

Breve Discussão sobre o Instituto da Suspensão da Execução das Penas Previsto na Lei n.º 13/2021

*Fok Ka Seng** *Ao Im Peng***

I. Introdução

A suspensão da execução das penas é um instituto jurídico pelo qual a entidade com competência para punir determina, em caso de aplicação de pena disciplinar, um adequado período de suspensão da execução da pena, tendo em geral em consideração, nomeadamente, a condição pessoal do agente, o interesse público e as finalidades da prevenção, para que seja tomada posteriormente a decisão de execução efectiva da pena, ou a não execução da mesma e o cancelamento do respectivo registo disciplinar, de acordo com o cumprimento dos deveres de disciplina impostos ao agente durante aquele período.

A suspensão da execução das penas não é novidade no âmbito do regime disciplinar da função pública de Macau. De um modo geral, o disposto no artigo 317.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM) aplica-se, no âmbito do regime disciplinar geral, aos funcionários, agentes¹ e trabalhadores contratados por contrato individual de trabalho,² que estão sujeitos ao poder disciplinar. Porém, o artigo 241.º do revogado Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau (adiante designado por Estatuto dos Militarizados), anteriormente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, excluía

* Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra em Portugal.

** Mestre em Direito pela Universidade de Macau.

¹ Artigo 280.º do ETAPM.

² Artigo 22.º da Lei n.º 12/2015 — Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos.

expressamente a aplicação do instituto da suspensão da execução das penas, ao dispor que as penas disciplinares não podiam ser suspensas, devendo ter completa execução. Com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança (adiante designado por Estatuto), foi introduzido, pela primeira vez, o instituto da suspensão da execução das penas, expressamente previsto no seu artigo 161.º, no regime disciplinar das funções públicas das Forças de Segurança (adiante designado por direito disciplinar) aplicável aos agentes (adiante designados por agente/agentes) das Forças e Serviços de Segurança, dos quadros próprios do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), do Corpo de Bombeiros (CB), do quadro de pessoal alfandegário dos Serviços de Alfândega (SA) e, com as devidas adaptações, aos alunos dos cursos de formação de oficiais e aos instruídos dos cursos de formação de instruídos.

II. Distinção entre a suspensão da execução das penas e os demais institutos de suspensão de sanções jurídicas

Existem diversos tipos de institutos de suspensão no ordenamento jurídico de Macau, nomeadamente, no âmbito do direito penal e do direito sancionatório administrativo. Entende-se que os institutos de suspensão têm por finalidade fazer com que o agente se abstenha de voltar a violar a lei e de lhe proporcionar a oportunidade de contribuir para a manutenção da ordem jurídica ou para o restabelecimento da mesma perturbada, mediante a eventual, ou necessária, não acusação ou não aplicação da sanção nos termos da lei, com a ameaça da execução efectiva da mesma, tendo geralmente em consideração, nomeadamente, a condição pessoal do agente, o interesse público e as exigências de prevenção legal. Baseando-se na referida finalidade, o legislador estabeleceu, na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), o instituto da suspensão, nomeadamente, no que diz respeito à suspensão provisória do processo penal, à suspensão da execução da pena de prisão e à suspensão da execução de sanções administrativas.

1. Suspensão da execução da pena e suspensão provisória do processo penal

A suspensão provisória do processo penal, também conhecida por suspensão da acusação, não acusação ou não acusação condicional, tem o seu regime geral previsto nos artigos 263.º e 264.º do Código de Processo Penal (CPP). O n.º 1 do artigo 263.º dispõe que “Se o crime for punível com pena de prisão de limite máximo não superior a 3 anos, ainda que com pena de multa, ou só com pena de multa, pode o Ministério Público propor ao juiz de instrução a suspensão provisória do processo, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta, se se verificarem os seguintes pressupostos: a) Concordância do arguido, do assistente, do denunciante que tenha declarado na denúncia que desejava constituir-se assistente e para tal tenha legitimidade e do ofendido não constituído assistente; b) Ausência de antecedentes criminais do arguido; c) Não haver lugar a medida de segurança de internamento; d) Carácter diminuto da culpa; e) Ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir.”

