

## **O DESPACHO LIMINAR DO RECURSO DE IMPUGNAÇÃO NO PROCESSO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES<sup>1</sup>**

A. Leones Dantas

Juiz Conselheiro do S.T.J.

1 – Resulta do artigo 63.º do Regime Geral das Contra-ordenações<sup>2</sup>, sob a epígrafe «não aceitação do recurso», que «o juiz rejeitará por meio de despacho, o recurso feito fora do prazo ou sem o respeito pelas exigências de forma» e decorre do n.º 2 deste artigo que «deste despacho há recurso, que sobe imediatamente».

A aparente simplicidade desta norma esconde um dos momentos mais importantes da intervenção judicial no processo das contra-ordenações

Conforme se verá, está em causa uma intervenção estruturante na dinâmica do processo e caracterizadora da sua especificidade, sobretudo, quando comparado com o processo penal.

O artigo 27.º, n.º 1, alínea c), daquele Regime Geral, prevê que o decurso do prazo de prescrição do procedimento contra-ordenacional se suspende durante o tempo em que o procedimento «estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima até à decisão final do recurso».

Parece-nos significativa da especificidade do processo das contra-ordenações a denominação dada a este despacho - «que procede ao exame preliminar do recurso», para o tomar como tema deste texto. Por simplicidade, chamar-lhe-emos apenas despacho liminar.

Na dinâmica do recurso de impugnação, que, recorde-se, é o meio através do qual o condenado pela autoridade administrativa vai provocar a reapreciação do seu caso perante um tribunal, o despacho liminar marca o início da intervenção judicial no recurso, após a chamada fase intermédia, que aglutina os atos do recurso de impugnação

---

<sup>1</sup> Na elaboração deste texto tiveram-se presentes duas obras de referência sobre o Direito das Contra-ordenações: *O Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações* de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, Universidade Católica Editora, 2011 e *O Direito de Mera Ordenação Social - Entre a Ideia de Recorrência e a da Erosão do Direito Penal Clássico*, de ALEXANDRA VILELA, Coimbra Editora, 2013.

<sup>2</sup> Designado seguidamente apenas por “Regime geral”. Resulta do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a redação decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

que ocorrem entre o momento em que o condenado apresenta à autoridade administrativa o seu recurso, nos termos do artigo 59.º do Regime Geral e o momento em que este é apresentado ao juiz no tribunal competente, pelo Ministério Público, nos termos do artigo 62.º do mesmo regime.

Não vamos ponderar no âmbito desta reflexão esses atos, nomeadamente, os que podem ser assumidos pela autoridade administrativa nessa fase do processo e os atos da responsabilidade do Ministério Público.<sup>3</sup>

O despacho liminar materializa uma intervenção judicial estruturante na dinâmica do recurso de impugnação, caracterizadora da especificidade e autonomia desta forma de processo face ao processo penal e justifica uma nova abordagem que possa potenciar o diálogo crítico sobre a forma como os tribunais têm assumido as competências que lhe são atribuídas nesta sede.

Ao fazer apelo à especificidade do processo das contra-ordenações e à sua autonomia face ao processo penal, reafirma-se o que materializa numa evidência: o processo das contra-ordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito.

Por outro lado, o recurso de impugnação materializa-se como uma forma de impugnação de uma decisão administrativa, exequível e realizadora da função sancionatória subjacente ao processo e expressiva da subsidiariedade da intervenção dos tribunais nesta área.

Importa não esquecer que, ao contrário do Direito Penal, a realização dos fins deste sistema sancionatório se realizam, em regra, fora da intervenção dos tribunais e que estes só intervêm no sistema para garantir o direito dos cidadãos a aceder aos tribunais para resolver os litígios, no quadro do direito fundamental decorrente do artigo 20.º da Constituição da República.

2 – Na busca de lugares paralelos no sistema jurídico para equacionarmos o despacho liminar no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações somos, desde logo, encaminhados para o regime dos recursos consagrado no Código de Processo Penal, nomeadamente, os seus artigos 414.º e 417.º.

