

Proc. n° 132/2016

(Autos de Recurso Jurisdicional Administrativo)

Data: 23 de Março de 2017

Assunto:

- Coligação
- Art° 35° do CPAC

SUMÁRIO:

- Dispõe o art° 35° que *“Podem coligar-se vários recorrentes quando recorram do mesmo acto ou, com os mesmos fundamentos de facto e de direito, de actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos”*.
- *“Os mesmos fundamentos de facto e de direito”* referidos no texto da norma em referência reportam-se à identidade dos fundamentos de facto e de direito utilizados no âmbito da impugnação contenciosa.

O Relator,

Proc. n° 132/2016

(Autos de Recurso Jurisdicional Administrativo)

Data: **23 de Março de 2017**

Recorrentes: **A**

B

Objecto do Recurso: **Despacho que rejeitou liminarmente o recurso**

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

I – Relatório

Por despacho de 26/10/2015, o Tribunal Administrativo da RAEM rejeitou liminarmente o recurso contencioso interposto pelos Recorrentes **A** e **B**.

Dessa decisão, vêm os Recorrentes interpor o presente recurso jurisdicional, alegando, em sede de conclusão, o seguinte:

1. 澳門《行政訴訟法典》第 35 條是這樣規定的：“數名司法上訴人得聯合對同一行為提起司法上訴，或聯合以同一事實依據及法律依據，對形式上包含於單一批示中或包含於以批示以外之方式作出決定之單一文件中之各行為提起司法上訴。”
2. 從聯合制度的設立精神，皆因考慮到訴訟的經濟及便捷原則，一方面可以一次地對相同的問題進行處理，另一方面不會出現對相同問題在不同法庭中有不同的認定，而出現不同甚或矛盾的決定。
3. 若以客體為標準，聯合制度有兩種情況，第一種情況(即條文第一部分

所規定的)，針對同一行為，不同的司法上訴人可以聯合提起司法上訴；而另一種情況(即條文的第二部份)，針對不同的行為，不同的司法上訴人也可以聯合提起司法上訴，但有兩個條件，第一要求形式上包含於單一批示或單一文件，第二要求“以同一事實依據及法律依據”。

4. Dr. Viriato Lima 及 Dr. Álvaro Dantas 對有關的聯合制度作如下註釋: “3. De acordo com a melhor doutrina, a primeira situação - recurso do mesmo acto - reporta-se, sobretudo, a actos que tenham por destinatários uma pluralidade de pessoas, como sejam os actos colectivos, os actos plurais e os actos gerais. A possibilidade de coligação nestas situações “pressupõe que a estatuição individual e concreta seja idêntica para todos os destinatários e que a impugnação possa ser efectuada com os mesmos fundamentos jurídicos.”

A segunda situação prevista no preceito em análise visa actos materialmente distintos mas que, formalmente, estão contidos no mesmo despacho ou outra forma de decisão e cujos recursos devam ser apreciados com base nos mesmos fundamentos de facto e de direito.” (劃線部份為司法上訴人所加)

5. 然而，條文中的“以同一事實依據及法律依據”指的並不是如行政法院法官閣下所理解般，以同一事實及法律依據作出行政行為。參照澳門終審法院朱健法官閣下於其著作的《行政訴訟法講義(2005 - 2006)》，當中說到：“[行政訴訟法第 35 條規定的]...第二種情況是針對包含在同一個決定中的不同行為，條件是以相同的事實依據及法律依據提出質疑。”也就是說，判斷可否對同一批示或單一文件中的多個行為提起聯合的準則是看是否以同一事實依據及法律依據提起司法上訴。

