades de protecção dos bens jurídicos tutelados e de ressocialização dos delinquentes. “A oportunidade traduz-se basicamente na possibilidade, conferida à entidade com legitimidade para promover a acção penal, de poder ou não fazer uso do seu exercício, segundo considerações de vária ordem (...) Entre nós, com a entrada em vigor do actual Código de Processo Penal, se tenha aberto a possibilidade de, ao nível da pequena criminalidade,

⁴⁰ Cf. AUJ do STJ, de 18 de novembro de 2009, Proc. n.º 270/09.9YFLSB, Relator Santos Cabral, disponível em www.dre.pt.

⁴¹ Cf. Ac. do TRC, de 01 de junho de 2011, Proc. n.º 159/10.9GBPMS.C1, disponível em www.dre.pt.

⁴² Cf. Ac. do TRL, de 02 de fevereiro de 2023, Proc. n.º 7097/19.8T9LSB.L1-9, disponível em www.dre.pt.

conceder uma certa margem de discricionariedade ao Ministério Público no sentido de, findo o inquérito, arquivar o processo nos termos do art.º 281.º[...]”»

Na nossa compreensão, não podemos aceitar esta última posição doutrinal e jurisprudencial. O referido instituto constitui uma tímida manifestação do princípio da oportunidade, ou seja, uma oportunidade regulamentada, sem a mesma configuração e amplitude discricionária dos institutos que imperam na tradição jurídica do direito anglo-saxónico. A sua aplicação depende da verificação de determinados pressupostos materiais e formais que se encontram expressamente consagrados na lei, portanto não se vislumbra a possibilidade de estarmos perante uma solução arbitrária ou discricionária, mas antes, uma decisão que se encontra sujeita ao princípio da legalidade.

Além disso, como já tivemos oportunidade de referir a suspensão provisória do processo foi inspirada no instituto norte-americano da "plea bargaining", mas distingue-se deste em vários aspetos. A discricionariedade do Ministério Público é vinculada, uma vez que está condicionada ao cumprimento de requisitos fixados por lei. Embora seja verdade que a legislação utiliza conceitos indeterminados no regime jurídico da suspensão provisória do processo, como "grau de culpa elevado" e "exigências de prevenção", o espaço de discricionariedade deixado pela determinação desses conceitos é bastante circunscrito.

Em consideração ao exposto, embora a suspensão provisória do processo assente numa ideia de oportunidade e consenso, a verdade é que o apanágio da consensualidade e da oportunidade não têm correspondência em ideias de discricionariedade e arbitrariedade. Razão pela qual entendemos que esta figura jurídica não se caracteriza como um desvio ou limite ou até exceção ao princípio da legalidade, antes pelo contrário: é dever legal do titular da ação penal aplicar o presente instituto quando estiverem reunidas as condições das quais depende a sua aplicação. Assim, a decisão por parte do Ministério Público, de suspender o processo provisoriamente é uma decisão vinculada a critérios de estrita legalidade e objetividade. Nas palavras de João Conde Correia⁴³, «verificados os respectivos pressupostos legais da suspensão provisória do processo, cessa o dever de acusar e emerge o dever de suspender.»

Consequentemente, entendemos que a suspensão provisória do processo tem a sua conceção alicerçada no princípio da legalidade, enquanto poder-dever atribuído ao

⁴³ Cf. CORREIA, João Conde. *Ob. Cit.*, pp. 53 e 54.

Ministério Público que é obrigado a decidir pela aplicação do instituto aquando da verificação dos respetivos requisitos legais⁴⁴.

Em suma, a inserção do instituto da suspensão provisória do processo no âmbito do princípio da legalidade, e não no princípio da oportunidade, no ordenamento jurídico português, revela-se fundamentada sobretudo em argumentos legais, doutrinários e jurisprudenciais. A suspensão provisória do processo, enquanto mecanismo que propicia a celeridade e eficiência processual, encontra-se estritamente vinculada aos princípios basilares do Estado de Direito, sendo a sua adequação no âmbito da legalidade mais condizente com os princípios norteadores da ordem jurídica portuguesa.

Assim, a inserção da suspensão provisória do processo no âmbito da legalidade reforça a ideia de que a sua utilização deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pela lei, garantindo-se a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos envolvidos.

Além disso, a doutrina portuguesa também respalda a inserção do instituto da suspensão provisória do processo no âmbito da legalidade. Autores como Germano Marques da Silva e Paulo Pinto de Albuquerque defendem que a aplicação da suspensão provisória do processo deve ser fundamentada em critérios objetivos e legais, evitando-se uma excessiva discricionariedade e garantindo a igualdade de tratamento perante a lei. Nesse sentido, a adoção do princípio da legalidade é essencial para assegurar a observância dos direitos fundamentais e evitar potenciais arbitrariedades.

No plano jurisprudencial, também se verifica uma tendência em associar a suspensão provisória do processo ao princípio da legalidade. Os tribunais portugueses têm interpretado a suspensão provisória do processo como uma medida excecional que requer uma fundamentação jurídica sólida e uma estrita observância dos requisitos legais. Ao trazer este instituto para o âmbito da legalidade, o sistema jurídico português reafirma o compromisso com o Estado de Direito e a devida aplicação da lei.

Além disto, a inserção da suspensão provisória do processo no âmbito da legalidade também está alinhada com o princípio da proporcionalidade, também este, um dos pilares do Estado de Direito. A aplicação desse instituto deve considerar a natureza e a gravidade

⁴⁴ Destaque-se, a este propósito, que após a concordância do juiz, de instrução e do arguido, o Ministério Público não mais poderá voltar atrás na sua decisão, considerando que a sua aplicação não mais se justifica. Cf. Ac. do TRG de 28 de junho de 2010, Proc. n.º 710/09.7GAEPS-A.G1, disponível em www.dre.pt.

do crime, bem como as circunstâncias pessoais do arguido, de forma a evitar tratamentos desproporcionais e garantir a justiça na resposta penal. Nesse contexto, a legalidade da suspensão provisória do processo assume um papel fundamental na análise da proporcionalidade da medida, resguardando a adequação e a necessidade da sua aplicação.

Assim, a inserção da suspensão provisória do processo no âmbito do princípio da legalidade no ordenamento jurídico português é plenamente justificada. Por meio desta medida, busca-se conciliar a celeridade e a eficiência processual com a necessidade de assegurar a aplicação da lei de forma justa e garantir os direitos fundamentais dos envolvidos. Dessa forma, o instituto da suspensão provisória do processo, quando fundamentado na legalidade, contribui para fortalecer os pilares do Estado de Direito e para aprimorar a atuação do sistema de justiça penal em Portugal.

b) Fundamentos político-criminais

Antes de mesmo de iniciarmos uma análise da suspensão provisória do processo à luz da política criminal, faz-se mister definirmos e explicarmos os fundamentos e os objetivos da política criminal em Portugal.

Neste sentido, a política criminal interna é um campo de estudo e atuação que se baseia na elaboração e implementação de estratégias, diretrizes e medidas para o controlo e prevenção da criminalidade e que conta com a intervenção de diversos órgãos e instituições. Trata-se de um conjunto de ações planeadas e executadas pelo Estado, com o objetivo de regular o comportamento humano, promover a segurança e a justiça, e combater a criminalidade⁴⁵.

A política criminal em Portugal tem como base o próprio ordenamento jurídico do país, especialmente a Constituição da República Portuguesa⁴⁶. O seu desenvolvimento é influenciado por diferentes correntes teóricas e por um amplo debate académico.

⁴⁵ Cf. Art.º 2.º da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto: «São objetivos gerais da política criminal prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa dos bens jurídicos, a proteção das vítimas e a reintegração dos agentes do crime na sociedade.»

⁴⁶ Conforme o princípio da congruência que se encontra expressamente consagrado no art.º 3.º da Lei n.º 17/2006 de 23 de maio: «A política criminal deve ser congruente com as valorações da Constituição e da lei sobre os bens jurídicos.»

É consensual que a política criminal portuguesa é limitada por princípios basilares, como o princípio da legalidade⁴⁷, que estabelece que ninguém pode ser condenado senão em virtude de lei anterior que assim o qualifique como crime, garantindo a segurança jurídica e a previsibilidade das condutas criminosas. Outro princípio relevante é o da culpa⁴⁸, que determina que apenas aquele que agir de forma voluntária e consciente pode ser responsabilizado criminalmente.

No contexto da política criminal em Portugal, destaca-se a importância da prevenção do crime, buscando evitar que ele ocorra, em contraposição à mera repressão. Nesse sentido, é adotada uma abordagem multifacetada, que envolve medidas de natureza social, educacional e económica, além de políticas de inclusão e promoção da cidadania.

Um dos pilares da política criminal portuguesa é o próprio sistema penal, que engloba o Código Penal, Código de Processo Penal e o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. O Código Penal estabelece as condutas consideradas criminosas, bem como as penas aplicáveis a cada tipo de crime. Por sua vez, o Código de Processo Penal regula os atos processuais a serem seguidos desde a fase de investigação até ao julgamento dos crimes. Já o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade define o modo de execução das penas salvaguardando sempre o princípio da dignidade da pessoa humana dos agentes.

Assim, a 30 de maio foi aprovada a primeira Lei-Quadro da Política Criminal⁴⁹ em Portugal, Lei n.º 17/2006 de 23 de maio, através da qual se estabeleceu o seu objeto, os seus limites, as suas prioridades e as suas orientações.

Além do sistema penal considerado como um todo, a política criminal em Portugal envolve a atuação de diversos órgãos e instituições, começando, desde logo, pelo Governo

⁴⁷ O princípio da legalidade é um limite à definição de objetivos, prioridades e orientações da política criminal, por força do disposto no art.º 2.º, al. a) da Lei n.º 17/2006 de 23 de maio.