Trata-se de dispositivos que contêm a disciplina específica desta forma de processo mas que nos permitem encontrar alguns pontos de referência e de aproximação na caracterização do despacho sobre que nos debruçamos.

---

<sup>3</sup> Cfr. LEONES DANTAS, “O Ministério Público no processo das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 26 e ss.

Consagram aqueles artigos as primeiras intervenções judiciais no recurso, quer no Tribunal recorrido – artigo 414.º, quer no tribunal competente para o conhecimento do recurso – artigo 417.º, em que, para além do mais, se vai verificar se ocorrem circunstâncias que obstem à admissão e ao conhecimento do recurso, sendo certo que a decisão proferida pelo tribunal recorrido não vincula o tribunal competente para conhecimento do recurso.

Na comparação com o processo das contra-ordenações importa que se tenha presente que não cabe à autoridade administrativa recorrida admitir ou rejeitar o recurso, não tendo esta poderes análogos aos que decorrem do artigo 414.º do C.P.P. para o juiz recorrido, embora ainda conserve a disponibilidade do processo, materializada no instituto da revogação da decisão, previsto no n.º 2 do artigo 62.º daquele Regime e incumbindo-lhe enviar o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º1 deste artigo.

Não existe, deste modo, qualquer “divisão de tarefas” entre a autoridade recorrida e o tribunal, relativamente à admissão ou rejeição do recurso, divisão que vamos encontrar no que se refere à intervenção do Tribunal, no processo das contra-ordenações entre o despacho previsto no artigo 63.º que consagra o despacho liminar e o conhecimento do recurso, previsto no artigo 64.º, conforme seguidamente se analisará.

Importa, contudo, neste momento, que se tenha presente que o despacho a que se refere o artigo 63.º do Regime Geral das contra-ordenações nada tem a ver com o despacho previsto no artigo 411.º do Código do Processo Penal, despacho este que materializa a 1.ª intervenção do tribunal competente para o julgamento no processo penal.

De facto, conforme refere PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «no processo das contra-ordenações não há um despacho equivalente ao proferido pelo tribunal nos termos do artigo 411.º do CPP»<sup>4</sup>.

Na verdade, como acima se referiu, no quadro das especificidades do processo das contra-ordenações face ao processo penal, fácil é concluir que, ao contrário do processo penal, não há no processo das contra-ordenações uma divisão entre fases preliminares e fases subsequentes e que o processo, na sua dimensão administrativa, não pode ser tratado como se integrasse as fases preliminares do processo penal.

Como veremos, o despacho previsto no artigo 63.º do Regime Geral comporta intervenções processuais que seriam inadmissíveis no processo penal, nomeadamente, aquelas que vão abrir caminho ao conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, instituto que nada tem a ver com o processo penal e que supera corolários clássicos daquele, como o do princípio do acusatório, bem como as restrições relativamente ao uso em sede de decisão de meios de prova recolhidos fora da audiência.

---

<sup>4</sup> *Comentário*, p, 263.

**3** – Decorre do n.º 1 daquele artigo 63.º do Regime Geral que o «o juiz rejeitará, por meio de despacho, o recurso feito fora de prazo ou sem respeito pelas exigências de forma».

São enunciados dois motivos que podem conduzir à rejeição liminar do recurso: o desrespeito pelas exigências de forma, no que se refere ao requerimento de interposição do recurso, e o desrespeito pelo prazo.

O respeito pelas exigências de forma apela ao disposto no n.º 3 do artigo 59.º do mesmo regime, onde se refere que «o recurso é feito por escrito» e «devendo constar de alegações e conclusões».

Na interpretação desta norma e na determinação do seu conteúdo mínimo haverá que ter presente que o recurso tanto pode ser interposto pelo defensor como pelo próprio arguido, sendo que as exigências estabelecidas em termos de forma deverão ter presente esta realidade e o facto de que a habilitação académica e a formação profissionalizante do defensor não existem quando seja o próprio arguido a formular o requerimento.

