

Processo n.º 299/2003/B

(Suspensão de eficácia)

Data: 27Maio/2004

Assuntos:

- Suspensão de eficácia
- Renovação do pedido no âmbito do mesmo processo
- Requisitos de procedência da suspensão e pressupostos processuais

SUMÁRIO:

1. A lei confere o direito de pedir a suspensão mas esse direito deve ser exercido uma única vez, o que pressupõe a preclusão do direito, quando accionado o procedimento e dele tome conhecimento o Tribunal.
2. Dizem-se pressupostos processuais os elementos de cuja verificação depende, num determinado processo, o

poder-dever de o juiz se pronunciar sobre o fundo da causa, isto é, de apreciar o mérito do pedido formulado e de sobre ele proferir uma decisão, concedendo ou indeferindo a providência requerida e a sua falta ou a sua verificação, quando se trate de pressupostos negativos, implica, em regra, uma rejeição da acção ou do recurso, abstendo-se o juiz de conhecer do pedido.

3. As condições da acção são os requisitos substanciais que sustentam a pretensão formulada no pedido e a concessão da providência requerida, tal como acontece nas situações das alíneas b) e c) do art. 121º do CPAC.
4. Só a falta de indicação de uma causa de pedir e não a mera indicação de uma causa de pedir inadequada ou insuficiente gerará a consequência de ineptidão da petição.

O Relator,
João A. G. Gil de Oliveira

Processo n.º 299/2003/B

Requerente: A

Requerido: Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

**ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA
INSTÂNCIA DA R.A.E.M.:**

I - RELATÓRIO

A, casada, enfermeira graduada no Hospital Conde de S. Januário, residente, na Avenida do XXX, em Macau,

Veio requerer, ao abrigo do disposto no artigo 123º, n.º 1, al. c) do Código do Processo Administrativo Contencioso (CPAC), a **SUSPENSÃO DE EFICÁCIA** do despacho do Exmo. Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, de 28 e Outubro de 2003 e notificado em 14 de Novembro do mesmo ano, que lhe aplicou a pena disciplinar de suspensão graduada em 300 dias, a cessação do direito ao subsídio de família pelos seus pais, bem como a devolução, no prazo de 15 dias, das quantias recebidas a título desse subsídio de família, desde 1990 até à data da prolação do referido despacho, por se haver concluído ter ela

infringido os seus deveres de isenção, zelo, obediência e lealdade, alegando fundamentalmente e em síntese:

A ora Requerente, em 20 de Janeiro de 2004, formulou, junto deste Tribunal o pedido de suspensão de eficácia do despacho punitivo supra referido.

Pedido este que foi rejeitado pelo acórdão de 12 Fevereiro de 2004.

Tendo sido dado como fundamento de tal decisão a «falta de invocação dos requisitos negativos contemplados nas als. b) e c) do sempre referido artigo 121º do CPAC» (cfr. pág. 13 do acórdão referido).

Do que resulta que o douto acórdão não chegou a pronunciar-se obre o mérito do pedido formulado.

O que permite à ora Requerente voltar a formular o mesmo pedido, alegando e provando, agora, os factos necessários a dar por preenchidos os requisitos referidos.

O artigo 121º do CPAC faz depender a concessão da suspensão de eficácia de actos administrativos dos seguintes requisitos:

«a) A execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no recurso;

«b) A suspensão não determine grave lesão do o interesse público concretamente prosseguido pelo acto; e

«c) Do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso».

Requisitos estes que são de verificação cumulativa.

E que devem ser ponderados em termos relativos (e não em separado) no contexto da situação global concreta.

Antes de mais alegam-se factos destinados a provar o requisito do prejuízo de difícil reparação para a Requerente, dado ele dever comprovar-se, de acordo com o n.º 4 do artigo 121º do CPAC, para efeitos de sua ponderação relativa com o requisito da al. b) do n.º 1 do mesmo artigo.