⁴⁸ Cf. Art.º 40.º do CP. Este princípio, expresso na máxima latina *nullum crimen sine culpa*, não há configuração de crime sem a existência de culpa, acarreta três implicações de relevância jurídica: a inadmissibilidade, no âmbito do Direito Penal, da responsabilidade objetiva baseada unicamente no resultado; a atribuição de responsabilidade penal apenas pela prática de um ato típico e ilícito, mediante uma análise da culpabilidade, de modo que a responsabilidade é atribuída ao ato e não ao autor; a culpa constitui a medida da pena imposta.

⁴⁹ Vale referir que outras leis surgiram posteriormente para dar cumprimento a esta primeira Lei-Quadro da Política Criminal: Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto (biénio de 2007-2009); Lei n.º 38/2009, de 20 de julho (biénio de 2009-2011); Lei n.º 72/2015, de 20 de julho (biénio de 2015-2017) e Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (biénio de 2022-2022). Neste momento, o Governo já aprovou a nova proposta de política criminal para vigorar no biénio de 2023-2025, Proposta de Lei n.º 48/XXIII/2023, a qual mereceu parecer da Ordem dos Advogados.

que na condução da política geral do País, por iniciativa, apresenta à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal⁵⁰. Desta forma, compete à Assembleia da República aprovar as leis sobre a política criminal, depois de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis ainda em vigor⁵¹.

O Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, que o auxiliam na investigação criminal, é a autoridade judiciária a quem compete levar a cabo os objetivos, e adotar as prioridades e as orientações constantes da lei sobre a política criminal⁵². Por sua vez, os tribunais encarregam-se de julgar os casos e aplicar as penas. Há, ainda, a intervenção dos serviços prisionais, que visam a ressocialização dos indivíduos condenados, através de programas de reinserção social e formação profissional.

No plano da política criminal, também existe uma cooperação a nível comunitário e internacional no combate ao crime, principalmente no que diz respeito ao crime de tráfico de drogas, ao crime de tráfico de seres humanos e ao terrorismo. O país participa de diversos tratados e convenções internacionais, com o objetivo de fortalecer as relações de cooperação e a troca de informações com outros países⁵³, tendo como escopo a redução dos índices de criminalidade no plano da UE e no plano do Direito Internacional.

Deste modo, e entendendo o pano de fundo da política criminal em Portugal é fácil perceber que se trata de um campo complexo e abrangente, que envolve a cooperação de diversos atores e que reúnem esforços com o intuito de elaborar estratégias e medidas para o controlo da criminalidade, a proteção dos cidadãos e a busca pela justiça. Baseada no

⁵⁰ Cf. Art.º 7.º, n.º 1 da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

⁵¹ Cf. Art.º 9.º, n.º 1 da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

⁵² Cf. Art.º 11.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio. Há um ponto a enfatizar, que aqui pode ser considerado, o facto deste artigo ter como epígrafe a expressão «*cumprimento da lei*», na medida em que, ao destinar-se ao MP, reforça ainda mais a ideia de que a atuação deste se orienta por puros critérios de legalidade e objetividade que a própria Lei-Quadro de Política Criminal torna indubitável. Assim, em toda a sua atuação, o MP está vinculado à lei, não havendo espaço para discricionariedade. O art.º 13.º do mesmo diploma legal também evidencia essa ideia.

⁵³ No âmbito da legislação comunitária, a título de exemplo, temos uma figura jurídica, denominada Decisão Europeia de Investigação (DEI) em matéria penal e que, grosso modo, consiste numa decisão judicial proferida ou validada por autoridades judiciais de um Estado-membro da UE que visa a execução, noutro país da UE, de medidas de investigação destinadas a recolher provas em matéria penal, conforme a Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto, que transpõe a Diretiva 2014/41/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, e revoga a Lei n.º 25/2009, de 5 de junho. Por força do disposto no art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 88/2017, de 21 de agosto, a DEI baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo, o que significa que a autoridade de execução é obrigada a reconhecer e a assegurar a execução do pedido do outro Estado-membro. A execução deverá ser realizada da mesma forma e nas mesmas modalidades do que se a medida de investigação em causa tivesse sido ordenada por uma autoridade do país de execução.

ordenamento jurídico do país e em princípios fundamentais, como a legalidade e a culpa, a política criminal portuguesa busca prevenir o crime e promover a ressocialização dos indivíduos, visando uma sociedade mais segura e justa.

Posto isto, é impossível falarmos de leis de política criminal sem nos referirmos às questões de celeridade e eficácia da justiça penal, visto que a primeira somente alcançará o seu objetivo primordial – o combate massivo à criminalidade – se a justiça penal se mostrar célere, eficaz e eficiente.

A análise abrangente da celeridade e eficácia do sistema de justiça penal requer uma compreensão detalhada do seu significado ao longo do processo. O legislador português demonstrou preocupação em alcançar esse objetivo ao simplificar os trâmites do processo penal comum por meio do novo Código de Processo Penal, aprovado em 1987. Uma das alterações fundamentais deste regime em relação ao anterior⁵⁴ reside na simplificação das fases preliminares ao julgamento. O inquérito, conduzido pelo Ministério Público, foi estabelecido como a fase normal e habitual para conduzir a investigação, com o propósito de fundamentar a decisão de acusação ou não acusação. A instrução, sob a competência do juiz de instrução, tornou-se uma etapa opcional, realizada apenas quando solicitada pelo arguido para contestar a decisão de acusação, ou pelo assistente que deseje impugnar a decisão de arquivamento. A garantia judicial fica salvaguardada ao reservar ao juiz os atos materialmente jurisdicionais a serem realizados durante o inquérito, além da confirmação judicial da decisão de acusação ou não acusação do Ministério Público. Esta solução, com a obrigatoriedade de o inquérito ser conduzido pela mesma entidade (Ministério Público) que decide sobre a acusação ou não acusação, juntamente com uma fase de instrução judicial facultativa (sob a direção do juiz de instrução), contribuiu sobremodo para uma simplificação da estrutura do processo penal na fase preliminar, fundamental para uma política criminal eficaz.⁵⁵

Assim, a relação entre a política criminal, a celeridade e a eficácia da justiça é uma questão fundamental no contexto jurídico. A celeridade e a eficácia da justiça são elementos essenciais para a concretização dos objetivos da política criminal. A celeridade refere-se à rapidez na tramitação dos processos judiciais, desde a fase de investigação até a conclusão

⁵⁴ O Código de Processo Penal que vigorava anteriormente era de 1929 e fora aprovado pelo DL n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929.

⁵⁵ Neste sentido, RODRIGUES, Anabela. *Celeridade e Eficácia – uma opção político-criminal*, Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, Editora Coimbra, 2003 pp. 39 e 40.

do julgamento. A eficácia, por sua vez, diz respeito à capacidade do sistema de justiça de alcançar resultados concretos e satisfatórios no combate ao crime e na proteção dos direitos dos sujeitos envolvidos.

Destarte, uma política criminal eficiente deve buscar a celeridade processual como forma de evitar a morosidade, que é prejudicial tanto para as vítimas quanto para os acusados. A demora na solução dos casos pode gerar descontentamento na sociedade, afetar a confiança no sistema de justiça e comprometer a efetividade das medidas punitivas e preventivas.

Para promover a celeridade processual, é necessário adotar medidas como a otimização dos recursos disponíveis, a utilização de tecnologias que agilizem os trâmites processuais, a especialização de juízes e promotores, e a simplificação dos procedimentos, sem comprometer os princípios norteadores do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

Além disso, a eficácia da justiça está diretamente relacionada à capacidade de produzir resultados efetivos no combate ao crime. Uma política criminal eficiente deve assegurar que os responsáveis por infrações sejam devidamente identificados, processados e, quando comprovada a sua culpa, punidos de forma adequada e proporcional.

Nesse sentido, é importante investir em investigações bem fundamentadas, garantindo a obtenção de provas robustas, e em processos judiciais que assegurem a imparcialidade e a aplicação da lei de forma correta. Além disso, é fundamental que o sistema penal esteja equipado com recursos suficientes para cumprir a sua função, como o número adequado de juízes, procuradores, advogados ou defensores oficiosos e oficiais de justiça, bem como comportar infraestruturas adequadas.

Uma política criminal eficaz também deve considerar medidas de prevenção e ressocialização, com enfoque na reintegração dos infratores na sociedade. A prevenção do crime passa por políticas sociais, educacionais e econômicas que abordem as causas da criminalidade, visando a redução de fatores de risco e o fortalecimento de fatores de proteção.

A relação entre a política criminal, a celeridade e a eficácia da justiça é crucial para o funcionamento adequado do sistema penal. Uma política criminal bem estruturada, que prioriza a celeridade processual e a eficácia das medidas adotadas, contribui para a promoção da segurança e da justiça na sociedade. Para tanto, é necessário investir em

recursos, tecnologia, especialização e medidas de prevenção, buscando sempre o equilíbrio entre a agilidade processual e o respeito pelos direitos fundamentais dos envolvidos no processo penal.

Nas palavras de Isabel Branco «a morosidade do processo penal, a sobrecarga do aparelho judiciário e os desencantos com a abordagem meramente repressiva, foram alguns factores que contribuíram para o fortalecimento de novos caminhos, representados, principalmente, pelos meios alternativos de resolução de conflitos»⁵⁶, dentre os quais se destaca a suspensão provisória do processo, que se revela como um mecanismo de diversão com intervenção.

Depreendeu-se, então, por motivos de política criminal cabalmente justificados, que a reintegração social do arguido deveria prevalecer sobre o conflito e confronto, impedindo, assim, a estigmatização de uma acusação e de um julgamento públicos, em casos de crimes de pequena e média criminalidade⁵⁷.

É relevante apontarmos o facto de que desde 2006 – quando a Lei-Quadro da Política Criminal entrou em vigor – até a atualidade, as leis que definem as prioridades de política criminal em cada biénio⁵⁸ fazem referência ao instituto da suspensão provisória do processo como uma forma preferencial do tratamento da pequena e média criminalidade. E este fato permite-nos retirar algumas ilações: o instituto da suspensão provisória do processo tem funcionado como um mecanismo de combate ao crime e, conseqüentemente, tem promovido a celeridade e a eficácia processual ao longo destes 16 anos.