Trata-se de um terreno onde os tribunais terão que atuar com toda a prudência e equilíbrio, não esquecendo a dimensão constitucional do direito de recurso aos tribunais, como direito fundamental, quando formulem exigências relativamente ao exercício desse direito, não podendo pôr em causa o seu núcleo fundamental.

No fundo, a lei exige que o recurso seja interposto por escrito e que o recorrente diga as razões pelas quais discorda da decisão que o condenou e sintetize, de alguma forma, as razões invocadas, assim cumprindo as exigências em termos de «alegações» e «conclusões».

Desde que o requerimento, na ponderação integrada das alegações e das conclusões, permita entender, com razoabilidade, aquilo que o recorrente pretende e os motivos da sua divergência, pode entender-se que as alegações satisfazem o mínimo exigível.

Na dúvida, o tribunal deverá convidar o recorrente a esclarecer o que pretende com o recurso apresentado.

Trata-se de uma área onde a jurisprudência do Tribunal Constitucional ajudou a perspetivar caminhos para uma melhor realização do Direito<sup>5</sup>.

**4** – Uma das razões que pode motivar a rejeição liminar de recurso é o desrespeito pelo prazo para a sua interposição, que se mostra hoje fixado em 20 dias, após a notificação da decisão condenatória ao arguido.

---

<sup>5</sup> Cf. LOPES DO REGO, “Alguns Problemas constitucionais do direito das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 17 e ss.

O prazo para a interposição deste recurso motivou uma querela jurisprudencial que veio a exprimir-se no acórdão uniformizador do Supremo Tribunal de Justiça de 10 de março de 1994, em que se decidiu que «não tem natureza judicial o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro»<sup>6</sup>.

Apesar desta decisão e à revelia da orientação jurisprudencialmente fixada, na revisão de 1995<sup>7</sup> foi introduzida no artigo 60.º do Regime Geral disciplina própria sobre a forma como este prazo deve ser contado, solução inspirada no regime de cômputo dos prazos do Código do Procedimento Administrativo.

A fundamentação daquele acórdão deixou traços profundos na prática judiciária induzindo tomadas de posição cuja falta de fundamento é evidente, nomeadamente, na afirmação da natureza administrativa do processo das contra-ordenações, para daí deduzir corolários em termos de disciplina de atos processuais, tendência que se mantém, apesar da revogação do regime jurídico no contexto do qual aquele acórdão uniformizador foi proferido.

Na verdade, sendo o processo das contra-ordenações um todo, que engloba a fase administrativa e a fase do recurso de impugnação, sendo o regime do atos processuais do processo das contra-ordenações o que decorre do processo penal, por força do regime de subsidiariedade, previsto no artigo 41.º do Regime Geral, criou-se, com a referida jurisprudência e a alteração legislativa subsequente, o absurdo de um processo (uma estrutura processual única) que tem o regime dos atos processuais do Processo Penal como direito subsidiário na fase administrativa e no recurso de impugnação, mas que tem um regime específico de cômputo de prazos no que se refere à interposição do recurso de impugnação.

Acresce que a disciplina do procedimento administrativo, que terá inspirado aquela solução, nada tem a ver com a tramitação do processo das contra-ordenações na sua fase organicamente administrativa.<sup>8</sup>

Em síntese, o regime dos atos processuais do processo das contra-ordenações é o que resulta da aplicação subsidiária do processo penal, por força do citado artigo 41.º do Regime Geral, com exceção do cômputo do prazo para a interposição do recurso de impugnação, que é estabelecida no artigo 60.º daquele Regime.

**5** – As tarefas que o processo das contra-ordenações coloca nas mãos do juiz na fase inicial do recurso de impugnação não se esgotam na apreciação das exigências de forma

---

<sup>6</sup> In *Diário da República*, 1.ª Série, de 7 de Maio de 1994.

<sup>7</sup> Decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro.