De acordo com o dispositivo do despacho punitivo impugnado através do recurso contencioso pendente, a ora Requerente foi punida com a pena de suspensão de 300 dias, a cessação do direito de subsídio de família relativo aos seus pais e a devolução, no prazo de 15 dias, das quantias recebidas a título deste subsídio, desde 1990 e até à data da prolação desse despacho.

O que significa que a Requerente, para além de ficar impossibilitada de exercer o seu direito ao trabalho, que é um direito fundamental, fica também privada de perceber o seu salário durante o tempo de duração desta suspensão, isto é, durante 300 dias.

O que para ela constituirá, como de resto já se verifica, e que se demonstrará facilmente, um "prejuízo de difícil reparação".

A ora Requerente vive com o marido e com um filho de 25 anos de idade.

O salário líquido da Requerente era de MOP\$19,397.00 (dezanove mil, trezentas e noventa e sete patacas).

O marido não tem profissão, tem uma participação de 10% no

capital de 2 pequenas sociedades que não lhe tem dado o rendimento necessário para se sustentar a si próprio.

O filho acabou recentemente o curso de informática e ainda não conseguiu encontrar emprego.

Os pais da Requerente são idosos e doentes e dependem da ajuda da filha, ora Requerente.

Descreve seguidamente a situação económica do se agregado familiar, nomeadamente os rendimentos, as despesas e os encargos, invocando os constrangimentos e sofrimentos por que a Requerente e o seu agregado estão a passar.

E que, seguramente, alega, não serão elimináveis pela reconstituição da situação hipotética que se poderia realizar em sede de execução de eventual julgado anulatório do despacho punitivo.

Dado estarem em causa a própria qualidade de vida, a subsistência do agregado familiar e a assistência aos seus pais.

O que, salvo respeito por entendimento contrário, não poderá deixar de se qualificar, para efeitos de se dar por verificado o requisito da al. a) do n.º 1 do artigo 121º, como “prejuízo de difícil reparação”.

Para o decretamento da suspensão de eficácia de um acto administrativo, a lei, para além da verificação do requisito supra referido, exige também, como se viu, agora em termos negativos, que «A suspensão não determine grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo acto» (al. b) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC).

E no que respeita a este 2º requisito, fácil é de ver que a lei não consente conclusões automáticas como aquela que faz presumir que o decretamento da suspensão de eficácia de acto de aplicação de sanção disciplinar causa, sempre, necessariamente, grave lesão do interesse público, ou como aquela outra, e que se traduz no mesmo, que faz derivar a decisão de indeferimento do pedido de suspensão de eficácia de uma ideia de gravidade da pena disciplinar.

Sendo que neste juízo se deverão considerar os reflexos que a suspensão pode ter em termos dos fins de prevenção geral, atendendo ao círculo das pessoas onde as infracções foram cometidas, ao tipo de serviço onde aquelas se verificaram e à natureza das funções desempenhadas pela ora Requerente punida disciplinarmente.

Antes de mais importa dizer que as infracções que foram imputadas à ora Requerente não têm natureza infamante, pelo que não podem ter ficado em crise a base mínima de respeito e de confiança que deve existir no exercício de funções públicas.

Depois, também, não se pode afirmar que as infracções imputadas à ora Requerente sejam daquelas que imediatamente perturbem o normal funcionamento dos serviços.

Com efeito, nenhuma das alegadas infracções imputadas à Requerente tem que ver com o desrespeito por deveres especificamente funcionais da actividade desenvolvida pela Requerente, i. e., deveres ligados à, ou decorrentes da função por si exercida (enfermagem).

Além de que as infracções por que a Requerente foi punida são totalmente infundadas, como facilmente se verifica numa abordagem

preliminar, o que não pode deixar de constituir factor de favorecimento de uma decisão de provimento deste pedido.

No que respeita às falsas declarações prestadas pela Requerente com vista a obter o subsídio de família relativo ao seu pai, a Requerente, como teve oportunidade de o fazer na sua petição inicial e, principalmente, nas alegações facultativas, demonstrou que a Entidade Recorrida partiu de premissas erradas, o que a levou, necessariamente, a conclusões infundadas.