A suspensão provisória do processo caracteriza-se pelo seguinte: Primeiro, não-pronúncia condicional. O juiz de instrução determina a suspensão provisória do processo, impondo, em regra e nos termos legais, ao arguido um período para efeitos de regime de prova. Findo este período e caso o arguido não tenha violado as injunções e as regras de conduta, o Ministério Público procede necessariamente ao arquivamento do processo.³ Segundo, resultado intercalar do processo penal. Após o inquérito, pode o Ministério Público propor, oficiosamente ou a pedido do arguido, ao juiz de instrução que se proceda à verificação dos pressupostos da suspensão provisória do processo.⁴ A decisão do juiz de instrução que suspende a acusação não põe termo ao processo, pois apenas se trata de uma suspensão provisória do processo depois do inquérito, sem prejuízo da sua eventual prossecução. Terceiro, ao juiz de instrução cabe decidir. Para efeitos da

³ Artigo 264.º do CPP.

⁴ N.º 1 do artigo 263.º do CPP.

observação escrupulosa do princípio do acusatório, o legislador de Macau garantiu a independência do juiz do julgamento, do Ministério Público a quem competente deduzir acusação e do juiz de instrução a quem competente proferir despacho de pronúncia ou de suspensão provisória do processo, exercendo estes de forma autónoma as suas competências. Quarto, poder discricionário atribuído ao juiz de instrução quanto à suspensão provisória da acusação contra o arguido. Trata-se de uma competência legalmente atribuída ao juiz de instrução sobre o poder discricionário quanto à suspensão provisória do processo, nos termos da proposta do Ministério Público relativamente ao caso em concreto. Quinto, aplicação do processo penal instaurado por alegada prática de crime menor. A suspensão provisória do processo aplica-se ao crime punível com pena de prisão de limite máximo não superior a 3 anos, ainda que com multa, ou só com multa. Pelo exposto, a suspensão provisória do processo destina-se, de um modo geral, a aplicar a suspensão provisória do processo por parte dos órgãos judiciários, nomeadamente, em relação a crimes que não sejam de elevada gravidade, quando se concluir que a ameaça da execução da pena, nos termos legais, bastará para satisfazer as exigências da prevenção criminal.⁵

Existem principalmente duas distinções entre a suspensão provisória do processo e a suspensão da execução da pena: Primeira, a suspensão da execução da pena aplica-se ao agente acusado pela entidade competente para punir, quando se concluir pela existência de infracção disciplinar a ele imputável. Podemos dizer que a suspensão provisória do processo está condicionada à recolha de indícios suficientes⁶ de se ter verificado um crime e de quem foi o seu agente (correspondente aos pressupostos da dedução da acusação); a suspensão da execução da pena pode ser aplicada pela entidade competente para punir, quando se concluir inequivocamente pela existência de infracção disciplinar e de quem foi o seu agente (correspondente aos pressupostos da punição). Segunda, a decisão da

⁵ Fok Ka Seng, 《比較澳門和葡萄牙刑事訴訟程序中體現起訴便宜原則的法律機制 – 葡萄牙制度對澳門的啟示》 (*Mecanismos processuais penais para a efectivação do princípio da economia processual, na comparação entre Macau e Portugal – Inspiração do regime português para Macau*), Macau, Associação de Intercâmbio e Promoção Jurídica de Macau, 2021, p. 6.

⁶ N.º 2 do artigo 265.º do CPP.

suspensão da execução da pena é provisoriamente averbada no processo individual do agente. Uma vez que a pena provisoriamente suspensa na sua execução é uma pena aplicada, ela carece de averbamento no processo individual do agente, sendo contudo cancelados os respectivos registos, quando se concluir que não houve quebra das condições por parte do agente durante o período da suspensão. No âmbito da suspensão provisória do processo, ainda que não sejam cumpridas as injunções e as regras de conduta impostas pelo juiz de instrução ao arguido, está em causa apenas a prossecução do processo, sem que o arguido possa exigir a restituição de prestações que haja efectuado,⁷ e só constitui antecedente criminal após o julgamento, quando haja decisão condenatória proferida pelo juiz.⁸ De notar que a suspensão provisória do processo não está sujeita a registo criminal, nem constitui antecedente criminal do arguido.⁹

2. Suspensão da execução da pena e suspensão da execução da pena de prisão

O instituto da suspensão no âmbito do direito penal de Macau rege-se pelos artigos 48.º a 55.º do Código Penal. A suspensão da execução da pena de prisão, também conhecida por suspensão da pena, aplica-se às penas aplicadas pelo tribunal em processo penal ao arguido pela prática de actos que constituam crime; a suspensão da execução da pena prevista no direito disciplinar aplica-se às penas aplicadas ao agente, quando se concluir pela existência de infracção disciplinar que lhe seja imputável, após instrução do processo disciplinar. Com efeito, ambas são medidas de fase semelhante.