E para que não fiquemos apenas no campo das ilações, segundo o *Relatório Síntese da Suspensão Provisória do Processo em 2017* da PGR, no ano de 2017 a ação penal foi exercida com recurso às diversas formas processuais, num total de 97.542 processos, tendo sido deduzida acusação em 63.397 processos e a 34.145 processos foi aplicada a suspensão

⁵⁶ BRANCO, Isabel. *Ob. Cit.*, p. 10.

⁵⁷ Neste sentido, DUARTE, Ana Cancela. *Aplicação de Medidas de Coação e Suspensão Provisória do Processo*, CEJ, Coleção de Formação, 2019, p.46 «O instituto da suspensão provisória do processo pretendeu responder e lidar de modo célere e eficiente com a pequena criminalidade, permitindo reafectar o tempo dos profissionais e meios essenciais para a repressão, investigação e finalmente o confronto com a última fase do sistema penal, o julgamento da criminalidade mais grave.»

⁵⁸ Cf. Art.º 6.º, n.º 1 da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio; art.º 12 e Ponto 1 do Anexo da Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto (biénio 2007-2009); art.º 16.º e Ponto 1 do Anexo da Lei n.º 38/2009, de 20 de julho (biénio de 2009-2011); art.º 14.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (biénio de 2022-2022).

provisória do processo, o que corresponde a cerca de 35% do número total de processos em que foi exercida a ação penal.⁵⁹

Aliás, segundo o Relatório Anual da Procuradoria-Geral da República, em 2010 num total de 77.911 inquéritos, apenas 10.352 foram suspensos provisoriamente, correspondendo a uma percentagem de 13% do número total de processos em que, pelo Ministério Público foi exercida a ação penal.⁶⁰ Por estes dados estatísticos percebermos que em 7 anos aumentaram bastante as decisões de suspensão provisória do processo.

Desta maneira, a lei processual penal portuguesa estabelece que o Ministério Público pode ordenar a suspensão temporária do processo, por um tempo limitado, apenas se o arguido cumprir determinadas injunções e regras de conduta, após reunir suficientes evidências de uma transgressão penal, conforme referimos.

Esta ação não pretende deixar impunes certas infrações criminais, nem corresponde materialmente a uma absolvição por cumprimento de condições simbólicas, antes se destina a maximizar a eficácia do sistema penal e a racionalizar os seus recursos, tendo em vista a impossibilidade e desnecessidade do sistema penal em responder da mesma forma a todos os tipos de criminalidade.

Para uma melhor investigação criminal e julgamento de crimes excecionalmente complexos, é necessário retirar dos tribunais a apreciação e resolução de delitos menos graves, propiciando assim espaço e recursos.

O objetivo é restaurar a legitimidade da lei, reparando rapidamente o dano sofrido pela vítima e aproximando o arguido da sociedade, evitando o comportamento delinquente por meio de um compromisso pessoal responsável.

A suspensão provisória do processo em Portugal é um instituto jurídico que possui uma conexão direta com a política criminal, a celeridade, a eficácia e a eficiência da justiça penal. Este instituto permite a suspensão do processo penal em determinados casos, desde que sejam cumpridos requisitos específicos e sejam estabelecidas condições para o arguido, com o objetivo de alcançar uma resposta mais célere e eficiente no combate ao crime.

⁵⁹ Cf. *Relatório Síntese – Suspensão Provisória do Processo – 2017*, Procuradoria-Geral da República, disponível em www.ministeriopublico.pt.

⁶⁰ Cf. *Relatório Anual 2010*, da Procuradoria-Geral da República, disponível em www.ministeriopublico.pt.

Conforme afirma Marisa David, «a suspensão provisória do processo pretende precisamente dar resposta à pequena e média criminalidade, tendo surgido numa altura de crise da justiça, em que aumentaram massivamente estas formas de criminalidade, colocando em risco o funcionamento do sistema de justiça penal.»⁶¹

A suspensão provisória do processo está alinhada com a política criminal de despenalização e resolução consensual de conflitos. Este mecanismo jurídico-processual oferece a oportunidade de suspender o processo penal, evitando a instauração de um procedimento mais moroso e proporcionando uma resposta mais rápida e eficaz. Dessa forma, contribui para a celeridade da justiça penal ao evitar a sobrecarga do sistema judicial e ao direcionar os recursos judiciais para os casos de maior gravidade.

«A eficiência é, por um lado, o espelho da capacidade do ordenamento jurídico e do seu potencial de prevenção que, sabe-se bem, tem muito mais a ver com a prontidão e segurança das reações criminais do que com o seu carácter mais ou menos drástico. Destarte, no tratamento da pequena criminalidade devem privilegiar-se soluções de consenso, viabilizando-se, na criminalidade mais grave soluções de reconhecimento e clarificação do conflito.»⁶²

Um dos benefícios da suspensão provisória do processo é a possibilidade de promover a ressocialização do infrator. Ao invés de passar por um processo penal e enfrentar uma possível condenação, o arguido pode cumprir determinadas condições estabelecidas pelo Ministério Público, como realizar trabalho comunitário, frequentar programas de reintegração ou reparar o dano causado. Essa abordagem busca a reeducação e a reintegração social do infrator, contribuindo para a redução da reincidência e o restabelecimento da harmonia na sociedade.

Além disso, a suspensão provisória do processo pode resultar em benefícios para as vítimas. A rápida resolução do caso, sem a necessidade de um processo penal completo, pode proporcionar um encerramento mais rápido e evitar o desgaste emocional de reviver os eventos traumáticos⁶³ num julgamento prolongado. A justiça restaurativa pode ser alcançada por meio de acordos entre as partes, promovendo a reparação e a reconciliação.

⁶¹ DAVID, Marisa Nunes Ferreira. O Regime Legal da Suspensão Provisória do Processo, Coimbra, 2016, p. 12.

⁶² Cf. Ponto 6, al. b) e 8 do Preâmbulo do CPP.

⁶³ O chamado fenómeno da vitimização secundária.

Por conseguinte, é possível libertar recursos que, em vez de serem utilizados no julgamento de delitos menores, poderão ser empregues numa investigação mais aprofundada e na punição de crimes graves. Dessa forma, é possível assegurar uma investigação criminal mais eficaz e célere aos casos mais graves, já que os tribunais ficam desobrigados de lidar com as denominadas bagatelas penais⁶⁴.

Sob este prisma, são manifestos os múltiplos benefícios apontados às soluções consensuais: a celeridade na resolução dos conflitos, a resposta adequada diante da ampla utilização do sistema judicial penal (aliviando os Tribunais da análise de questões penais insignificantes), a redução do estigma social do agente, a reintegração mais facilitada do agente na sociedade e a resposta mais apropriada aos interesses da vítima. Adicionalmente, apresenta vantagens suplementares em relação à economia processual e à eficiência do sistema, uma vez que quanto maior for a possibilidade de suspensão do processo sem necessidade de julgamento, preferencialmente sem a realização de instrução, maior será o sucesso do processo penal no cumprimento de seus objetivos, tornando-o mais ágil e menos custoso para os cofres públicos.⁶⁵

Vale realçar que alguns dos benefícios elencados não procedem única e exclusivamente da aplicação do instituto da suspensão provisória do processo, pois no tratamento da baixa e média criminalidade podemos, ainda, mobilizar as soluções de consenso, nomeadamente o arquivamento em caso de dispensa de pena previsto no art.º 280.º do CPP e o processo sumaríssimo previsto nos artigos 392.º e seguintes do CPP. Existem, também, as chamadas soluções de conflito: o processo sumário e o processo abreviado, ambos previstos no CPP, nos artigos 381.º e seguintes e 391.º-A e seguintes, respetivamente. E, apesar das particularidades dos processos especiais, a verdade é que tanto as soluções de consenso como as de conflito contribuem para a celeridade e a eficácia processual na medida em que encurtam o tempo de resposta ao conflito e suprimem fases do processo. Ou seja, os processos de negociação e os processos simplificados e acelerados emergem como uma condição indispensável para o bom funcionamento do sistema penal.

⁶⁴ Neste sentido, COSTA, Eduardo Maia. *Código de Processo Penal Comentado*, Almedina, 2014, p. 982: «[...] o conflito, inerente ao processo penal, cede-lhe espaço [ao consenso], para realização de fins de política criminal, como a não estigmatização do arguido, que se insere nos fins das penas, na vertente da ressocialização.»

⁶⁵ Cf. MATIAS, Cláudia Isabel Ferraz Dias. *A Suspensão Provisória do Processo: o regime legal presente e perspectivado*, Coimbra, 2014, p. 7.

Contudo, nem só de celeridade processual viverá o sistema penal, pois a ideia de celeridade processual em nada se aproveitará se não se encontrar subordinada à justiça⁶⁶.

O sistema penal não se deve basear exclusivamente numa busca pela celeridade processual, uma vez que a noção de celeridade processual não terá valor algum se não estiver subordinada a uma ideia de justiça. A eficiência no tempo da tramitação dos processos não pode ser alcançada em detrimento dos direitos fundamentais e das garantias processuais asseguradas aos indivíduos. A celeridade processual deve ser compreendida como um objetivo a ser buscado dentro dos limites impostos pelo respeito aos princípios constitucionais.

A harmonização entre celeridade e justiça é fundamental para a eficácia do sistema penal. A simples aceleração do processo não é suficiente para alcançar a justiça, pois esta baseia-se na correta aplicação das normas jurídicas, na análise minuciosa das provas e na ponderação dos interesses em jogo. Assim, a busca pela celeridade processual deve estar em consonância com a necessidade de uma decisão justa, imparcial e fundamentada, garantindo-se assim a proteção dos direitos dos sujeitos envolvidos. A justiça não pode ser comprometida em prol de uma suposta eficiência processual, devendo-se encontrar um equilíbrio que garanta tanto a celeridade quanto a justiça.