Mas mesmo que estas infracções disciplinares se tivessem verificado, o que se diz sem conceder, a verdade é que elas já estariam prescritas há muito tempo (*cf. n.º 1 do artigo 289º do ETAPM*).

No que respeita à segunda infracção que foi imputada à Requerente (obtenção de receitas médicas para ela e seus familiares sem marcação de consulta prévia e sem a presença do beneficiário da prescrição), não se demonstrou a prática de qualquer facto cometido pela Requerente que fosse constitutivo de uma infracção disciplinar.

Se, no caso, houve violação de deveres funcionais, essa violação só poderia ter sido cometida pelos médicos que passaram à Requerente essas receitas, pois que a passagem de uma receita é um acto médico e, como se afirma, terá sido este praticado irregularmente.

O que não se compreende é que tenha sido perseguido disciplinarmente justamente quem o não deveria ter sido.

Relativamente a uma outra infracção e que teve que ver, ao que se afirma, com o empréstimo pela Requerente de um cartão de acesso aos cuidados de saúde de um familiar seu a uma outra pessoa, o que a

Requerente afirma, e se comprova documentalmente (cfr. pp. 23 a 24 das alegações facultativas), é que emprestou o cartão à chefe dos Serviços de Estomatologia (sua superior hierárquica) para esta prescrever um medicamento (e assim obtê-lo gratuitamente) para o seu pai.

Tendo esta Chefe de Serviço negado tal pedido de empréstimo do cartão, não compreende a Requerente porque é que foi ela punida por esse facto.

Finalmente, é ainda a Requerente acusada e punida por ter prestado falsas declarações no âmbito do processo disciplinar.

A imagem e o prestígio da instituição em que a Requerente trabalha não foi posta em causa com a prática dos factos que imputaram a esta.

Depois, mantém-se intocável a base mínima de respeito e de confiança que deve existir para o exercício de funções públicas.

Alem disso, importa que se diga que a Requerente não chegou a ser suspensa preventivamente, o que denota que a sua presença nunca se revelou inconveniente para o serviço (cfr. artigo 331, n.º 1 do ETAPM).

Finalmente, não se pode esquecer que a Requerente é uma profissional com 15 anos de serviço e notações de "BOM" e "MUITO BOM" (cfr. *texto do despacho punitivo*).

Assim, do que vem de dizer-se, flúi, claramente, a conclusão de que a Suspensão de eficácia do despacho punitivo que sancionou a ora Requerente com a pena de suspensão graduada em 300 dias (e cessação do direito ao subsídio de família, bem como a devolução, no prazo de 15 dias, das quantias recebidas a título deste subsídio) não causa grave lesão

do interesse público, por não se suscitarem especiais exigências de protecção da imagem e prestígio dos Serviços de Saúde, da continuidade dos serviços e especiais exigências de prevenção geral e especial.

Mesmo que se verifique essa grave lesão, a lei permite que o tribunal possa suspender a eficácia de um acto, quando os prejuízos causados à Requerente pela imediata execução do acto sejam desproporcionadamente superiores àqueles que decorrem para o interesse público da suspensão da eficácia do acto.

O que, no caso concreto sempre se teria por verificado, pois que, como se viu, da imediata execução do despacho punitivo decorre uma perda significativa da qualidade de vida da ora Requerente e do seu agregado familiar, na medida em que fica com o seu nível de vida gravemente afectado e nessa medida o direito que todo o homem tem de viver com o mínimo de dignidade.

Finalmente, não se verificam indícios de manifesta ilegalidade de interposição do recurso contencioso interposto do despacho punitivo em causa, designadamente quanto à recorribilidade do acto, tempestividade do recurso ou legitimidade da ora Requerente.

Termos em que, conclui, verificados todos os requisitos do pedido de suspensão de eficácia estabelecidos no artigo 121º do CPAC, deve o presente requerimento ser atendido e decretada a suspensão de eficácia do despacho punitivo contenciosamente recorrido, com todas as consequências legais.