Principais distinções entre a suspensão da execução da pena de prisão e a suspensão da execução da pena: Primeira, no âmbito da suspensão da execução da pena de prisão, pode o tribunal impor oficiosamente deveres, regras de conduta e/ou regime de provas que sejam convenientes e adequados às diferentes circunstâncias. Durante o período de suspensão, o tribunal pode ainda, em

⁷ N.º 3 do artigo 264.º do CPP.

⁸ Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 27/96/M.

⁹ Artigos 1.º a 3.º do Decreto-Lei n.º 27/96/M.

determinadas situações, alterar as referidas imposições ou prorrogar o período da suspensão.¹⁰ Pelo contrário, a suspensão da execução da pena exige apenas que o agente tenha bom comportamento durante o período da suspensão. Comparando os dois institutos jurídicos, a diversidade e a flexibilidade quanto à forma da suspensão da execução da pena de prisão são mais favoráveis à realização das finalidades da punição. Segunda, findo o período de suspensão da execução da pena de prisão, a pena não se extingue automaticamente, mas é declarada extinta pelo tribunal,¹¹ ao passo que, no âmbito da suspensão da execução da pena, se não se verificarem circunstâncias que impliquem a revogação da suspensão, findo o período da suspensão, extingue-se a responsabilidade disciplinar do agente. Terceira, a suspensão da execução da pena de prisão é, materialmente, uma decisão condenatória que constitui antecedente criminal do agente. Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 27/96/M, a suspensão da execução da pena de prisão está sujeita ao registo criminal, cujo cancelamento definitivo depende da reabilitação após extinção da pena, enquanto que a suspensão da execução da pena é provisoriamente averbada no registo individual do agente, durante o período da suspensão, devendo o averbamento ser cancelado pela entidade competente para punir, findo o período da suspensão, quando se concluir pela satisfação das condições da suspensão por parte do agente.¹²

3. Suspensão da execução da pena e suspensão da execução das sanções administrativas

Apesar de o direito disciplinar e o direito administrativo sancionatório não terem o mesmo objecto, nem protegerem os mesmos bens jurídicos, ambos são de natureza punitiva. O regime jurídico das sanções administrativas de Macau integra um grande número de leis avulsas, das quais o Decreto-Lei n.º 52/99/M — Regime Geral das Infracções Administrativas e Respectivo Procedimento, enquanto seu regime geral, não dispõe sobre a suspensão da execução da pena. Com efeito, o

¹⁰ N.º 3 do artigo 49.º, n.º 4 do artigo 50.º e artigo 53.º do Código Penal.

¹¹ Artigo 55.º do Código Penal.

¹² Artigos 198.º e 199.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

instituto da suspensão da execução da pena não é comum nas leis das sanções administrativas, encontrando-se previsto apenas em poucas leis avulsas. Por exemplo, o artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 16/96/M — Novo Regime de Actividade Hoteleira e Similar, determina que “Ocorrendo circunstâncias justificativas ponderosas pode a execução da sanção ser suspensa por um período não inferior a 6 meses, nem superior a 1 ano. O artigo 41.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2004 — Regulamento Geral dos Espaços Públicos, dispõe que “Ocorrendo motivos ponderosos pode a execução da sanção ser suspensa por um período não inferior a 6 meses, nem superior a 1 ano.”

A suspensão da execução da pena distingue-se, essencialmente, da suspensão da execução das sanções administrativas pelo facto de, no termos do Estatuto, findo o período de suspensão da execução da pena, o registo da pena ser cancelado, não constituindo antecedente criminal, quando forem satisfeitas as condições da suspensão, enquanto que, findo o período de suspensão da execução da sanção administrativa, o registo da pena constitui antecedente criminal e conta para a reincidência nos termos legais, sendo assim relevante como circunstância agravante no processo sancionatório, quando o infractor vier a praticar nova infracção.

III. Sujeito passivo da suspensão da execução da pena

Nos termos do artigo 74.º do Estatuto, o regime disciplinar previsto aplica-se aos agentes das Forças e Serviços de Segurança, aos agentes dos quadros próprios do CPSP e do CB, aos agentes do quadro de pessoal alfandegário dos SA e, com as devidas adaptações, aos alunos dos cursos de formação de oficiais e aos instruendos dos cursos de formação de instruendos. Desde o início das suas funções, os agentes respondem pelas infracções disciplinares praticadas no exercício das suas funções, mantendo-se a responsabilidade disciplinar mesmo para além da cessação definitiva de funções.¹³