6. 尊敬的行政法院法官閣下認為針對兩名司法上訴人作出科罰的兩個行政行為並非以相同的事實依據及法律依據作出，即作出行政行為的依據不同，因此不符合聯合的規定，為此駁回有關訴訟。
7. 然而，按照上述引述的見解，在此須強調的是，針對同一批示或單一文件中的多個行為提起司法上訴當中要求的“以同一事實依據及法律依據”，指的是以同一事實依據及法律依據提起司法上訴，即司法上訴所需審查的事實依據及法律依據須相同，而並不是如尊敬的行政法院法官閣下所理解般，多個行為須根據同一事實及法律依據作出。
8. 因此，從卷宗資料，尤其是第71/FA/DAF/2013號實況筆錄所載內容，第一上訴人及第二上訴人被提起的行政程序均是源於同一次的巡查，而在該次巡查中，稽查人員指稱在藥房內發現未作預先登記的藥物，因此認為第一上訴人向公眾供應須預先登記但未有在衛生局登記的藥物，因而向其作出科罰。同時，因為認定第一上訴人存有上述的行政違法行為，因此認為第二上訴人違反監督義務，故向其作出科罰。
9. 從上述的分析，可得出第二個科罰的行政行為完全是源於相同的事實及建基於第一個科罰的行政行為，因此兩個科罰行為間存有緊密的牽連關係。
10. 此外，更重要的是，現時兩個司法上訴人針對同文本的兩個行為均是以同樣的事實及法律依據提起司法上訴，且相關的法律依據均針對事實方面，因此司法上訴在審查時均是審查相同的事實及法律問題。
11. 為此，鑒於司法上訴人針對同文本的不同行政行為所提起的司法上訴是以“同一事實依據及法律依據”提起，符合《行政訴訟法典》第35條關於聯合的規定。

*

O Subdirector dos Serviços de Saúde de Macau respondeu à

motivação do recurso dos Recorrentes nos termos constantes a fls. 50 a 51 dos autos, cujo teor aqui se dá por integralmente reproduzido, concordando a decisão de rejeição liminar.

*

O Ministério Público é de parecer pela procedência do presente recurso jurisdicional, a saber:

“Ponderando as alegações de fls.37 a 43 dos autos, colhemos que a única questão suscitada no recurso jurisdicional consiste em saber se a coligação dos dois recorrentes contenciosos tiver preenchido o pressuposto prescrito no art.35º do CPAC, mais concretamente, se se verificar «com os mesmos fundamentos de facto e de direito».

Quid juris?

*

Em ordem à concretização do princípio da economia e celeridade processuais (José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª ed., pp.21 a 22), o art.35º do CPAC consagra duas modalidades de coligação em função da unicidade da fonte das relações jurídicas-administrativas controvertidas ou da conexão substancial entre os fundamentos destas.

Ora bem, a 1ª modalidade pressupõe na unidade de objecto que se respeite sobretudo a actos administrativos que têm por destinatários uma pluralidade de pessoas, tais como nomeadamente os denominados na doutrina actos colectivos, actos plurais e actos gerais. (Lino Ribeiro: Manual Elementar de Direito Processual Administrativo de Macau, Tomo I, pp. 100 a 101)

Alerta o mesmo autor na citada obra: Em todos estes casos, em que os actos constam do mesmo instrumento de extemação, a possibilidade de coligação pressupõe que cada um dos recorrentes só tem legitimidade para impugnar o acto na parte que lhe

diz respeito (p.101).

O que significa que a 1ª modalidade de coligação não exige «com os mesmos fundamentos de facto e de direito» como requisito, bastando a unidade de objecto e, de outro lado, a legitimidade individual de cada um dos recorrentes para impugnar o acto na parte que lhe diz respeito.

No caso sub iudice, para os devidos efeitos, impõe-se salientar que o despacho contenciosamente atacado contém, em si mesmo, duas sanções paralelas, no sentido de que são aplicadas respectivamente aos 1ª e 2º recorrentes. Ressalvado respeito pela opinião diferente, entendemos modestamente que em homenagem do sensato ensinamento do ilustre professor Doutor Freitas do Amaral (Direito Administrativo, vol.III, Lisboa 1989, p.91), o sobredito despacho constitui um acto administrativo plural.

Assim que seja, e dado ser indubitável que os dois recorrentes têm a legitimidade individual, na hipótese de o acto plural germinar unidade de objecto pode-se entender que não se verifica in casu a ilegalidade da coligação por esta não depender de «com os mesmos fundamentos de facto e de direito». O que conduz a que a rejeição decretada pela MMª Juiz a quo no douto aresto em escrutínio mostra ilegal por interpretar erradamente o disposto no art.35º do CPAC, pelo que tal aresto judicial posto em crise deverá ser revogada.

*

Quanto à figura de actos plurais, chama atenção o prezado professor idade Doutor Freitas do Amaral (obra e lugar citados): «Também nestes casos, sob a aparência de um único acto administrativo, o que existe na realidade são vários actos administrativos: são tantos actos administrativos quantos os funcionários nomeados». O que implica que o número de actos administrativos se determina pelo número dos

correspondentes destinatários.

Em esteira, parece-nos que na medida em que são uma espécie do género de «actos administrativos contextuais», os actos plurais não dão lugar à unidade do objecto de correlativo recurso contencioso, mas devem ser encaixados, em bom rigor, em «actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos.»