*

O Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultural do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, tendo sido notificado nos termos do disposto do n.º3 do artigo 125º do Código de Processo Administrativo Contencioso, para contestar, o pedido de suspensão de eficácia do seu despacho de 28 de Outubro de 2003, veio fazê-lo, alegando, fundamentalmente, o seguinte:

O artigo 123º do Código de Processo Administrativo Contencioso (adiante designado por CPAC) dispõe, expressa e inequivocamente, que “(...) a suspensão é pedida, por uma só vez (...)” sublinhado nosso.

Foi o que sucedeu.

Nem faria sentido outra solução.

Seria, nesse caso, possível a um (qualquer) requerente ir avançando e ajustando argumentos à medida das suas necessidades e da própria evolução do processo.

Da natureza própria do procedimento, dos requisitos legais exigíveis para a sua interposição e da disposição referida, conclui-se, ao invés, que o legislador, manifestamente, não quis permiti-lo.

Acrescentar-se-á, sem conceder, que o tribunal se pronunciou sobre o mérito do pedido formulado.

Ao contrário do que a requerente sustenta.

E não se tratou de um indeferimento liminar ou de rejeição por razões meramente adjectivas.

O que aconteceu é que, conforme o acórdão, o pedido foi, na sua própria substância, mal ou insuficientemente formulado, tendo em conta

os requisitos que a lei prevê e o correspondente ónus que impendia sobre a requerente.

O que constituiu um juízo de mérito sobre o mesmo.

Deve ser liminarmente indeferido o requerimento *sub judice*, com as legais consequências.

Por mera cautela,

Não está provada a maior parte dos factos alegados pela requerente, nos artigos 15º a 52º, sequer pelos documentos que junta.

Mantém-se, então, que não se verifica o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 121º do CPAC, em si mesmo e, por consequência, para efeitos de eventual ponderação relativa com o requisito da alínea b) do mesmo artigo.

Tudo o que, agora, constituiria, do ponto de vista da requerente (artigos 53º a 87º do requerimento), base para "(...) uma verificação em concreto da gravidade da lesão do interesse público resultante da suspensão da eficácia do acto punitivo (...)", foi, em tempo oportuno, objecto de impugnação pela entidade recorrida, quer em sede de contestação, quer de alegações facultativas, que aqui dá por reproduzidas.

Mantém-se, de igual modo, que não está preenchido o requisito previsto no artigo 121º, n.º 1, alínea b) do CPAC.

Termos em que o presente requerimento deve ser liminarmente indeferido ou, caso o Tribunal assim não o entenda, deve o pedido improceder.

O **Digno Magistrado do Ministério Público** emitiu douto **parecer**, pronunciando-se no sentido da rejeição liminar do presente requerimento, por o pedido dever ser deduzido por uma só vez e por o Tribunal ter feito uma incursão pelo mérito, não se tendo tratado de um mero indeferimento liminar ou rejeição por razões meramente formais. Caso assim se não entendesse, mantém o seu parecer dado no anterior pedido de suspensão de eficácia do acto incorporado no processo em apenso.

*

Foram oportunamente colhidos os vistos legais.

*

Foram oportunamente colhidos os vistos legais.

II - FACTOS

Com pertinência, têm-se por assentes os factos seguintes:

É do seguinte teor o despacho de 28 de Outubro de 2003 do Exmo Senhor Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura (ora como entidade administrativa requerida), do qual foi oportunamente interposto recurso contencioso, nos autos que correm neste Tribunal sob o n.º 299/2003 e a que estes se mostram apensos:

“No Processo Disciplinar n.º2/GAJ/2003 contra a enfermeira-graduada, A, foram apurados pelos Serviços de Saúde (SS) os

seguintes factos (cfr. relatório constante de fls.318 a 326 dos respectivos autos):

Tendo a enfermeira-graduada, A, prestado, desde Julho de 1990, falsas declarações sobre a situação dos seus familiares para enganar a atribuição dos respectivos subsídios de família e aproveitado as suas funções desempenhadas nos SS para arranjar facilidades no tratamento médico de si própria e dos seus familiares beneficiários, criando desigualdades para outras pessoas. Apesar de a enfermeira A ter confessado que tinha emprestado o Cartão de Acesso a cuidados de Saúde do pai dela a outra pessoa para esta usar na passagem da receita médica e que sabia muito bem que este acto é proibido por lei, prestou, todavia, falsas declarações no processo disciplinar para esquivar-se à sua responsabilidade.