¹³ N.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

No entanto, será que se aplica a suspensão da execução da pena a todos os referidos agentes que sejam punidos com pena susceptível de suspensão na sua execução nos termos legais? Entendemos que não, porque só se aplica a suspensão da execução da pena, quando a entidade competente para punir concluir, após consideração global, que a ameaça da pena bastará para satisfazer as necessidades de remédio e de prevenção disciplinar. A suspensão da execução da pena não existe sem contrapartida: o agente deve manter bom comportamento e cumprir os seus deveres durante o período do regime de prova fixado pela entidade competente para punir, a fim de provar que já se atingiram as finalidades da pena. Nestes termos, a suspensão da execução da pena não é aplicável aos agentes que, no momento da aplicação da pena, tenham cessado o vínculo funcional com as Forças e Serviços de Segurança a que se aplica o Estatuto, nomeadamente, aposentados, desligados do serviço e alunos e instruendos que sejam eliminados, respectivamente, dos cursos de formação de oficiais e dos cursos de formação de instruendos. Uma vez cessado o vínculo funcional, o agente deixa de estar sujeito ao regime disciplinar, o que impede o cumprimento contínuo dos seus deveres e a satisfação das condições impostas para efeitos do regime de prova.

IV. Poder da proposta e da decisão da suspensão da execução das penas

Nos termos do n.º 1 do artigo 128.º do Estatuto, no prazo de 10 dias após a apresentação da defesa do arguido ou da realização das diligências complementares de prova, quando a elas houver lugar, o instrutor elabora um relatório completo e conciso, do qual consta a “proposta de suspensão da execução da pena, quando aplicável”.

Em processos disciplinares, o instrutor intervém plenamente no inquérito, procedendo officiosamente a todas as diligências necessárias ao esclarecimento dos factos, nomeadamente, à análise das provas e ao contacto imediato com o arguido, ouvindo este mesmo.¹⁴ Neste sentido, o instrutor deve ser quem melhor

¹⁴ Artigo 117.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

conhece a conduta infractora, o nível de violação do dever do agente, o seu grau de culpabilidade, a seriedade das consequências, o estado pessoal e a atitude pós-infracção do agente, entre outros factores, para poder verificar se este preenche ou não os demais pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 161.º do Estatuto, designadamente, se existem “razões suficientes para acreditar que a ameaça da execução é suficiente para a conciliação do agente com os deveres gerais e especiais a que está vinculado”. Analisado sistematicamente todo o caso, se o instrutor considerar verificados os demais pressupostos para a suspensão da execução da pena, pode exercer o seu poder de proposta no relatório final.

De acordo com o artigo 103.º do Estatuto, em tudo o que não se encontre previsto no processo especial, matéria expressamente contemplada nos artigos 132.º e seguintes do mesmo diploma, aplicam-se as disposições respeitantes ao processo comum. Assim sendo, também em processos especiais o instrutor pode exercer o seu poder de proposta de suspensão da execução da pena nos termos legais.

Além disso, nos casos em que a pena de repreensão escrita venha a ter lugar, a sanção é aplicada sem dependência de processo disciplinar.¹⁵ Nestas circunstâncias, o processo não é obrigatório. Se houver processo disciplinar, o instrutor pode, verificados os demais pressupostos, propor a suspensão da pena a aplicar ao arguido nos termos legais, cabendo à entidade competente para punir tomar a última decisão, aceitando a proposta ou actuando oficiosamente; caso contrário, pode também essa entidade determinar oficiosamente a suspensão da pena de repreensão escrita.

Normalmente, a entidade que manda instaurar o processo é a competente para decidir. Se não for esse o caso, deve aquela remetê-lo a quem de direito, no prazo de cinco dias, acompanhado de parecer sucinto.¹⁶ Em conformidade com o n.º 1 do artigo 161.º do Estatuto, a entidade competente para punir é a competente para decidir sobre a suspensão da pena.

¹⁵ N.º 2 do artigo 105.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

¹⁶ N.º 3 do artigo 128.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

De acordo com o disposto no artigo 78.º do Estatuto, o Chefe do Executivo tem competência disciplinar plena, que abrange a das entidades com poderes de tutela ou de supervisão e a dos dirigentes e chefias, nos termos em que a mesma lhes for atribuída por lei ou delegação de competências. A competência disciplinar dos superiores hierárquicos tem os limites referidos no Anexo V da lei, da qual faz parte integrante.

V. Penas disciplinares susceptíveis de suspensão

As penas disciplinares do Estatuto são divididas em correccionais e expulsivas, em função da sua natureza: as correccionais abrangem a repreensão escrita, a multa e a suspensão; as expulsivas incluem a aposentação expulsiva, a demissão e a extinção do vínculo de empregado público.