<sup>8</sup> Sobre o sentido do artigo 41.º do Regime Geral, cfr. LEONES DANTAS, “Os direitos de audição e defesa no processo das contra-ordenações – art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República, *Contra-ordenações Laborais*, C.E.J., Novembro de 2013, pp. 41 e ss.

e de tempestividade do recurso, ou da verificação da competência do tribunal, a levar a cabo em sede de despacho liminar, havendo que conhecer também das demais circunstâncias que possam impedir a prossecução dos termos do recurso, a conhecer nos termos do artigo 64.º do mesmo Regime Geral.

Deste modo, enquanto a rejeição por desrespeito das exigências de forma, ou do prazo, são conhecidas no despacho a que se refere o artigo 63.º, todas as demais questões que obstem ao conhecimento do recurso, são conhecidas no âmbito do conhecimento por despacho, previsto no referido artigo 64.º.

Cabem neste instituto, não apenas as formas de decisão do recurso ali expressamente consagradas, mas também todas as questões que obstem à normal prossecução do processo e ultrapassem o âmbito do artigo 63.º daquele Regime Geral.

Tem nesta sede particular importância a questão do conhecimento das nulidades da decisão administrativa e a forma própria de conhecimento das mesmas, que só poderá ocorrer nos termos do artigo 64.º daquele Regime.

Deste modo, a declaração de nulidade da decisão administrativa recorrida por preterição de exigências a que deva obediência, ou na sequência de omissão de atos processuais que a afetem, nos casos em que o tribunal possa conhecer desses vícios, não pode ser feita no âmbito do artigo 63.º, mas implica conhecimento do recurso, a ter lugar no âmbito do artigo 64.º.

O conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, envolve os sujeitos processuais e a própria autoridade recorrida, salvaguardando interesses subjacentes a essa intervenção e, sobretudo, a sindicabilidade por via de recurso do decidido.

A sindicabilidade desta decisão é estruturante para o equilíbrio do processo, é um corolário do princípio do processo equitativo, que tem expressão no sentido da defesa, mas que se projeta também na tutela da posição de outros sujeitos processuais, contribuindo para a salvaguarda dos interesses públicos que estão subjacentes à intervenção das autoridades administrativas e que o Tribunal não pode ignorar<sup>9</sup>.

Embora a intervenção do Tribunal também seja expressão do direito de defesa, este Tribunal terá que assegurar a realização desse valor no quadro da realização dos interesses de natureza pública que estão subjacentes a este sistema sancionatório e que se projetam, igualmente, na intervenção dos tribunais.

Colide com os princípios inerentes ao processo equitativo, que são aplicáveis ao processo das contra-ordenações, permitir que o processo seja devolvido à autoridade administrativa, na sequência da declaração de nulidade da decisão, sem que aquela

---

<sup>9</sup> Sobre a vigência do princípio no processo das contra-ordenações, cfr. PAULO PINTO DE ALBUAQUERQUE, *Comentário*, p. 142.

tenha a possibilidade de se pronunciar sobre as nulidades imputadas à decisão recorrida, e, sobretudo, sem que seja possível sindicá-la, pela via de recurso, nomeadamente, através da intervenção do Ministério Público, o decidido.

Daí que sempre que ocorram circunstâncias que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, o juiz deverá encaminhar a decisão dessas questões para o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, respeitando o princípio do contraditório, nos termos em que o mesmo se mostra configurado.

Destaque-se que, à luz do disposto no artigo 70.º, n.º 2, a autoridade administrativa não tem o direito de oposição à decisão por despacho, mas apenas o direito de ser ouvida, quando o juiz entenda que deve arquivar o processo, apenas podendo impedir a decisão, nos termos do referido artigo 64.º, o Ministério Público ou o arguido.

**6** – Assente que nada obsta ao conhecimento do recurso, o juiz vai ter que decidir a forma através da qual vai conhecer do mesmo.

São duas as alternativas que a lei coloca, cada uma delas com o seu específico espaço de intervenção: o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, ou o conhecimento em audiência de julgamento, nos termos dos artigos 65.º e ss. do Regime Geral.

A opção entre conhecimento por despacho, ou conhecimento em audiência, depende, em primeira linha, do âmbito do recurso interposto.