Portanto, é preciso reconhecer que a celeridade processual, por si só, não é suficiente para garantir um sistema penal justo e eficaz. A ideia de rapidez na condução dos processos deve ser acompanhada de uma análise criteriosa. A celeridade processual deve ser entendida como um meio para alcançar a justiça, mas nunca como um fim em si mesma. Somente por meio da combinação equilibrada entre celeridade e justiça é que se poderá alcançar a plena realização dos objetivos do sistema penal e assegurar a confiança dos cidadãos na administração da justiça.

Nesta senda, é necessário ter em consideração o grau de perniciosidade que poderá ocorrer da aplicação da suspensão provisória do processo. Em alguns casos, a aplicação deste instituto pode gerar a sensação de impunidade, especialmente quando aplicada a crimes considerados graves pela sociedade. A falta de uma condenação formal pode ser percebida pela comunidade como uma resposta insuficiente para o crime cometido, levantando questões sobre a equidade e a efetividade do sistema penal.

⁶⁶ Cf. RODRIGUES, Anabela, *Ob. Cit.*, p. 57.

Ademais, a aplicação da suspensão provisória do processo requer uma análise cuidadosa para evitar abusos e garantir que em casos de maior gravidade não sejam indevidamente beneficiados os agentes do crime sob pena de que uma das finalidades essenciais – a realização da justiça⁶⁷ – do processo penal seja prejudicada. É importante que os critérios de elegibilidade sejam rigorosos e que as condições impostas sejam adequadas e proporcionais ao crime em questão.

Em conclusão, a suspensão provisória do processo em Portugal está intrinsecamente relacionada à política criminal, à celeridade e à eficácia da justiça penal. Embora possa trazer benefícios, como a celeridade processual e a possibilidade de ressocialização do infrator, é necessário haver cautela para evitar a sensação de impunidade e garantir a equidade na aplicação do instituto. A suspensão provisória do processo deve ser utilizada com responsabilidade, levando em consideração as circunstâncias específicas de cada caso e buscando sempre o equilíbrio entre a eficácia das medidas adotadas e a garantia dos direitos dos intervenientes envolvidos no processo penal.

Pese embora, a suspensão provisória do processo se tenha revelado como uma solução consensual que acarreta todos os benefícios já elencados, a verdade é que este instituto não pode ser considerado como a pedra filosofal que solucionará todos os problemas prementes do sistema penal. E, como veremos no capítulo subsequente há situações em que a aplicação deste mecanismo, embora crie a ilusão de que mais uma vez foi desobstruída a máquina judiciária, o resultado poderá ser precisamente inverso.

c) Evolução histórica do regime legal

Na versão originária do Código de Processo Penal, a suspensão provisória do processo, disciplinada no art.º 281.º, era apenas admitida para crimes puníveis com pena de prisão até 3 anos ou com sanção diferente da prisão e apenas o Ministério Público poderia *ex officio*, decidir-se por esta medida.

No entanto, desde a sua consagração em 1987 até ao momento este preceito já sofreu alterações significativas e que vale a pena serem consideradas.

⁶⁷ Cf. ANTUNES, *Ob. Cit.*, p. 14.

A primeira alteração legislativa foi introduzida em 1998 e modificou o n.º 4 (pela redação atual corresponde ao n.º 6) passando a dispor o seguinte: «Para apoio e vigilância do cumprimento das injunções e regras de conduta podem o juiz de instrução e o Ministério Público, consoante os casos, recorrer aos serviços de reinserção social, a órgãos de polícia criminal e às autoridades administrativas.» Alterou, ainda, o n.º 1 do artigo que aumentou o limite máximo para 5 anos⁶⁸.

Em 2000, a segunda alteração legislativa passou por aditar um novo número ao preceito – n.º 6 e que (pela redação atual corresponde ao n.º 8 referindo-se aos crimes de violência doméstica) que dispunha o seguinte: «Em processos por crime de maus tratos entre cônjuges, entre quem conviva em condições análogas ou seja progenitor de descendente comum em 1.º grau, pode ainda decidir-se, sem prejuízo do disposto no n.º 1, pela suspensão provisória do processo a livre requerimento da vítima, tendo em especial consideração a sua situação e desde que ao arguido não haja sido aplicada medida similar por infracção da mesma natureza.»⁶⁹

No ano de 2007, o artigo em causa contava a sua terceira alteração legislativa – e a mais relevante de todas – que veio, primeiramente, alterar o disposto no n.º 1 onde se preceituava que: «[...] pode o Ministério Público decidir-se [...]» e, atualmente, refere que o Ministério Público *determina* a suspensão provisória do processo *sempre* que se verificarem os pressupostos. No mesmo n.º 1, esta alteração legislativa trouxe uma novidade que se refletiu na possibilidade do arguido ou do assistente poderem requerer a suspensão provisória do processo. Com esta reforma legislativa, também, se alterou o requisito legal que se encontra consagrado na al. b) e que anteriormente impunha: «ausência de antecedentes criminais do arguido» e que agora exige apenas «Ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza»; acrescentou-se um novo requisito legal que atualmente corresponde à al. c) do preceito: «Ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza.»; alterou-se, também, o requisito anteriormente previsto na al. d) que mencionava: «carácter diminuto da culpa» para «ausência de um grau de culpa elevado» (e que pela redação atual da lei corresponde à al. e) do n.º 1), ampliando-se o leque de hipótese a que pode aplicar-se a suspensão provisória do processo. No que concerne à lista de injunções e regras de conduta, esta mesma alteração

⁶⁸ Alteração introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto.

⁶⁹ Alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 7/2000, de 27 de maio.

legislativa, também aditou ao n.º 2 que aquelas poderão ser aplicadas ao arguido «cumulativa ou separadamente»; na al. c) do n.º 2, tendo-se passado a prever a possibilidade de o arguido «efectuar prestação de serviço de interesse público». A título de regras de conduta foram, também, aditadas as alíneas: j) que refere: «Não frequentar certas associações ou participar em determinadas reuniões»; e m) que menciona: «Qualquer outro comportamento especialmente exigido pelo caso». Por último, esta reforma legislativa acrescentou o n.º 7 (pela redação atual da lei corresponde ao n.º 9) que consagra a possibilidade do Ministério Público suspender provisoriamente o processo em casos de crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, desde que tenha em conta o interesse da vítima, mediante a concordância do juiz de instrução e do arguido e que estejam previstos os pressupostos das alíneas b) e c) do n.º 1⁷⁰.

Após esta reforma legislativa, foram feitas duas retificações, a primeira a 26 de outubro de 2007⁷¹ e a segunda a 09 de novembro de 2007⁷². No que respeita ao artigo 281.º apenas se acrescentou a conjunção «e» entre o pressuposto legal da al. e) *ausência de grau elevado de culpa* e o pressuposto legal da al. f) *ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir*, o que reforçou ainda mais a ideia de que efetivamente os pressupostos legais dos quais depende a aplicação da suspensão provisória do processo são – claramente – cumulativos.

Posteriormente, em 2013, foram introduzidas alterações legislativas que acrescentaram o n.º 3 (pela redação atual corresponde ao n.º 4) no qual se impõe, em casos de crimes para os quais esteja legalmente prevista pena acessória de proibição de conduzir veículos com motor, é obrigatoriamente imposto ao arguido a aplicação dessa mesma injunção quando se decidir pela suspensão provisória do processo; por sua vez, foi aditado o n.º 9 (pela redação atual corresponde ao n.º 10) que dispõe: «No caso do artigo 203.º do Código Penal, é dispensada a concordância do assistente prevista na alínea a) do n.º 1 do presente artigo quando a conduta ocorrer em estabelecimento comercial, durante o período de abertura ao público, relativamente à subtração de coisas móveis de valor diminuto e desde

⁷⁰ Alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto.

⁷¹ Retificação n.º 100-A/2007, de 26 de outubro.

⁷² Retificação n.º 105/2007, de 09 de novembro.

que tenha havido recuperação imediata destas, salvo quando cometida por duas ou mais pessoas.»⁷³

Em 2020, passou a prever-se a possibilidade de o arguido poder entregar a título de injunção uma determinada quantia a associações de utilidade pública ou a associações zoófilas legalmente constituídas (al. c) do n.º 2 do art.º 281.º do CPP). Além disto, na al. l) do n.º 2 do mesmo artigo e diploma legal consagrou-se enquanto regra de conduta que poderá ser imposta ao arguido não ter este em seu poder determinados animais capazes de facilitar a prática de outro crime.⁷⁴

Finalmente, em 2021 foram introduzidas as últimas alterações a este artigo que se traduziam nos aditamentos feitos no n.º 3: «Em processos por crime de corrupção, de recebimento ou oferta indevidos de vantagem ou de criminalidade económico-financeira, é sempre oponível à arguida que seja pessoa coletiva ou entidade equiparada a injunção de adotar ou implementar ou alterar programa de cumprimento normativo, com vigilância judiciária, adequado a prevenir a prática dos referidos crimes» e no n.º 11: «Em processos contra pessoa coletiva ou entidade equiparada, são oponíveis as injunções e regras de conduta previstas nas alíneas a), b), c), l) e m) do n.º 2, bem como a injunção de adotar ou implementar um programa de cumprimento normativo com medidas de controlo e vigilância idóneas para prevenir crimes da mesma natureza ou para diminuir significativamente o risco da sua ocorrência.»⁷⁵

Com base nas alterações e aditamentos mencionados anteriormente, bem como nos argumentos apresentados, especialmente o argumento decorrente da alteração legislativa de 2007 ao artigo 281.º do Código de Processo Penal - a qual esclareceu a obrigatoriedade de utilizar essa figura quando os pressupostos estiverem presentes - e também com base em um argumento sistemático que enfatiza o espírito do sistema penal de ampliar o âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo, conforme evidenciado pela evolução legislativa do artigo 281.º do Código de Processo Penal e pelas Leis de Política Criminal, corrobora com a posição que sustenta que a suspensão provisória do processo é uma

⁷³ Alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 20/2013, de 21 de fevereiro.