À luz do artigo 161.º do Estatuto, as únicas penas correccionais susceptíveis de suspensão são a repreensão escrita e a multa. O legislador tem tendência para suspender as penas daqueles que cometem uma infracção menos grave dando-lhes um oportunidade. A pena de repreensão escrita é aplicável às infracções disciplinares leves, de que não resulte prejuízo para o serviço ou para o público;¹⁷ a pena de multa, por sua vez, é aplicável em caso de negligência ou má compreensão dos deveres de que resulte prejuízo manifesto para o serviço.¹⁸

Remetemos para a comparação com o regime geral da suspensão das penas previsto no artigo 317.º do ETAPM, onde as penas susceptíveis de suspensão são menos rigorosas em termos de modalidade, pois abrangem não só a repreensão escrita e a multa, mas também a pena de suspensão.

¹⁷ Artigo 149.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

¹⁸ Artigo 150.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

VI. Pressupostos a preencher para a suspensão da execução das penas e respectivos efeitos

O instituto da suspensão da execução das penas é uma novidade introduzida pelo novo Estatuto. Até então, o Estatuto dos Militarizados excluía expressamente a sua aplicabilidade. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 161.º do actual Estatuto, o legislador fixou dois pressupostos para o efeito: primeiro, tratar-se da primeira infracção disciplinar cometida pelo agente; segundo, existirem razões suficientes para acreditar que a ameaça da execução é suficiente para a conciliação do agente com os deveres gerais e especiais a que está vinculado. No ETAPM, o único pressuposto fixado para a suspensão das penas consiste em que “a censura do facto e a ameaça de pena bastam para satisfazer as necessidades de prevenção e reprovação da infracção”. Quer isto dizer que o regime geral não exige que se trate da primeira infracção disciplinar do agente.

A averiguação do primeiro pressuposto – “tratar-se da primeira infracção disciplinar cometida pelo agente” – não depende simplesmente do número de vezes da infracção, mas sim da existência ou não de cadastro disciplinar, o qual consiste num averbamento que se faz, após tornada definitiva da decisão de aplicação da pena ao agente, cuja infracção já foi previamente apurada. Assim, a verificação sobre se a infracção é cometida pela primeira vez baseada no cadastro disciplinar corresponde melhor ao princípio da presunção de inocência e ao significado original da “primeira infracção disciplinar cometida”. Por outro lado, de acordo com o artigo 198.º do Estatuto, todas as penas são averbadas no processo individual do agente. Assim sendo, a existência ou não do averbamento disciplinar no processo é, na prática, o único meio para apurar se se trata da primeira infracção disciplinar do mesmo. Dito isto, “a primeira infracção disciplinar cometida” deve reportar-se à ausência de cadastro disciplinar no momento da prática infractora ou no momento da aplicação da pena? A resposta é obviamente a primeira, porque o agente, apesar de ter sido alvo de pena disciplinar, opta por cometer uma nova infracção, o que demonstra, por um lado, que a pena anteriormente aplicada não chegou a exercer a sua função punitiva e dissuasora e, por outro, que o grau de

dolo do agente é relativamente elevado, não sendo recomendável a suspensão da execução da pena. Pelo exposto, a primeira infracção disciplinar pauta-se pela ausência de cadastro disciplinar no momento do cometimento da infracção.

Para compreender melhor o pressuposto em questão, exemplifiquemos com o seguinte: na primeira hipótese, contra um agente sem antecedentes disciplinares foram instaurados dois processos disciplinares por duas infracções sucessivas que cometeu, não sendo tais processos apensáveis.¹⁹ Seja qual for a ordem cronológica dessas infracções, caso no momento das respectivas práticas o agente não tenha tido nenhum cadastro disciplinar, ambas são individualmente tidas como a “primeira infracção disciplinar”; na segunda hipótese, ao agente foi aplicada uma pena disciplinar cuja execução se encontra suspensa. Quando o elemento tiver preenchido os demais pressupostos para a suspensão da pena, decorrido o respectivo prazo, a responsabilidade disciplinar extingui-se e o registo disciplinar também será cancelado.²⁰ Neste caso, se o agente vier a cometer uma infracção, como o registo já foi cancelado, a nova prática não deixa de ser tida como “a primeira infracção”; na terceira hipótese, a responsabilidade disciplinar extingue-se devido à prescrição do processo disciplinar.²¹ Embora as infracções do agente já tenham sido provadas, como o processo disciplinar já prescreveu, não lhe é aplicável nenhuma sanção. Logo, não tem cadastro disciplinar e a infracção que vier a cometer também preenche o pressuposto de ser “a primeira infracção”; na quarta hipótese, o agente reabilitado volta a praticar uma infracção. Se o mesmo for reabilitado, o registo da pena objecto de reabilitação será cancelado.²² Neste sentido, não havendo registo disciplinar, a infracção que vier a cometer também é “a primeira”.