Na verdade, o recurso de impugnação pode ter por objeto matéria de facto e matéria de direito, ou só matéria de direito.

O recurso terá por objeto apenas matéria de direito se o juízo de prova da autoridade administrativa subjacente à decisão recorrida é aceite pelo recorrente e este entende que o quadro factual fixado é bastante para a sua defesa.

Contrariamente, se o recorrente não se conforma com o quadro factual fixado, por discordar do juízo de prova subjacente à decisão recorrida, ou por entender que há outros factos relevantes para a sua defesa a provar, então o recurso terá por objeto matéria de facto.

Sempre que haja necessidade de produzir novos meios de prova, o conhecimento do recurso vai necessariamente fazer-se em audiência de julgamento, mas sempre que essa necessidade não exista, o conhecimento da matéria de facto em sede de recurso pode ocorrer no âmbito do conhecimento por despacho.

Por outro lado, se o recurso tem apenas por objeto matéria de direito, tudo aponta para a decisão do recurso no âmbito do conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, deixando de fazer sentido o recurso à audiência.

**7** – O conhecimento por despacho, como forma de decisão do recurso de impugnação, é um instituto específico do processo das contra-ordenações, evidenciando a sua autonomia face ao processo penal.

Com efeito, a realização judiciária do Direito Penal tem o seu espaço natural na audiência de julgamento, aberta, pública e subordinada ao contraditório, seguindo-se a esta audiência a decisão.

Por outro lado, como corolário da estrutura acusatória do processo, assenta na prova produzida em audiência e as fases preliminares justificam-se apenas para definir os casos em que há motivos que justifiquem a submissão a julgamento.

O tribunal não pode fundamentar a sua convicção nas provas que não tenham sido submetidas ao contraditório na audiência.

Ao contrário, no processo das contra-ordenações, se não for necessária a produção complementar de meios de prova, o tribunal decide o recurso com base na prova recolhida pela autoridade administrativa que se mostre documentada no processo, fora do espaço judiciário e sem necessidade de a sujeitar a debate contraditório em audiência.

Contudo, o tribunal quando decide, mesmo que tenha havido audiência, não poderá deixar de ponderar a prova produzida na fase administrativa e discutir as razões pelas quais se afasta do juízo de prova feito pela autoridade administrativa.

**8** – A opção entre o conhecimento por despacho, ou em audiência, exige uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelo recorrente, sobretudo nos casos em que o recurso tenha por objeto matéria de facto, em ordem a ponderar se há necessidade ou não de realização da audiência.

Esta, como se referiu, justifica-se quando haja novos meios de prova a produzir, ou quando sejam postos em causa meios de prova já constantes do processo e tomados em consideração na decisão recorrida.

Conforme decorre do n.º 2 do artigo 72.º do Regime Geral, incumbe ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir. Este dispositivo tem implicações profundas com os poderes atribuídos ao juiz em sede de despacho liminar, integrando uma responsabilidade que na prática judiciária normalmente é esquecida.

O conceito de âmbito da prova implica não apenas os factos sobre os quais a atividade probatória incide e que constituem o seu objeto, mas também os meios de prova a produzir e que visam a demonstração desses factos.

Esta realidade invoca a necessidade de ser ponderada a forma como o recurso é interposto, nomeadamente, as discordâncias que são invocadas pelo recorrente

relativamente à decisão administrativa, quer na perspectiva da análise dos meios de prova existentes e ponderados no processo, quer dos factos que o recorrente pretende provar em ordem à alteração do quadro factual resultante da decisão recorrida.

Em primeira linha, incumbe ao recorrente indicar os factos que pretende ver provados e os meios de prova através dos quais pretende ver concretizado esse objetivo.

No caso de se tratar de meios de prova que já tenham sido ponderados no processo deve o recorrente concretizar as suas dúvidas sobre a forma como esses meios de provas foram documentados e a forma como foram ponderados na decisão administrativa, precisando, por essa via, a justificação para a submissão desses meios de prova à audiência.