⁷⁴ Alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 39/2020, de 18 de agosto.

⁷⁵ Alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro.

manifestação do princípio da legalidade, ainda que entendido nas palavras de Costa Andrade como uma *legalidade aberta*⁷⁶.

⁷⁶ ANDRADE, Manuel da Costa. *Consenso e oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo*, 1988, pp. 317-358.

2. Conceito e natureza da suspensão provisória do processo

Consagrado no artigo 281.º do Código de Processo Penal Português⁷⁷, o instituto da suspensão provisória do processo caracteriza-se por ser um dos mecanismos que visa uma solução divertida e consensual na resolução de uma controvérsia juridicamente relevante, no âmbito de um processo penal.

Nas palavras de Germano Marques Silva: «A suspensão provisória do processo assenta essencialmente na busca de soluções consensuais para a proteção dos bens jurídicos penalmente tutelados e a ressocialização dos delinquentes, quando não haja um grau de culpa elevado e em concreto seja possível atingir meios mais benignos do que as penas os fins que o direito penal prossegue.»⁷⁸

Para que possamos compreender com clareza o alcance, quer do conceito quer da natureza deste instituto, primeiramente, é crucial conhecermos de forma breve o percurso processual que é feito desde que se inicia a fase de inquérito até ao despacho que suspende provisoriamente o processo. Por razões de limitação de tempo não poderemos esgotar toda a temática que abrange a suspensão provisória do processo, por isso o objeto de estudo limitar-se-á apenas à suspensão provisória do processo no âmbito de um processo penal comum, ficando para uma outra oportunidade o estudo aprofundado deste mesmo instituto com as especificidades que lhe são atribuídas noutras fases⁷⁹ do processo ou até mesmo em processos especiais⁸⁰.

Com a aquisição da notícia do crime, nos termos dos artigos 241.º e 262.º do CPP, o Ministério Público (autoridade judiciária, art.º 1.º do CPP), por força dos princípios gerais da promoção processual e enquanto titular da ação penal (art.º 219, n.º 1, da CRP e artigos 48.º e ss. do CPP), dá início à fase de inquérito.

⁷⁷ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2021 de 21 de dezembro, publicado no DR n.º 245/2021, Série I. Estas alterações, grosso modo, vieram introduzir de forma expressa a possibilidade deste instituto ser aplicado em processos em que o arguido é uma pessoa coletiva ou entidade equiparada.

⁷⁸ SILVA, Germano Marques. *Curso de Processo Penal*, III, Verbo, 2009, pp. 115 e 116.

⁷⁹ Este instituto poderá ainda ser aplicado na fase de instrução de acordo com o disposto no art.º 307.º, n.º 2 do CPP.

⁸⁰ No que concerne à aplicação da suspensão provisória do processo em processos especiais: sumário e abreviado – previstos nos artigos 381.º e 391.º-A, respetivamente, ambos do CPP – faremos uma oportuna e breve menção em capítulo subsequente.

A fase de inquérito – no âmbito do processo penal comum – compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação. Nas palavras de Maria João Antunes, «no âmbito do processo penal comum a fase de inquérito é a fase de investigação por excelência»⁸¹.

Assim como compete ao Ministério Público dar início ao inquérito compete também a este, nos termos do disposto no artigo 276.º do CPP, diligenciar no sentido do seu encerramento respeitando os seus prazos máximos de duração. Para o efeito, o MP emite despacho final de arquivamento ou despacho de acusação, e faz-se mister entender que os fundamentos (pressupostos) que estão na base de um e outro despacho, diferem.

O MP diligencia no sentido do arquivamento do inquérito “logo que tiver recolhido prova bastante de se não ter verificado crime, de o arguido não o ter praticado a qualquer título ou de ser legalmente inadmissível o procedimento” de acordo com o disposto no art.º 277.º, n.º 1 do CPP, e “o inquérito é igualmente arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foramos agentes”, nos termos art.º 277.º, n.º 2 do mesmo diploma legal.

Diferentemente, nos termos do art.º 283.º do CPP, o MP, por despacho, irá deduzir acusação “se durante o inquérito tiverem sido recolhidos indícios suficientes de se ter verificado o crime e de quem foi o seu agente”, dispondo do prazo de 10 dias para o fazer.

Não obstante, terem sido recolhidos indícios suficientes de se ter verificado o crime e de quem foi o seu agente, durante a fase de inquérito, a lei consagra mecanismos alternativos ao despacho de acusação, nomeadamente, o instituto do arquivamento em caso de dispensa de pena⁸² e o instituto sobre o qual versa o presente artigo – a suspensão provisória do processo.

Assim, o instituto da suspensão provisória do processo pretende dar cumprimento às finalidades previstas no n.º 1 do art.º 40.º do CP, segundo o qual «a aplicação de penas e de medidas de segurança visa a protecção de bens jurídicos e a reintegração do agente na

⁸¹ Cf. ANTUNES, Maria João. Ob. Cit., p. 78.

⁸² Cf. Art.º 280.º do CPP.

sociedade.»⁸³ Na ótica de Fernão Torrão, apesar de o art.º 40.º do CP se referir aos fins das penas e das medidas de segurança, devemos entender como se «reportando às finalidades a prosseguir pelo sistema jurídico-penal considerado no seu todo. Seja através de penas e de medidas de segurança, seja através de outro tipo de reacções penais, incluindo soluções intra-processuais, entre as quais se inclui, ao lado do arquivamento por dispensa de pena, a suspensão provisória do processo»⁸⁴. Ora, sem dúvida que a consagração deste instituto no CPP de 1987 se revelou uma verdadeira inovação, no sentido em que se abriu caminho, no direito positivo português, para o entendimento de que a pena não é o único instrumento político-criminal adequado à reafirmação ou reposição dos bens jurídicos violados.

A admissibilidade da suspensão provisória do processo depende da decisão por consenso entre diferentes sujeitos processuais, nomeadamente do Ministério Público, do juiz de instrução criminal, do arguido e do assistente.

Apresentando-se, no nosso ordenamento jurídico, como um mecanismo de diversão com intervenção que permite uma solução desviada do processamento normal que seria prosseguir com o processo para as suas fases subsequentes até ao julgamento. Isto é, não podemos obliterar o fato de que em casos de suspensão provisória do processo, o MP investigou e efetivamente obteve indícios da prática do crime e de quem foi o seu agente.

Nesta senda, o Ministério Público por força do princípio da legalidade, deveria proferir despacho de acusação. Por isto, a doutrina divide-se no sentido em que uns doutrinadores, como Fernando Torrão, apontam que este instituto configura um verdadeiro afloramento do princípio da oportunidade e outros, como Maria João Antunes e Figueiredo Dias, apontam-no como sendo apenas uma limitação ao princípio da legalidade.

Nas palavras de Maria João Antunes, «Não se pode afirmar, porém, que há consagração do princípio da oportunidade, quando há renúncia à aplicação da pena por via processual. Os artigos 280.º, 281.º, n.ºs 1 a 6, e 282.º do CPP, enquanto mecanismos de diversão (simples no arquivamento em caso de dispensa da pena e com intervenção na suspensão provisória do processo) que permitem uma solução desviada, divertida, do processamento normal, traduzem-se num certo sentido, numa limitação ao princípio da

⁸³ Cf. CARVALHO, Paula Marques. *Manual Prático de Processo Penal*, Almedina, 2020, p. 353.

⁸⁴ Cf. TORRÃO, Fernando. *Admissibilidade da suspensão provisória do processo nas situações previstas pelo artigo 16.º do CPP*, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Vol. III, Coimbra Editora, 2010, p. 1207.

legalidade, na medida em que constituem uma alternativa à dedução da acusação. Trata-se, porém, de uma alternativa para os casos que a lei expressamente prevê e segundo pressupostos legalmente fixados, devidamente enquadrada do ponto de vista político-criminal a partir dos tópicos da resolução consensual e divertida do conflito jurídico-penal, do tratamento diferenciado da pequena e média criminalidade, da não estigmatização do arguido e da menor intervenção do sistema formal de controlo. Na medida em que este sistema se orienta por finalidades preventivas da punição e aceita o carácter unilateral do princípio da culpa. Num sentido mais rigoroso a aplicação destes institutos traduz-se afinal em obediência à lei.»^{85/86}

Por sua vez, Fernando Torrão, entende que estamos «[...] perante um afloramento do princípio da oportunidade que permite uma inovadora solução de diversão no direito processual penal português, pensada para a pequena e média criminalidade. Consagrado fica também um espaço de diálogo e consenso entre vários sujeitos processuais. Isto soba égide dos princípios da economia e da celeridade e de um horizonte criminológico e político-criminal tendente à subtração do estigma que uma audiência de julgamento sempre pode implicar.»⁸⁷

Desta forma, no que à natureza do instituto da suspensão provisória do processo diz respeito, dúvidas não há de que este apresenta uma natureza híbrida, pois surge como um mecanismo intraprocessual no âmbito de um processo penal, visando garantir finalidades de natureza processual e substantiva.

a) Pressupostos de aplicação do instituto

No tocante aos pressupostos de aplicação desta figura jurídica temos, desde logo, o primeiro que se encontra previsto no n.º 1 e que se traduz no limite da pena; a suspensão

⁸⁵ Cf. ANTUNES, Maria João. *Ob. Cit.*, p. 69.

⁸⁶ No mesmo sentido, ANDRADE, Manuel da Costa. *Consenso e oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo*, Coimbra: Almedina, 1988, p. 346: «No plano material e teleológico, o que está em causa é uma solução de continuidade ou de «fusão horizontal» entre a legalidade e a oportunidade, mediatizada por uma relação de comunicabilidade entre o direito penal e substantivo e o processo penal. Realiza, na expressão de Riess «uma transferência da política criminal para o processo».