A actuante agiu de forma livre e voluntária, violando gravemente os levers gerais estipulados no n.º2, alíneas a), b), c) e d), n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 279º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), os actos por ela praticados constituíram já a infracção disciplinar prevista pelo artigo 281º do ETAPM, os que correspondem aos actos de indisciplina e a pena de demissão consagrados no artigo 315º, alínea b) do ETAPM.

Tendo ponderado que a enfermeira A trabalhou nos SS há mais de 15 anos, sendo iguais a "Muito Bom" ou "Bom" as pontuações obtidas aos longos dos anos na classificação de serviço, a enfermeira dispõe das circunstâncias atenuantes consagradas no artigo 282º, alínea a) do

ETAPM, porém, dispendo também das circunstâncias agravantes constantes do artigo 283º, n.º1, alínea h) do ETAPM, isto é, a acumulação de infracções, pelo que, nos termos do artigo 316º, n.ºs 1 e 2; artigo 314º, n.ºs 1 e 4; artigo 303º, n.º1 e n.º2, alínea c); e do artigo 9º do Decreto-Lei n.º59/94/M, usando das competências conferidas pelo artigo 322º do ETAPM e pela Ordem Executiva n.º14/2000, exaro o seguinte despacho:

- 1. Aplicar a pena de suspensão de serviço à enfermeira-graduada, A, por um período de 300 dias;*
- 2. Cessar imediatamente o direito da enfermeira-graduada, A, à obtenção do subsídio de família dos pais;*
- 3. Devolver todas as importâncias indevidas recebidas pela enfermeira-graduada, A, dentro dos 15 dias após a tomada do conhecimento deste despacho; e*
- 4. Arquivar a cópia deste despacho no processo individual da enfermeira-graduada, A,*

Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura

Chui Sai On

(Ass. – vide o original)

Aos 28 de Outubro de 2003

18/10/2003 (sic)''

Deduzido pedido de suspensão de eficácia do acto, que correu seus termos no processo em apenso, n.º 299/2003/A, veio o mesmo a ser objecto de acórdão que desatendeu tal pedido, pelas razões invocadas nesse aresto, de 12 de Fevereiro de 2004, conforme fls. 36 a 42 daqueles autos.

III – FUNDAMENTOS

1. Em 20 de Janeiro do corrente ano, a requerente apresentou um pedido de suspensão de eficácia do despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, de 28 de Outubro de 2003, que, no âmbito do processo disciplinar n.º 2/GJ/2003, lhe aplicou uma pena de trezentos dias de suspensão, mais tendo concluído pela inexistência do direito à percepção do subsídio de família relativo aos seus pais e determinado a reposição, em quinze dias, das importâncias indevidamente recebidas, a esse título.

Fê-lo, aliás, na pendência do recurso contencioso n.º 299/2003.

O processo, com o n.º 299/2003/A, correu trâmites e, por acórdão de 12 de Fevereiro de 2004, esse venerando Tribunal desatendeu o pedido da requerente.

Importa abordar previamente a questão relativa à possibilidade de intentar uma segunda providência de suspensão de eficácia do acto na pendência do recurso interposto.

2. A primeira dúvida que nos assalta é a da desregulação que implicaria a possibilidade de, a cada passo e momento, se poderem pedir sucessivas providências de suspensão de eficácia, sem qualquer alteração da respectiva base factual, se, por incúria ou inépcia não se invocassem os fundamentos pertinentes ao decretamento da providência,

A lei dá a possibilidade aos interessados de requerer a suspensão durante a pendência do recurso – o que não acontecia no domínio da legislação anterior -, mas tem a preocupação de dizer que a suspensão *é pedida, por uma só vez*. O artigo 123º do Código de Processo Administrativo Contencioso (adiante designado por CPAC) dispõe, expressa e inequivocamente, que “(...) a suspensão é pedida, **por uma só vez**, em requerimento próprio apresentado: a) previamente à interposição do recurso; b) Juntamente com a petição do recurso; c) Na pendência do recurso (...)”(sublinhado nosso).