É neste cenário que se identificam os novos meios de prova a produzir, pelo que o recorrente terá de referir, no requerimento de interposição de recurso, quais os factos que pretende provar, não se limitando a indicar testemunhas ou documentos, mas direcionando esses meios de prova para os concretos factos a provar.

Estamos muito longe das tradicionais audiências de julgamento penais, em que os factos a provar são os que integram a acusação, ou na contestação, no caso de meios de prova indicados pela defesa, e, sobretudo, muito longe do modelo de audiência de julgamento das antigas transgressões penais, paradigma subjacente à prática judiciária.

Importa não esquecer que o recurso de impugnação visa a reapreciação da decisão proferida pela autoridade administrativa, no quadro do processo em que foi proferida, nomeadamente, os meios de prova invocados como fundamento dos factos nela dados como provados.

**9** – É óbvio que se não pode entender o recurso de impugnação e as exigências que o rodeiam fora do contexto das especificidades do processo das contra-ordenações, globalmente considerado, e das específicas funções daquela fase do processo.

Ao contrário do processo penal, onde a audiência visa a prova de um conjunto de factos imputados ao arguido, em ordem a saber se os mesmos integram a prática de um crime e a determinar a sanção correspondente e uma decisão em primeira instância do processo, no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações já houve um procedimento perante a autoridade administrativa que culminou na aplicação de uma sanção e o processo só chega ao Tribunal porque o condenado pretende pôr em causa a condenação de que foi objeto.

Aquela condenação, se não for impugnada, torna-se definitiva e exequível, com todas as consequências que daí advém em termos de intervenção dos poderes públicos sobre o património do condenado.

Enquanto no processo penal incumbe ao Ministério Público a demonstração perante o Tribunal dos factos imputados ao arguido, no caso do recurso de impugnação é sobre o recorrente que recai o interesse processual em pôr em causa a decisão da autoridade administrativa, pelo que lhe incumbe demonstrar a falta de fundamento da mesma, podendo, nomeadamente, pôr termo ao recurso por si interposto, através da desistência do recurso, nos termos do artigo 71.º do Regime Geral, com a consequente exequibilidade daquela decisão.

A decisão administrativa objeto do recurso de impugnação é proferida no termo de um processo onde já foram assegurados ao condenado os direitos de audição e de defesa, a um contraditório muito vasto, como forma de intervenção deste na formação da decisão.

Daí que interposição de recurso exija a demonstração de um fundamento objetivo para o mesmo sobre pena de se transformar numa mera forma de bloqueamento da execução da decisão condenatória e da realização do interesse público subjacente ao processo.

**10** – É a partir da análise do recurso interposto, nomeadamente, da concretização dos factos que foram dados como provados na decisão recorrida e da posição que o recorrente tome sobre esses factos, que o juiz decidirá se se justifica a realização da audiência de julgamento para produção dos meios de prova que o recorrente pretenda produzir.

Essa decisão retirará da audiência de julgamento todas as diligências inúteis, nomeadamente, a produção de prova pessoal que tenha já sido recolhida na fase administrativa e que não tenha sido objeto de qualquer forma de contestação válida, permitindo uma condução dos trabalhos da audiência mais objetiva.

A realização desse objetivo obriga, por um lado, o recorrente a escolher os meios de prova necessários à realização da sua defesa, ao confronto desses meios de prova com a forma como os mesmos tenham sido produzidos e ponderados na fase administrativa do processo, dando à audiência uma dimensão subsidiária e complementar, que vise não a reprodução da fase administrativa do processo, mas os esclarecimentos que os meios de prova ali produzidos suscitem.

**11** - Encontrada a resposta para a questão: decidir por despacho, ou em audiência, o juiz, no caso de colocar a hipótese da decisão por despacho, de acordo com o disposto no artigo 64.º, terá que obter o consentimento dos sujeitos processuais para o efeito.

Na verdade, nos termos do n.º 2 daquele dispositivo, o Ministério Público e o arguido têm o direito de se opor ao conhecimento do recurso por despacho, o que traduz uma manifestação nítida da sua qualidade de sujeitos processuais.