⁸⁷ TORRÃO, Fernando. *Ob. Cit.*, p. 256.

provisória do processo apenas poderá ser aplicada a crimes cuja pena não exceda os 5 anos de prisão ou que tenham outra sanção prevista além da prisão. Os demais pressupostos, cumulativos, são: a concordância do arguido, a concordância do assistente e a homologação pelo juiz de instrução; ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza; ausência de aplicação anterior desta figura jurídica por crime da mesma natureza; não haver lugar a medida de segurança ou de internamento; ausência de grau elevado de culpa e ser de prever que o cumprimento das injunções e das regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir, nos termos do n.º 1 das alíneas a) a f) do art.º 281.º do CPP.

b) Sujeitos processuais intervenientes

Conforme dissemos o instituto da suspensão provisória do processo depende da concordância de diversos sujeitos processuais, a saber: o Ministério Público, o juiz de instrução, o arguido e o assistente nos termos do n.º 1 e n.º 2 al. a) do art.º 281.º do CPP.

Quando estão em causa processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado ou crime contra a liberdade e autodeterminação de menor não agravado pelo resultado, a vítima, cujo estatuto se encontra previsto no art.º 67.º-A do CPP, tem um papel preponderante na aplicação da suspensão provisória do processo, nos termos do art.º 281.º, n.ºs 8 e 9 do CPP e art.º 178.º, n.º 4 do CP.

Por sua vez, no caso previsto do n.º 10 do art.º 281.º do CPP é dispensada a concordância do assistente quando a conduta ocorrer em estabelecimento comercial, durante o período de abertura ao público, relativamente à subtração de coisas móveis de valor diminuto e desde que tenha havido recuperação imediata destas, salvo quando cometida por duas ou mais pessoas.

Tendo em consideração a breve análise que fizemos à atual redação do artigo 281.º do CPP concluímos que a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo depende efetivamente da intervenção de diversos sujeitos processuais⁸⁸, nomeadamente, e

⁸⁸ Os sujeitos processuais são titulares de direitos autónomos de conformação da concreta tramitação do processo como um todo, em vista da sua decisão final — Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo. *Os sujeitos processuais no novo Código de Processo Penal*, Almedina, 1988, p. 9.

em primeira linha do MP, seguidamente do juiz de instrução, do arguido e do assistente. Apesar da aplicação da suspensão provisória do processo estar dependente desta concordância entre os sujeitos processuais já mencionados, entendemos que cada um deles intervém em medidas diferentes para este resultado. Não podemos olvidar que no âmbito do processo penal a cada sujeito processual é atribuído um estatuto diferente e que cada estatuto corresponderem diferentes princípios jurídico-constitucionais que fundamentam e determinam a posição de cada um dos sujeitos perante o processo.⁸⁹ Como é lógico o estatuto jurídico que lhes é atribuído reflete-se claramente, determinando o grau de influência que cada um deles exerce, neste consenso.

Começando pelo MP, a quem compete exercer a ação penal, é a este sujeito processual que incumbe determinar, *ex officio* ou a requerimento do arguido ou do assistente, a suspensão provisória do processo. Se estiverem preenchidos os pressupostos dos quais depende a aplicação deste instituto, o MP tem o poder-dever de determinar a suspensão provisória do processo. E caso não o faça o juiz não tem o poder de o substituir.⁹⁰ Além disto, a decisão por parte do MP de proferir despacho de suspensão provisória do processo (ou de admissão ou de rejeição desta quando seja requerida pelo arguido ou pelo assistente) não é suscetível de impugnação, podendo apenas o interessado suscitar, ao abrigo do artigo 278.º do CPP, a reclamação hierárquica.⁹¹

Quanto ao juiz de instrução, na fase de inquérito, atua este como o «juiz das liberdades»⁹², na medida em que é este o sujeito processual que garante os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos. Assim, caso não haja a concordância deste sujeito no sentido de se aplicar a suspensão provisória do processo, o processo irá seguir os seus trâmites ordinários, como se o MP não tivesse diligenciado no sentido de se suspender provisoriamente o processo.⁹³ O STJ fixou jurisprudência no sentido de que «A discordância do juiz de instrução em relação à determinação do Ministério Público, visando a suspensão provisória do processo, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 281.º do Código de Processo Penal, não é passível de recurso»⁹⁴. Em outras palavras, se o juiz não concorda com a suspensão provisória do processo, essa decisão não pode ser impugnada

⁸⁹ A propósito do exposto, mais desenvolvidamente confira ANTUNES, Maria João. *Ob. Cit.*, p. 29.

⁹⁰ Cf. Ac. do TRL, de 20.04.2017, Proc. n.º 1.401/16.8PBCSC.L1-9, disponível em www.dre.pt.

⁹¹ Cf. Acórdão do TRG, de 08.05.2017, Proc. n.º 59/16.9PTVRLG1, disponível em www.dre.pt.

⁹² Cf. ANTUNES, Maria João. *Ob. Cit.*, p. 32.

⁹³ No mesmo sentido, CARVALHO, Paula Marques de. *Ob. Cit.*, p. 349.

⁹⁴ Cf. Ac. do STJ n.º 16/2009, de 24.12.2009, Proc. n.º 270/09.9YFLSB, disponível em www.dre.pt.

através de um recurso para instâncias superiores.

c) Injunções e regras de conduta

De acordo com o disposto no artigo 281.º, n.º 1, a aplicação da suspensão provisória do processo implica a imposição ao arguido de determinadas injunções e/ou regras de conduta. No n.º 2 do mesmo artigo, da alínea a) à m) encontramos consagrada uma lista exemplificativa das injunções e regras de conduta que são oponíveis ao arguido, e que podem ser aplicadas separada ou cumulativamente. Como exemplo de injunção, temos a obrigação de indemnizar o lesado⁹⁵ ou entregar ao estado, ou a instituições privadas de solidariedade e social, ou associação de utilidade pública ou associações zoófilas legalmente constituídas certa quantia ou efetuar prestação de serviço de interesse público⁹⁶. E, como exemplos de regras de conduta, temos a imposição de residir em determinado lugar⁹⁷, de não exercer determinadas profissões⁹⁸, de não frequentar certos meios ou lugares⁹⁹ e não acompanhar, alojar ou receber certas pessoas¹⁰⁰.

É inequívoco que a lista de injunções e regras de conduta que a lei nos apresenta é meramente exemplificativa, haja vista a al. m) do n.º 2 do art.º 281.º do CPP deixar claro que poderá ser imposto ao arguido qualquer outro comportamento especialmente exigido pelo caso. Ou seja, se de acordo com as especificidades do caso, houver a necessidade de ser imposto ao arguido um outro comportamento que não esteja previsto nas alíneas anteriores, a lei expressamente permite que assim ocorra, pois a al. m) deixa em aberto essa possibilidade.

Nos termos do n.º 5 do art.º 281.º do CPP, as injunções e regras de conduta aplicadas ao arguido devem sempre respeitar a sua dignidade. Primeiramente, não podemos olvidar que o arguido é um cidadão e que, como tal, goza de todos os direitos, liberdades e garantias constantes da CRP¹⁰¹. Em segundo lugar, o arguido não é um mero objeto do processo, ele figura como um verdadeiro sujeito processual ao qual é atribuído um estatuto jurídico que lhe confere direitos e deveres¹⁰².

⁹⁵ Cf. al. a), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

⁹⁶ Cf. al. c), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

⁹⁷ Cf. al. d), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

⁹⁸ Cf. al. f), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

⁹⁹ Cf. al. g), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

¹⁰⁰ Cf. al. i), do n.º1, do art.º 281.º do CPP.

¹⁰¹ Cf. art.º 12.º e ss. da CRP.

¹⁰² Cf. art.º 61.º do CPP.

Cumpra ainda referir que estas regras de conduta e injunções não são penas, logo não têm a mesma natureza jurídica que as sanções penais. «Antes se inscrevem na linha de medidas que visam alertar o arguido para a validade da ordem jurídica e despertar nele o sentimento de fidelidade ao direito»¹⁰³. O princípio da presunção de inocência é garantido ao arguido até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, o que significa que mesmo em face da imposição de injunções e regras de conduta ele continua a valer. Ora, como a própria denominação do instituto indica, esta suspensão que é determinada pelo MP ao processo é provisória e em regra só poderá ir até dois anos. O termo da suspensão provisória do processo poderá ocorrer de três formas: i) se o arguido cumprir as injunções e/ou as regras de conduta que lhe foram impostas, o MP diligenciará no sentido de arquivar o processo que não mais poderá ser reaberto, nos termos do art.º 282, n.º 2 do CPP; ii) se o arguido cometer crime da mesma natureza pelo qual venha a ser condenado durante o período da suspensão provisória, o processo prossegue os seus trâmites ordinários com dedução de acusação e remessa do processo para julgamento nos termos do art.º 282.º, n.º 3, al. b) e iii) caso o arguido não cumpra as injunções e/ou regras de conduta que lhe tiverem sido impostas o processo prossegue os seus trâmites ordinários com dedução de acusação e remessa do processo para julgamento nos termos do art.º 282.º, n.º 3 al. b) do CPP. Cumpra referir que se o processo prosseguir o arguido poderá, obviamente, provar a sua inocência na fase de julgamento.

No tocante à suspensão provisória do processo, existem algumas particularidades relativamente a processos em que estejam em causa crime contra a autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado ou crime de violência doméstica também não agravado pelo resultado, nos quais o interesse da vítima tem um papel preponderante na determinação da aplicação deste instituto. Quanto aos pressupostos legais, para que se determine a suspensão provisória do processo nestes dois tipos de crimes, apenas se exigem dois: a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza e ausência de aplicação anterior do mesmo instituto num processo que corra por crime da mesma natureza (art.º 281.º, n.º 8 e 9 do CPP).