Dada a natureza cautelar desta procedimento, perspectivada apenas para certas situações, através do qual se inverte o efeito normal decorrente do privilégio da execução prévia, compreende-se a parcimónia e a contenção de que o legislador se rodeou no uso dessa providência. Tanto assim que a evolução da previsão normativa no que respeita ao momento da sua dedução é bem significativa, bastando atentar no facto de de, só com o novo CPAC, passar a ser possível a sua dedução na pendência do recurso. A lei confere o direito de pedir a suspensão mas parece evidente querer significar que esse direito deve ser exercido uma única vez. Accionado o procedimento por uma vez, precluíde-se o direito, estando bem de ver que se não foi devidamente instrumentalizado, não

pode vir a intentar-se de novo, o que se deve compreender em face da perturbação daí decorrente, não já para a actividade dos Tribunais, mas, sobretudo, para os serviços da Administração. Especialmente se a incorrecção na utilização desse direito se ficou a dever a inépcia da própria parte interessada.

3. Argumenta a requerente que, tendo sido dado como fundamento da decisão que não concedeu a suspensão de eficácia do acto recorrido a «falta de invocação dos requisitos negativos contemplados nas als. b) e c) do sempre referido artigo 121º do CPAC», daí resulta que o acórdão não chegou a pronunciar-se sobre o mérito do pedido formulado. O que permite à ora Requerente voltar a formular o mesmo pedido, alegando e provando, agora, os factos necessários a dar por preenchidos os requisitos referidos.

Há que rectificar ligeiramente o que se vem de afirmar.

Em primeiro lugar, se é verdade que a fls 42 dos autos de suspensão de eficácia do acto, primeiramente instaurados, se profere a afirmação supra citada, diz-se algo mais na fundamentação do aludido acórdão.

Para facilitar a compreensão transcreve-se aqui o que, então se escreveu, de forma a compreender o sentido da decisão proferida no âmbito daquela providência e que agora se insiste em repetir:

“(...)A requerente, no seu articulado, limita-se a pôr em causa os fundamentos, no essencial, por que foi disciplinarmente punida, enquanto enfermeira graduada do CHCSJ...

Importa salientar que o artigo 123º, nº3 do CPAC impõe que o requerente da suspensão de eficácia deve “especificar de forma articulada, os fundamentos do pedido, juntando os documentos que entenda necessários.”

Ora, no presente caso, convidada a formular um requerimento autónomo de suspensão de eficácia em relação à acção principal, a requerente limitou-se a invocar nesta providência os fundamentos por que veio requerer a anulação do acto, omitindo a referência e alegação aos requisitos próprios para que a suspensão de eficácia do acto recorrido pudesse ser deferida.

Sobre tais requisitos limitou-se a dizer nos artigos XIV e XV da sua petição que “Os prejuízos que a imediata execução do acto causam à ora requerente são desproporcionais e de difícil reparação quiçá com sequelas irreparáveis” e “A suspensão da eficácia do acto recorrido deverá ser concedida pois a sua execução causa prejuízos de difícil reparação à ora requerente e restante agregado familiar.”

Para além da fórmula manifestamente conclusiva quanto ao requisito da alínea a) do artigo 121º do CPAC, nada se refere quanto à verificação dos requisitos contidos nas alíneas b) e c) daquele normativo.

E se se dispensa a verificação do requisito da alínea a), na medida em que se está perante uma sanção disciplinar (art. 121º, nº3 do CPAC), já o mesmo não acontece em relação aos restantes requisitos.

Pese embora a natureza de factos negativos relativa a estes requisitos, não deviam eles deixar, pelo menos de ser alegados, na medida em que a lei os erige como fundamento do direito que pela presente providência a interessada pretende activar.