No caso de se perspetivar o arquivamento do processo, ou nomeadamente a devolução do processo para suprimento de qualquer nulidade, o juiz terá de dar conhecimento

previamente das razões que motivam esse arquivamento ou essa devolução à autoridade administrativa, embora, no âmbito do Regime Geral o juiz não esteja vinculado pela posição desta.

O juiz não pode ignorar que por detrás da intervenção da autoridade administrativa estão interesses de natureza pública, cuja realização incumbe àquela e não ao tribunal, sendo a intervenção deste uma mera intervenção de garantia dos direitos dos cidadãos.

Daí que o Tribunal não possa deixar de assumir os poderes cuja realização lhe incumbe, mas sem pôr em causa o respeito devido à função prosseguida pela autoridade administrativa e ao papel que a atividade sancionatória representa no contexto da prossecução do referido interesse público.

**12** - O conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º do Regime Geral, permite o conhecimento pleno do recurso, seja por questões de forma, seja por questões de fundo.

De acordo com o disposto no n.º 3 deste artigo, «o despacho pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação».

Diríamos, à luz do acima referido, que, para além destas hipóteses, o juiz pode conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida e, conseqüentemente, pode declarar nula a decisão, determinando a remessa da mesma à autoridade administrativa para suprimento das nulidades constatadas.

As diversas alternativas especificadas na norma têm um conteúdo facilmente concretizável, sendo certo que o arquivamento é a solução das situações em que a responsabilidade do condenado esteja extinta por qualquer forma, nomeadamente, prescrição, amnistia, etc.; a absolvição pressupõe o conhecimento de fundo e a conclusão de que os factos imputados ao condenado, ou não se provaram, ou não tem o efeito jurídico que se lhes atribuiu, nomeadamente, por não integrarem ilícito de mera ordenação social.

A terceira hipótese pressupõe a confirmação total ou parcial do decidido pela autoridade administrativa, nomeadamente a manutenção ou alteração da condenação, sendo objeto de uma menção específica no que se refere à respetiva fundamentação no n.º 4 daquele dispositivo.

Conforme decorre do n.º 5 deste artigo 64.º «em caso de absolvição deverá o juiz indicar porque não considera provados os factos ou porque não constituem uma contra-ordenação».

Trata-se da fundamentação da decisão, aqui motivada no respeito pelos princípios que enquadram o exercício da função judicial, nomeadamente, pelos corolários de um

processo justo e equitativo, sempre no quadro do respeito pelos interesses de natureza pública subjacentes ao exercício desta função sancionatória pela autoridade administrativa.

**13** - A decisão por despacho, nos termos do artigo 64.º do Regime Geral, é suscetível de impugnação, nos termos do n.º 1 do artigo 73.º daquele regime.

A recorribilidade no processo das contra-ordenações coloca particulares exigências na conformação do processo, porque, ao contrário do processo penal, nesta forma de processo só há lugar a recurso nos casos em que essa possibilidade seja expressamente prevista.

A prática de atos processuais alheios ao ritualismo e à sequência que caracteriza o processo das contra-ordenações pode dar origem a situações profundamente lesivas dos direitos das partes e da normalidade da realização das finalidades do processo, sem que exista a possibilidade expressa de impugnação desses atos.

É certo que o regime das contra-ordenações configurou uma solução, no que se refere à admissibilidade de impugnação, no n.º 3 do artigo 73.º, referindo que «poderá a relação aceitar o recurso da sentença, quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência».

Num regime bloqueador do direito ao recurso, esta norma pode funcionar como válvula de escape e permitir a sindicância pela via do recurso de casos onde a lei não o admite de forma direta e expressa, mas em que se justifique a admissão do recurso para a melhor realização do Direito.

Trata-se de uma solução que podia dar resposta a casos de lesão dos direitos das partes decorrente da prática de atos anómalos e alheios à dinâmica do processo, onde não está expressamente prevista a possibilidade de recurso que poderiam ser sindicados por esta via.