Em relação ao segundo pressuposto, “existirem razões suficientes para acreditar que a ameaça da execução é suficiente para a conciliação do agente com

¹⁹ Artigo 110.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

²⁰ Artigo 199.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

²¹ Artigo 80.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança, que remete para o artigo 286.º do ETAPM.

²² Artigo 199.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

os deveres gerais e especiais a que está vinculado”, como afirma Manuel Leal-Henriques, nem as chamadas “penas” disciplinares devem ter por escopo primário ou sequer essencial o castigo dos infractores, mas essencialmente a sua correcção através da assunção de medidas que contribuam, com o menor custo possível, para a recomposição do tecido administrativo transitoriamente afectado,²³ de maneira que exerçam as suas funções de prevenção geral de alertar e de impedir os outros da infracção e as funções de prevenção especial de cominar o agente para não pôr novamente em crise o seu dever. Este pressuposto é uma justa concretização das finalidades das sanções disciplinares, nomeadamente a respeito da prevenção especial, tendo na sua origem a esperança de que o infractor sentirá o peso da censura e da ameaça que continua a pairar sobre si, e tê-la-á como uma advertência séria capaz de o levar a maiores cautelas no futuro e a um cumprimento mais rigoroso dos seus deveres funcionais.²⁴ No que diz respeito à averiguação do pressuposto em abordagem, o legislador adopta um conceito indeterminado, podendo o instrutor proponente da suspensão da pena e a entidade competente para a decisão ponderar, avaliar e interpretar os factores em cada caso concreto. Para o efeito, na ponderação de saber se o pressuposto está preenchido, pode tomar-se como referência o n.º 1 do artigo 317.º do ETAPM, dando consideração à personalidade do agente, às condições da sua vida, à sua conduta anterior e posterior ao facto punível e às circunstâncias deste.

A suspensão da execução das penas é um acto constitutivo de deveres para o agente. De acordo com o n.º 1 do artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a decisão da suspensão produz efeitos a partir da sua notificação ao destinatário. Nos termos do n.º 1 do artigo 136.º do mesmo código, os actos administrativos são executórios logo que eficazes. Além disso, em termos de eficácia, a suspensão da execução das penas é um acto de execução continuada.

²³ Manuel Leal-Henriques, *Manual de Direito Disciplinar*, 2.ª edição, Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2009, p.16.

²⁴ Manuel Leal-Henriques, *Manual de Direito Disciplinar*, 2.ª edição, Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2009, p.164.

Quer dizer, a sua execução perdura no tempo.²⁵ É justamente a sua eficácia continuada que justifica a possibilidade de a entidade competente para punir, revogar a decisão da suspensão da pena aplicada ao agente devido a qualquer infracção, executando de imediato a pena suspensa.

Quanto aos efeitos, em primeiro lugar, de harmonia com o artigo 161.º do Estatuto, o agente alvo da suspensão da pena está obrigado a cumprir os deveres gerais e especiais previstos no Estatuto e, logo que os ditos deveres forem novamente violados, a decisão da suspensão será revogada, dando então lugar à execução imediata da pena suspensa; em segundo lugar, com base no disposto nos artigos 199.º e 200.º do Estatuto, a suspensão da execução das penas é averbada no processo individual do agente, sendo o registo das penas cancelado quando não tenha havido quebra das condições que justificaram a suspensão; em terceiro lugar, nos termos do n.º 4 do artigo 186.º do Estatuto, as penas cuja execução está em suspensão não contam para efeitos de posicionamento nas classes de comportamento, ou seja, as penas suspensas não relevam para o posicionamento do agente nas classes do comportamento.

VII. Mecanismo de impugnação contra a decisão da suspensão da execução das penas

Como antes exposto, a suspensão da execução das penas é um acto administrativo válido, eficaz e executório, pelo que o agente pode, com fundamento na ofensa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, recorrer aos mecanismos de reclamação e de recursos administrativos previstos no CPA, para requerer a sua impugnação.