¹⁰³ RODRIGUES, Anabela. *O inquérito no novo código de Processo Penal*, 2003 p. 75.

3. Âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo

Conforme dissemos no capítulo precedente, o âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo tem vindo a ampliar com as reformas legislativas que foram sendo introduzidas no ordenamento jurídico português. Esta figura jurídica pode ser aplicada durante a fase de inquérito do processo, nos termos dos artigos 281.º e 282.º do CPP, durante a fase de instrução, nos termos do artigo 307.º do CPP, no âmbito de processos especiais: sumário e abreviado, nos termos dos artigos 384.º e 391.º-B, respetivamente, ambos do diploma legal mencionado.

a) Regimes especiais

Estão previstos alguns regimes especiais de aplicação da suspensão provisória do processo consagrados em legislação extravagante: na Lei Tutelar Educativa, nos termos dos artigos 84.º e 85.º da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro; na Legislação de combate à droga, nos termos do art.º 56.º, n.º 2 do DL n.º 15/93, de 22 de janeiro; e na Legislação que institui medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, conforme o art.º 9.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro.

Do mesmo modo, conforme vimos anteriormente, por força do disposto no n.º 8 do art.º 281.º do CPP, a suspensão provisória do processo poderá ser aplicada ao crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, p. e p. pelo art.º 152.º do CP. Este tipo penal é de natureza pública e a aplicação do instituto está sujeita a um regime especial que exige como requisitos legais: o requerimento livre e esclarecido da vítima¹⁰⁴; concordância do arguido, do Ministério Público e do juiz de instrução; a ausência de anterior condenação por crime da mesma natureza e a ausência de aplicação anterior da suspensão provisória do processo por crime da mesma natureza. O fato de o legislador, neste regime especial, não fazer menção dos dois requisitos legais previstos nas alíneas e) e f) do n.º 1 do 281.º do CPP, levanta algumas querelas doutrinárias, nomeadamente no sentido de saber se se exige ou não estes requisitos neste tipo de crimes.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Não sendo necessário que o ofendido se constitua assistente, tendo em conta a natureza pública deste crime.

¹⁰⁵ Neste sentido, CARMO, Rui do. Ob. Cit., pp. 329-330 e nota de rodapé n.º 25; FIDALGO, Sónia. *O consenso no processo penal: reflexões sobre a suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo*, RPCC n.º 2 e 3, 2008, p. 291.

Por sua vez, por força do disposto no n.º 9 do art.º 281.º do CPP, existe também um regime especial para os casos de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado. A admissibilidade da suspensão provisória do processo pressupõe que estejam cumulativamente previstos os requisitos seguintes: consenso do Ministério Público, do arguido e do juiz de instrução; ausência de anterior condenação por crime da mesma natureza; ausência da aplicação anterior do instituto por crime da mesma natureza; e, aqui, o papel da vítima tem um peso preponderante, tendo em conta que o Ministério Público só decretará a aplicação do instituto se e na medida em que entender que a aplicação do mesmo acautela o superior interesse do menor, seja este jovem ou criança.

Além disto, estes dois últimos regimes especiais têm uma especificidade quanto ao prazo máximo de duração que vai além dos dois anos, permitindo a lei, nos termos do artigo 282.º, n.º 5, do CPP, que o processo fique provisoriamente suspenso pelo prazo máximo de cinco anos.

A aplicação da suspensão provisória do processo engloba, também, os crimes de furto ocorridos em estabelecimento comercial, p. e p. pelo artigo 203.º, n.º 1 do CP, quando a conduta do agente ocorrer durante o período de abertura ao público relativamente à subtração de coisas móveis de valor diminuto e desde que tenha havido recuperação imediata destas, salvo quando cometida por duas ou mais pessoas¹⁰⁶. Neste tipo de casos também não se exige a concordância do assistente, bastando para o efeito o acordo entre o Ministério Público, o arguido e o juiz de instrução. No fundo aqui o legislador quis permitir a suspensão provisória do processo na medida em que o crime cometido conforme descrito é um crime de natureza particular nos termos do n.º 2 do art.º 207.º do CP.

b) Processos especiais: sumário e abreviado

Com o claro intuito de combinar a celeridade ao consenso, o legislador ampliou o âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo estendendo-o aos processos especiais sumário e abreviado nos termos dos artigos 384.º e 391.º-B, n.º 4, respetivamente, ambos do CPP.

c) Concurso de crimes

¹⁰⁶ Desta forma, excluídas as situações de comparticipação.

No que diz respeito ao âmbito de aplicação da suspensão provisória do processo em casos de concurso de crimes muitas foram as questões que se levantaram e algumas delas ainda se encontram por esclarecer, desde logo porque este instituto não foi pensado para situações de concursos de crime e porque a lei é omissa a esse respeito.

Para colmatar esta lacuna legal e a divergência doutrinária e jurisprudencial que se gerou em torno destas querelas, a Procuradoria-Geral da República emitiu uma Diretiva¹⁰⁷ através da qual fixou entendimento uniforme para o Ministério Público. Não obstante, não solucionou todos os problemas de interpretação e aplicação que o presente instituto convoca.

O instituto da suspensão provisória do processo, a princípio, é aplicável ao concurso de crimes em que a soma das penas máximas abstratamente aplicáveis não ultrapassa os 5 anos e desde que a pena de cada um deles não exceda essa medida.¹⁰⁸ Como por diversas vezes referimos, o instituto da suspensão provisória do processo é pensado para o tratamento da pequena e média criminalidade, gravidade esta que se revela pelas penas a aplicar.

Nas palavras de Rosa Pinto: «[...] nem se compreenderia que um crime punível, por exemplo, com 6 anos de prisão não permitisse a aplicação da suspensão provisória do processo, mas já dois crimes puníveis, cada um, com 3 anos de prisão permitisse a aplicação de tal instituto. Poderiam ser 2, como 3, 4, 5 ou até mesmo uma infinidade de crimes, desde que puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos.»¹⁰⁹

A mesma posição é assumida no Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra de 16 de fevereiro de 2005, para quem «a expressão se o crime for punível com pena de prisão não superior a 5 anos [...] do art.º 281.º, n.º 1 do Código de Processo Penal, abarca o concurso de crimes em que a pena em que a pena abstratamente aplicável não é superior a 5 anos de prisão.»¹¹⁰

¹⁰⁷ Cf. Directiva n.º 1/2014, de 15 de janeiro de 2014, da PGR, republicada em anexo à Directiva n.º 1/2015, de 30 de abril de 2015, da PGR, Cap. I, Ponto 3.

¹⁰⁸ Sendo certo que: «Será sempre o caso concreto, na riqueza das suas circunstâncias, nas exigências de prevenção que suscitar, como resultado de um esforço de diálogo e consenso com os sujeitos processuais sobre as injunções, regras de conduta e prazo da suspensão provisória, a ditar a conformação do despacho que a determine em cada situação, respeitadas que sejam as orientações aqui transmitidas.», conforme o Ponto 7 da Directiva n.º 1/2014, de 15 de janeiro de 2014 da PGR, republicada em anexo à Directiva n.º 1/2015, de 30 de abril de 2015, da PGR.

¹⁰⁹ Cf. PINTO, Rosa Margarida Maia Alves. *Suspensão provisória do processo: questões controvertidas*, Revista Julgar Online, 2018.

¹¹⁰ Cf. Ac. do TRC, de 16 de fevereiro de 2005, Proc. n.º 273/05, disponível em www.dre.pt.

Também o Tribunal da Relação do Porto considerou que «não é de aceitar a suspensão provisória do processo estando em causa vários crimes puníveis individualmente com pena de prisão até 5 anos ou multa até 600 dias.»¹¹¹

Ademais, no que concerne à punição em casos de concurso de crimes, nos termos do art.º 77.º, n.º 2 do CP, consagra a letra da lei o seguinte: «a pena aplicável tem como limite máximo a soma das penas concretamente aplicadas aos vários crimes, não podendo ultrapassar 25 anos tratando-se de pena de prisão e 900 dias tratando-se de pena de multa; e como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas aos vários crimes.» [sublinhado nosso]

Nesta senda, só será admissível a aplicação da suspensão provisória do processo numa situação de concurso de crimes se a pena abstratamente aplicável não for superior a 5 anos, pois é exatamente isto que resulta tanto da letra quanto do espírito da lei.

¹¹¹ Cf. Ac. do TRP, de 14 de junho de 2006, Proc. n.º 0542832, disponível em www.dre.pt.

Conclusão

Após a análise que fizemos do instituto da suspensão provisória do processo, tendo levado em consideração a sua génese, os princípios jurídicos que se encontram subjacentes ao presente instituto, a política criminal que o norteia, a sua natureza e o seu âmbito de aplicação, torna-se evidente que a aplicação deste mecanismo extrapolará sobremaneira todos os limites legais se aplicado a casos de concurso de crimes quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos.

Primeiramente, podemos concluir que esta figura jurídica é inspirada na tradição jurídica anglo-saxónica onde se consagra a denominada *plea bargaining* e que encontra amparo constitucional no nosso ordenamento jurídico por força do artigo 202.º, n.º 4 da CRP¹¹². Também defendemos que esta figura jurídica se enquadra no princípio da legalidade e não no da oportunidade, na medida em que o Ministério Público ao aplicar (ou não) a medida apenas está a obedecer a critérios de estrita objetividade e legalidade aos quais se encontra vinculado.

Seguidamente, pela análise que fizemos à política criminal portuguesa podemos depreender que este instituto foi pensado para situações de pequena e média criminalidade e que, de certa forma, tem a capacidade de responder aos problemas prementes do atual sistema penal no que concerne à celeridade e à eficiência processual, mas que não poderá ser considerado como uma chave mestra que abrirá todas as portas para um sistema penal mais justo, célere e equitativo.

Pelas alterações legislativas que foram sendo introduzidas ao longo dos anos ao artigo 281.º do CPP, é possível perceber que estas são sempre no sentido de ampliar o âmbito de aplicação deste instituto.