Nem se diga que se pouco haveria a desenvolver quanto à verificação do requisito relativo à não existência de fortes indícios da ilegalidade do recurso, o que sempre resultaria da articulação dos fundamentos do próprio recurso, o mesmo não

acontece em relação ao requisito da alínea b), bem se podendo encadear um conjunto de circunstâncias que levassem a optar pela integração desse pressuposto.

De qualquer modo, a requerente nem sequer invocou tais requisitos, quando tinha efectivamente esse ónus, não obstante o eventual entendimento de que a sua apreciação sempre caberia ao Tribunal, face ao conteúdo do acto impugnado, circunstâncias do caso e demais elementos juntos com o requerimento do recurso.¹

Nesta conformidade e sem maiores desenvolvimentos, por falta de invocação dos requisitos negativos contemplados nas als. b) e c) do n.º1 do sempre referido artigo 121º do CPAC, não deverá o presente procedimento preventivo ser atendido.(...)”

Da leitura deste excerto verifica-se que os requisitos foram mencionados, pelo que não se pode dizer que eram inexistentes. O que não foi feito, foi a sua concretização de forma a poder ser avaliada pelo Tribunal. E na análise a que se procedeu não se deixou de fazer, contrariamente ao que a requerente sustenta, uma análise do mérito, enquanto análise das condições de procedência da providência, o que não se confunde com a verificação da certeza e regularidade desses pressupostos. Mérito, aqui contraposto aos pressupostos processuais e que condicionam aquele conhecimento. O Tribunal não deixou de fazer a análise dos respectivos requisitos condicionantes da concessão da

¹ - Santos Botelho, Contencioso Adm., 2002, 590 v. , Ac. do STA de 10/1/89, rec. 26598 e Ac. do STA de 20/8/2003, proc. 1380/03, <http://www.dgsi.pt>

suspensão de eficácia do acto. Só que os elementos aduzidos pela parte não foram aptos ao preenchimento da respectiva previsão normativa. É a mesma situação que aconteceria, caso, v. g. em relação à grave lesão do público (requisito da al. b) do art. 121º do CPAC) , viesse a requerente indicar um facto que o Tribunal entendia não preencher a previsão normativa condicionante da suspensão; poderia a interessada vir de novo, com nova providência, alegar um outro facto a fim de suprir a primitiva insuficiência de alegação? É óbvio que não.

Não estamos na presença de uma situação de absolvição de instância, em que por via da insuficiência de um pressuposto processual, a petição é indeferida. Repare-se que houve a preocupação na primitiva decisão de utilizar a expressão “...*acordam em desatender o presente pedido de suspensão de eficácia...*”, o que inculca exactamente no sentido, não de um não recebimento ou indeferimento liminar, mas sim no sentido de que, com o que foi alegado, o pedido de suspensão não podia proceder. Não recebimento da providência foi num primeiro despacho em que se não aceitou a dedução do pedido conjuntamente com o articulado do recurso, o que motivou a apresentação de uma providência em separado com o desfecho acima referido, pretendendo ainda agora, pela 3ª vez, sem fundamento, porque por culpa própria - a parte tem o dever de alegar os factos integrantes da causa de pedir (o que é diferente, repete-se, da sua inexistência) -, insistir no decretamento da suspensão de eficácia do acto.

4. Tal situação não diverge, aliás, do que se passa no âmbito do processo civil, saindo até este entendimento reforçado no domínio da justiça administrativa.

Dizem-se pressupostos processuais os elementos de cuja verificação depende, num determinado processo, o poder-dever de o juiz se pronunciar sobre o fundo da causa, isto é, de apreciar o mérito do pedido formulado e de sobre ele proferir uma decisão, concedendo ou indeferindo a providência requerida e a sua falta ou a sua verificação, quando se trate de pressupostos negativos, implica, em regra, uma rejeição da acção ou do recurso, abstendo-se o juiz de conhecer do pedido.²

E deles se distinguem as condições da acção que são os requisitos substanciais que sustentam a pretensão formulada no pedido e a concessão da providência requerida; os elementos essenciais da causa (partes, pedido, causa de pedir, objecto/ acto, norma, etc.); as questões prejudiciais que são questões de direito substantivo que são pressuposto da decisão da causa.