Nos termos do artigo 162.º do Estatuto, das decisões proferidas em processo disciplinar cabe reclamação, a interpor no prazo de cinco dias após o seu conhecimento ou notificação, com os efeitos previstos no CPA. Em princípio,

²⁵ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo Volume II*, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 259.

qualquer acto administrativo pode ser objecto de reclamação. Quando o interessado não se conformar ou não estiver satisfeito com um acto administrativo, pode apresentar reclamação junto do autor do acto – nisto consiste o princípio da livre reclamação conhecido na doutrina - salvo disposições especiais em contrário ou casos em que o órgão administrativo já tenha proferido uma decisão sobre a reclamação ou o recurso administrativo, excepto se se tratar de uma reclamação apresentada com fundamento na omissão do dever de decidir.²⁶ Além disso, não podem reclamar aqueles que, sem reserva, tenham aceite, expressa ou tacitamente, um acto administrativo depois de praticado.²⁷ No Estatuto não se encontra nenhuma disposição expressa que exija que o agente apresente previamente uma reclamação (reclamação necessária),²⁸ se não se conformar com a decisão tomada no processo disciplinar. Assim, contra a decisão da suspensão da execução das penas, pode o agente apresentar a sua reclamação segundo os princípios gerais, com fundamento na ilegalidade ou na inconveniência do acto administrativo, pedindo que o autor do acto (entidade competente para punir) reaprecie e decida novamente.²⁹ A reclamação é, neste sentido, facultativa.³⁰

Em conformidade com o artigo 163.º do Estatuto, do despacho final que aplique uma pena disciplinar, ou do despacho que não seja de mero expediente, cabe recurso hierárquico necessário, a interpor para o Chefe do Executivo no prazo de 15 dias a contar da respectiva notificação. Em princípio, a decisão proferida pela entidade competente para punir em sede de processo disciplinar é um acto administrativo executório mas não definitivo.³¹ É a irrecorribilidade contenciosa

²⁶ Ho Chi Un, 《澳門行政處罰法教程》 (*Manual do Direito Administrativo Sancionatório de Macau*), Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2014, pp. 193 e 194.

²⁷ N.º 3 do artigo 147.º do CPA.

²⁸ A reclamação é facultativa por regra e só excepcionalmente necessária. A título de exemplo da reclamação necessária, vide artigo 36.º da Lei n.º 3/2001 — Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, republicada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 21/2017.

²⁹ N.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 145.º, artigo 146.º e artigo 152.º do CPA.

³⁰ N.º 1 do artigo 150.º do CPA.

³¹ “Considera-se necessário o recurso hierárquico administrativo do qual depende a interposição, junto dos tribunais, do recurso contencioso. A definitividade da decisão significa que se trata de uma decisão última e definitiva da Administração, a qual representa a posição derradeira desta em relação a um

até à última decisão do órgão superior que determina a natureza necessária do recurso hierárquico.³² De mesmo modo, não podem apresentar recurso hierárquico necessário aqueles que, sem reserva, tenham aceitado, expressa ou tacitamente, um acto administrativo depois de praticado.³³ Verificando-se as situações referidas no artigo 160.º do CPA, os órgãos administrativos devem rejeitar o recurso hierárquico. No tocante a qual o órgão superior a que deve ser apresentado o recurso hierárquico necessário, nos termos do n.º 1 do artigo 163.º do Estatuto, o recurso é dirigido ao mais elevado superior hierárquico (Chefe do Executivo) do autor do acto. Mas, com base no n.º 2 do artigo 156.º do CPA, se a competência para a decisão do Chefe do Executivo se encontrar delegada ou subdelegada noutro órgão, é para este que o recurso deve ser interposto. Nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 2/1999 — Lei de Bases da Orgânica do Governo, do artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999 — Organização, Competências e Funcionamento dos Serviços e Entidades Públicos, e das respectivas ordens executivas delegantes, o Chefe do Executivo já delegou no Secretário para a Segurança as competências (incluindo para decidir) da área governativa da segurança. Daí, o arguido (o agente), o participante ou o queixoso, previstos no n.º 2 do artigo 163.º do Estatuto, que têm legitimidade devem interpor o recurso hierárquico necessário para o Secretário para a Segurança. Só o acto administrativo praticado pelo Secretário acerca do assunto é definitivo, seja em termos verticais, seja em termos de competência. O Secretário é o órgão competente para conhecer do recurso hierárquico necessário, pelo que não só pode confirmar ou revogar o acto objecto do recurso, como pode modifica-lo ou substituí-lo por outro.³⁴

assunto.” Vide Ho Chi Un, 《澳門行政處罰法教程》 (*Manual do Direito Administrativo Sancionatório de Macau*), Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2014, p.197 e 198.