Os interesses em causa, numa visão aberta do processo, virada para a realização dos fins do Direito e alheia à busca de soluções meramente formais, poderão justificar a admissão dos recursos com este fundamento.

**14** – No caso de optar pelo conhecimento do recurso em audiência, o juiz terá que designar data para a mesma, mas tal designação não o dispensa de, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 72.º acima referido, especificar qual o âmbito da audiência e os meios de prova a produzir.

Especificar o âmbito da audiência pressupõe identificar os factos relevantes para a decisão a proferir e os meios de prova a produzir sobre tais factos.

Ou seja, o envio para a audiência do conhecimento do objeto do recurso não pode ser concebido como uma forma de adiamento do estudo do processo, mas tem de ser fundamentado, com a especificação das questões de facto que estejam em causa e que irão ser ponderadas na audiência.

As partes poderão reagir a esta definição do objeto da audiência, quer pedindo o aditamento de outros factos, quer a ponderação de outros meios de prova, questões que o tribunal terá de decidir e que poderão ser impugnadas no âmbito do recurso que venha a ser interposto da decisão final.

O tribunal terá igualmente que decidir sobre a necessidade da presença do arguido na audiência, em conformidade com o disposto no artigo 77.º do Regime Geral.

Resulta, com efeito, do n.º 1 desse artigo, que «o arguido não é obrigado a comparecer à audiência, salvo se o juiz considerar a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos», Por sua vez, decorre do n.º 2 do mesmo dispositivo, que «nos casos em que o juiz não ordenou a presença do arguido este poderá fazer-se representar por advogado com procuração escrita».

Do mesmo modo, resulta do n.º 3 daquele artigo, que «o tribunal pode solicitar a audição do arguido por outro tribunal, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao Ministério Público e ao defensor e sendo o respectivo auto lido na audiência».

A regra que decorre deste artigo, e, ao contrário do regime vigente no processo penal, nomeadamente, dos artigos 332 e ss. do C.P.P., é a da não obrigatoriedade da presença do arguido na audiência, o que se prende com a natureza do recurso e com a específica posição do arguido face à mesma, nomeadamente por dele depender o impulso processual respetivo.

Incumbe, pois, ao juiz, por despacho fundamentado, declarar como necessária a presença do arguido na audiência, especificando as razões dessa obrigatoriedade, à luz do tema da prova a produzir.

A ausência do arguido, quando não compareça, nem se faça representar, tem os efeitos referidos no artigo 68.º do mesmo regime, podendo justificar o adiamento da audiência, por uma vez, caso o tribunal a considere necessária.

**15** – O despacho liminar assume, deste modo, uma função estruturante do recurso de impugnação no processo das contra-ordenações, demarcando de uma forma clara a autonomia deste processo face ao processo penal e às formas de decisão no mesmo consagradas, ao condicionar os termos subsequentes do processo, ao definir se o julgamento do recurso ocorrerá por despacho, ou em audiência, ao fixar o objeto da audiência de julgamento, caso seja essa a opção, no que se refere à forma de

conhecimento do recurso, e, neste caso, por concretizar o âmbito da prova, quer no que se refere ao seu objeto material, quer no que se refere aos meios de prova a produzir.

A especificidade do modelo de processo, tem passado inúmeras vezes ao lado da prática judiciária, moldada a partir do processo das transgressões e contravenções do C.P.P. de 1929 e da *praxis* que o mesmo motivou no dia a dia dos tribunais, desvirtuando as soluções processuais consagradas e as potencialidades que as mesmas encerram.

Este fenómeno agrava-se, agora, com a complexidade dos processos originados na regulação, que não podem objetivamente encontrar uma solução razoável nos quadros daquela velha forma de processo, e, muito menos, no quadro do processo comum consagrado no Código de Processo Penal em vigor, inspirado por princípios que nada têm a ver com o processo das contra-ordenações e com a realidade da sua aplicação, nomeadamente, com a especificidade da intervenção administrativa.