É neste quadro que a lei processual administrativa trata as situações de rejeição liminar e prevê as situações em que o recorrente pode apresentar nova petição – artigos 46º e 47º do CPAC.

Mesmo no que concerne à ineptidão da petição - se é isso que se pretende ter existido para justificar a propositura da nova providência - é pacífico que só a falta de indicação de uma causa de pedir (como se viu, à luz das diferenças estabelecidas, as alíneas b) e c) do art. 121º do CPAC constituirão condições da acção³), só a falta de indicação e não a mera

² - Vieira de Andrade, *Justiça Administrativa*, 2002, 211

³ - Cláudio Monteiro, *Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos de Conteúdo Negativo*, 1990, 55

indicação de uma causa de pedir inadequada ou insuficiente gerará aquela consequência.⁴ No caso sub judice, o que haverá é uma situação de improcedência da acção.

5. Acresce ainda que aos requisitos em presença – requisitos de procedência da providência cautelar – a lei não confere ao juiz liberdade para avaliar da intensidade da tutela que merece cada um dos interesses em jogo ou para sacrificar um ou outro, consoante lhe pareça mais oportuno. Confere-lhe tão somente uma certa margem de liberdade para, face, face ao condicionalismo fáctico existente, preencher o conteúdo indeterminado dos requisitos legais e, uma vez verificada a existência dos mesmos, o juiz tem o poder-dever de conceder a suspensão.

Ora, é a parte interessada que deve alegar e convencer da verificação dos pressupostos próprios da suspensão e, tratando-se de requisitos não integrantes da causa de pedir,⁵ esta eventualmente reconduzível ao prejuízo de difícil reparação, que aqui não releva, dada a natureza de sanção disciplinar (cfr. artigo 121º, nº3 do CPAC), há que concluir pela improcedência. O que, diga-se, implica e implicou a análise do mérito da providência, tendo-se concluído pela improcedência da mesma, à luz da posição que a parte fez projectar em juízo. Se o juiz aceita a existência dos interesses tal como lhe são propostos, a

e 56

⁴ - Alberto dos Reis, Com., 2º, 364

⁵ - Cláudio Monteiro, ob. cit., 154

ponderação que faz das consequências da eficácia do acto deve restringir-se ao necessário para salvaguarda da utilidade da decisão que venha a proferir no recurso, não se podendo pronunciar sobre a existência dos interesses alegados, sob pena de se imiscuir no juízo do fundo a ser discutido na acção principal. A questão da suspensão é independente da questão da legalidade ou de outras questões prévias⁶ e, enquanto provisória e instrumental do direito que se visa acautelar, o Tribunal deve cingir-se à realidade factual ou interpretação que dessa realidade a parte interessada lhe apresenta. Tendo tido oportunidade de o fazer, não o tendo feito, estando em causa condições de procedência do pedido⁷, deve o mesmo ser desatendido e inadmissível a possibilidade de renovação da instância.

Como refere a entidade recorrida, não faria sentido outra solução. Seria, nesse caso, possível a um interessado ir avançando e ajustando argumentos à medida das suas necessidades e da própria evolução do processo.

Nesta conformidade, entende-se ser de rejeitar o presente pedido de suspensão de eficácia do acto recorrido.

IV - DECISÃO

Pelas apontadas razões, acordam em indeferir o novo pedido de

⁶ - Ac. Do STA, de 2/11/63, AD, 25/16

⁷ - Santos Botelho, Contencioso Administrativo, 4º ed., 2002, 585

suspensão de eficácia do acto.

Custas pela requerente, com 10 UC de taxa de justiça

Macau, 27 de Maio de 2004,

João A. G. Gil de Oliveira (Relator)

Choi Mou Pan

Lai Kin Hong