³² N.º 1 do artigo 154.º do CPA.

³³ N.º 3 do artigo 147.º do CPA.

³⁴ N.º 1 do artigo 161.º do CPA.

Nos termos dos n.ºs 3 a 5 do artigo 163.º do Estatuto, no âmbito do recurso hierárquico pode o recorrente legítimo oferecer novos meios de prova ou juntar documentos, que não lhe tenha sido possível oferecer durante o período de instrução do processo. A entidade competente para punir pode ordenar a realização de diligências complementares de prova e o recurso hierárquico não determina a suspensão obrigatória das medidas cautelares aplicadas. Só depois de haver um acto administrativo definitivo a nível governamental é que o mesmo se torna contenciosamente recorrível.³⁵ Assim, o artigo 165.º do Estatuto indica expressamente que das decisões definitivas cabe recurso contencioso nos termos gerais.

Por fim, de acordo com o regime de subida dos recursos hierárquicos especialmente previsto no artigo 164.º do Estatuto, os recursos hierárquicos das decisões que não ponham termo ao processo sobem com o que for interposto da decisão final, salvo se a sua retenção prejudicar a respectiva utilidade processual. Sobe imediatamente e nos próprios autos o recurso hierárquico interposto do despacho que não admita a dedução da suspeição do instrutor ou não aceite os fundamentos invocados para a mesma.

VIII. Período de suspensão da execução das penas e da execução das penas suspensas

Nos termos do n.º 1 do artigo 161.º do Estatuto, por decisão da entidade competente para punir, as penas de repreensão escrita e de multa podem ser suspensas na sua execução, por um período máximo de dois anos. A referida entidade, após ponderados factores tais como as circunstâncias da infracção e as funções preventivas legais, fixa para o agente um período de suspensão da pena, razoável e concreta. Durante o período, o agente tem de cumprir os deveres gerais e especiais previstos no Estatuto, não podendo ser sancionado por nenhuma infracção. Caso contrário, a pena até então suspensa será executada de imediato e

³⁵ Artigo 28.º do Código do Processo Administrativo Contencioso.

o registo disciplinar também não será cancelado.³⁶ Ademais, a comissão da infracção durante o prazo de suspensão da execução da pena é uma circunstância agravante da responsabilidade disciplinar,³⁷ o que pode implicar consequências sancionatórias mais pesadas para o agente.

IX. Conclusão

O antigo Estatuto dos Militarizados excluía expressamente a aplicabilidade do instituto da suspensão da execução das penas. Mas o novo Estatuto, ao contrário do anterior, introduziu-o como novidade. Na visão dos autores, a suspensão da execução das penas é um instituto jurídico de favor e também de imperatividade, cuja introdução é decerto um avanço significativo, que consubstancia plenamente as finalidades das penas disciplinares. De facto, o pessoal militarizado contemplado pelo Estatuto dos Militarizados refere-se ao pessoal que executa tarefas de natureza militar.³⁸ Para qualquer Estado, importa que as leis sejam extremamente restritivas para o militar ou pessoal militarizado em sede disciplinar. Confrontando-nos com as infracções por eles cometidas, as práticas serão todas punidas, sendo a pena de execução imediata e impreterível.

Como é óbvio, a execução das penas prejudica ou lesa inevitavelmente os direitos patrimoniais e/ou o prestígio do agente, consistindo o resultado directo da sanção disciplinar em baixar a classe de comportamento do mesmo, o que releva para a sua promoção, sendo o impacto nomeadamente perceptível para aqueles com menos anos de antiguidade. Em simultâneo, atenta a relação laboral permanente entre o agente e a RAEM, é crucial assegurar o equilíbrio entre, por

³⁶ Artigo 199.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

³⁷ Alínea 9) do n.º 2 do artigo 157.º da Lei n.º 13/2021 — Estatuto dos Agentes das Forças e Serviços de Segurança.

³⁸ Por exemplo, o n.º 2 do artigo 5.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, dispõe que os militarizados têm o dever de se sacrificarem quando necessário.

um lado, as finalidades preventiva, conservatória ou reconstitutiva da ordem jurídica transitoriamente perturbada, típicas das penas disciplinares, e, por outro, a relação estável e harmoniosa entre ambas as partes. Ademais, face às infracções leves, para melhor concretizar a finalidade preventiva das sanções disciplinares, mais vale dar ao agente uma oportunidade para se corrigir do que executar logo a pena.