Assim, sem querermos ser demasiado exaustivos, passaremos à conclusão que nos leva a defender a posição doutrinária que desaconselha a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo quando em causa estiverem processos de concurso de crimes no qual cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos.

Desde logo, porque a suspensão provisória do processo tem como primeiro pressuposto que a cominação para o tipo de crime ao qual se quer aplicar seja uma pena de prisão não

¹¹² Cf. Art.º 202.º, n.º 4 da CRP: «A lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos.»

superior a 5 anos ou uma sanção diferente da prisão, pelo que aplicar esta figura jurídico-processual num caso de concurso de crimes quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos seria desconsiderar por completo o elemento literal/gramatical da norma em causa. Ora, entendendo-se que o elemento literal é o ponto de partida e o limite da interpretação de qualquer norma, sendo este ultrapassado perder-se-á o sentido, o alcance e o verdadeiro significado da própria norma.

E, ainda que o elemento literal deixasse margem para dúvidas e o interprete necessitasse recorrer aos outros elementos lógicos da norma para tentar determinar o seu espírito, a sua racionalidade ou a sua lógica, também obteríamos a mesma resposta. Ou seja, admitir a aplicação da suspensão provisória do processo nestes casos específicos de concurso de crimes, não só demonstra uma desconsideração total pela letra da lei como, também, pelo próprio elemento teleológico da norma, atendendo ao fato de que a *ratio legis* deste instituto está inteiramente ligada ao tratamento a dar à pequena e média criminalidade. Pelo que não se nos afigura de todo razoável incluir os casos de concursos de crimes (quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos) em situações de pequena e média criminalidade.

Assim, ao admitirmos que a suspensão provisória do processo se enquadra no princípio da legalidade e que o Ministério Público tem o poder-dever de decretar esta medida, mediante os pressupostos legais que elencamos e havendo o acordo de determinados sujeitos processuais, não se vislumbra qualquer possibilidade de se admitir a aplicação da presente figura jurídica aos casos de concurso de crimes (quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos), pois admitir isto seria permitir a arbitrariedade ou a discricionariedade do Ministério Público. Ou seja, muito se debateu na doutrina e na jurisprudência se ao decidir pela aplicação da suspensão provisória do processo (ao invés de acusar) o Ministério Público estaria ou não a atuar com poderes discricionários/arbitrários e conforme podemos ver a letra da lei veio suprir essa lacuna ao alterar a expressão *pode optar* por *determina*. Por isso, não podemos admitir agora que o Ministério Público aplique este instituto nos casos de concurso referidos sem ter qualquer base legal para o fazer, porque isso sim seria atuar com poderes discricionários e que vão muito além daquilo que a letra e o espírito da lei permitem.

Por outro lado, não podemos olvidar que a aplicação do presente instituto é feita sob a égide do princípio da presunção de inocência do arguido. Contudo, exige-se não só a ausência

de grau elevado de culpa como se exige, ainda, que seja de prever que o cumprimento das injunções e das regras de conduta respondam suficientemente às exigências de prevenção que no caso em concreto se façam sentir. Isto é, por pequeno que seja, já existe um juízo sobre o grau de culpa do agente, grau de culpa esse que não poderá ser elevado (requisito para a aplicação deste instituto). Ora, também aqui, não conseguimos vislumbrar como poderá haver harmonia entre este requisito e uma situação de concurso de crimes (quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos). Ademais, quanto ao segundo requisito – que seja de prever que o cumprimento das injunções e das regras de conduta respondam suficientemente às exigências de prevenção – é para nós evidente que estas exigências não serão asseguradas em casos como estes, pelo contrário, poderá gerar na sociedade uma sensação de impunidade e, conseqüentemente, aumentar os índices de criminalidade.

Em suma, e por força dos argumentos supra elencados, reiteramos a nossa posição que se traduz em defender que aos casos de concurso de crimes quando cada um dos crimes em concurso for punível com pena de prisão superior a 5 anos não deverá ser aplicado o instituto da suspensão provisória do processo, sob pena do próprio sistema penal estar a contribuir para o aumento massivo de crimes.

Desta forma, inspirados em Cesare Beccaria terminamos esta dissertação exatamente da mesma forma que a iniciamos *é melhor prevenir os crimes do que puni-los*¹¹³.

¹¹³ BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos Delitos e das Penas*. Editora Pillares, São Paulo-SP, 2013.

Bibliografia

- ANDRADE, Manuel da Costa. *Consenso e oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo*, O Novo Código de Processo Penal, Jornadas de Direito Processual Penal, Almedina, 1988.
- ANTUNES, Maria João. *Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 2017.
- BECCARIA, Cesare Bonesana. *Dos Delitos e Das Penas*. Editora Pillares. São Paulo-SP. 2013
- BRANCO, Isabel Maria Fernandes. *Considerações Sobre a Aplicação do Instituto da Suspensão Provisória do Processo*, dissertação de mestrado, Universidade Portucalense, 2013.
- BRONZE, Fernando José Pinto. *Lições de Introdução do Direito*, 2.^a Ed., Coimbra Editora, 2006.
- CAEIRO, Pedro. *Legalidade e Oportunidade: A perseguição penal entre o mito da «justiça absoluta» e o fétiche da «gestão eficiente» do sistema*, RMP n.º 84, 2000.
- CARMO, Rui do. *A suspensão provisória do processo no Código de Processo Penal revisto – Alterações e clarificações*, Revista do CEJ n.º 9, 2008.
- CARVALHO, Paula Marques. *Manual Prático de Processo Penal*, 12.º Ed., Coimbra: Almedina, 2020.
- CORREIA, João Conde. *Bloqueio Judicial à Suspensão Provisória do Processo*, Universidade Católica Editora, 2014.
- *Concordância Judicial à Suspensão Provisória do Processo*, Revista do Ministério Público, 2009.
- COSTA, Eduardo Maia. *Justiça Negociada: do Logro da Eficiência à Degradação do Processo Equitativo*, Revista Julgar n.º 19, Almedina, 2013.
- *Código de Processo Penal Comentado*, Almedina, 2014.
- DAVID, Marisa Nunes Ferreira. *O Regime Legal da Suspensão Provisória do Processo*, Coimbra, 2016.
- DIAS, Jorge de Figueiredo Dias. *Sobre os sujeitos processuais no novo Código de Processo Penal*, O Novo Código de Processo Penal, Jornadas de Direito Processual Penal, Almedina, 1988.
- *Direito Processual Penal*, Secção de textos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1988-89.
- MATIAS, Cláudia Isabel Ferraz Dias. *A Suspensão Provisória do Processo: o regime legal presente e perspectivado*, Coimbra, 2014, p. 7.
- MONTE, Mário Ferreira. *Do Princípio da Legalidade no Processo Penal e da possibilidade de*

- intensificação dos espaços de oportunidade*, RMP n.º 101, 2005.
- DUARTE, Ana Cancela. *Aplicação de Medidas de Coação e Suspensão Provisória do Processo*, Coleção de Formação, CEJ, 2019.
- PIMENTA, José da Costa. *Introdução do Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1989.
- PINTO, Rosa Margarida Maia Alves. *Suspensão provisória do processo: questões controvertidas*, Revista Julgar Online, 2018.
- RAPOZA, Phillip. *A Experiência Americana do Plea Bargaining: A Exceção Transformada em Regra*, Revista Julgar n.º 19, Almedina, 2013.
- RODRIGUES, Anabela Maria de Pinto Miranda. *O inquérito no novo código de Processo Penal*, Jornadas de direito processual penal, CEJ, Coimbra, Almedina, 1988.
- *Celeridade e Eficácia – uma opção político-criminal*, Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, Editora Coimbra, 2003.
- SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *O Crime de Colarinho Branco*, Coimbra Editora, 2001.
- SILVA, Germano Marques. *Curso de Processo Penal*, I, 3.ª ed., Lisboa: Verbo, 1996.
- *Curso de Processo Penal*, III, Lisboa: Verbo, 2009.
- TORRÃO, Fernando José dos Santos Pinto. *A relevância político-criminal da suspensão provisória do processo*, Coimbra: Almedina, 2000.
- «Admissibilidade da suspensão provisória do processo nas situações previstas pelo artigo 16.º, n.º do CPP», *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Vol. III, BFDC, Coimbra, 2010.

Jurisprudência

Acórdão do STJ n.º 16/2009, de 24 de dezembro de 2009, Proc. n.º 270/09.9YFLSB, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do STJ, de 10 de abril de 2013, Proc. n.º 224/06.7GAVZL.C1.S1, Relator Santos Cabral, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TC n.º 244/99, Proc. n.º 234/97, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do TC n.º 67/2006, Proc. n.º 161/05, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do TC n.º 144/2006, Proc. n.º 1096/04, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do TRC, de 01 de junho de 2011, Proc. n.º 159/10.9GBPMS.C1, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRC, de 16 de fevereiro de 2005, Proc. n.º 273/05, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRG de 28 de junho de 2010, Proc. n.º 710/09.7GAEPS-A.G1, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRG, de 08 de maio de 2017, Proc. n.º 59/16.9PTVRLG1, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRL, de 20 de abril 2017, Proc. n.º 1.401/16.8PBCSC.L1-9, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRL, de 02 de fevereiro de 2023, Proc. n.º 7097/19.8T9LSB.L1-9, disponível em www.dre.pt.

Acórdão do TRP, de 14 de junho de 2006, Proc. n.º 0542832, disponível em www.dre.pt.

Acórdão Uniformizador de Jurisprudência do STJ, de 18 de novembro de 2009, Proc. n.º 270/09.9YFLSB, Relator Santos Cabral, disponível em www.dre.pt.

Relatórios

Relatório Anual – 2010, Procuradoria-Geral da República, disponível em www.ministeriopublico.pt.

Relatório Síntese – Suspensão Provisória do Processo – 2017, Procuradoria-Geral da República, disponível em www.ministeriopublico.pt.