Daqui decorre que, na nossa óptica, nos termos do preceituado no art.35º do CPAC, a coligação dos destinatários dum acto plural pressupõe na verificação de «com os mesmos fundamentos de facto e de direito», sob pena da rejeição por ilegalidade da coligação (art.49º do CPAC).

No caso sub iudice, patente e incontestável é que as duas sanções contidas no despacho - objecto do recurso contencioso - se baseiam em diferentes disposições legais: dum lado, na alínea a) do n.º1 do art.46º e no n.º1 do art.93º do D.L. n.º58/90/M, e de outro, na alínea a) do n.º1 do art.37º e no n.º2 do art.91º do mesmo Decreto-Lei. Em síntese, as bases legais são diferentes.

No entanto, e ressalvado o elevadíssimo respeito pela opinião em sentido contrário, afigura-se-nos que na hipótese de os actos plurais não darem lugar à unidade do objecto de recurso contencioso, não se verifica in casu a ilegalidade de coligação, nem devia ser rejeitado o recurso contencioso que tinha corrido os seus termos no TA sob o n.º1222/15-ADM.

- Repare-se que no seu despacho contenciosamente impugnado, o Subdirector dos SSM substituto estribou as duas multas no mesmo facto de «關於“A”向公眾供應兩項須預先登記但未有在衛生局登記的藥物“XXXXXXX”及“XXXXXXXXXXXX”». Significa isto que os fundamentos de facto das duas multas são comuns e mesmos.

- Ora, as conclusões inseridas na petição ilustram seguramente que os dois recorrentes assacaram os mesmos fundamentos de direito. Quer dizer que as duas

multas vêem impugnadas pelos seus destinatários com os mesmos fundamentos de direito - ilegalidade do meio de aquisição de prova, incompetência relativa do Subdirector dos SSM substituto para a prática do dito despacho, a indevida omissão de menção da qualidade de delegado ou subdelegado e, afinal, o erro nos pressupostos de factos.

Tudo isto torna concludente que se verifica, para as duas multas contidas no despacho do Subdirector dos SSM substituto, a unicidade da fonte das relações jurídicas-administrativas controvertidas. Pois, não há margem para dúvida de que na petição, os dois recorrentes socorreram aos mesmos fundamentos de facto e de direito, embora a Administração lançasse mão às disposições legais diferentes.

- No nosso prisma, a exigência de «com os mesmos fundamentos de facto e de direito» prescrita art.35º do CPAC tem por destinatários os recorrentes contenciosos - impondo-lhes ónus de adoptar mesmos fundamentos de facto e de direito, não tem a ver com os fundamentos do acto administrativo formalmente único. Daí que acreditamos que é irrelevante e inócua a diversidade dos fundamentos de facto ou de direito de qualquer acto plural contenciosamente recorrido.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo provimento do presente recurso jurisdicional.”

*

Foram colhidos os vistos legais dos Mm^{os} Juizes-Adjuntos.

*

II – Factos

É assente a seguinte factualidade com base nos elementos existentes nos autos:

1. Por despacho de 26/10/2015, foi determinada a rejeição liminar do recurso contencioso interposto pelos Recorrentes, a saber:

“A及B，詳細身分資料載於卷宗內(下稱司法上訴人)，以聯合方式針對衛生局代副局長於2015年8月24日在同一批示中分別向兩名司法上訴人科處罰款之決定，向本院提起本司法上訴，要求本院宣告兩項被訴行為無效或予以撤銷，理由是被訴行為建基於以不合法方式取得之證據，以及沾有越權、形式及事實前提錯誤之瑕疵，有關事實陳述及爭議之法律理據主要見於起訴狀第1條至第38條。

本院依職權將卷宗呈送檢察院以便針對兩名司法上訴人以聯合方式提起本司法上訴發表意見。

駐本院檢察官在其意見書中指出本案明顯不符合《行政訴訟法典》第35條規定的聯合條件，建議按照同一法典第46條第2款e)項之規定初端駁回本司法上訴(見卷宗第30頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

對於行政司法上訴中司法上訴人聯合的制度，由《行政訴訟法典》第35條所規定，當中指出：“數名司法上訴人得聯合對同一行為提起司法上訴，或聯合以同一事實依據及法律依據，對形式上包含於單一批示中或包含於以批示以外之方式作出決定之單一文件中之各行為提起司法上訴。”

根據上述法律規定，可見兩名司法上訴人單純以兩項處罰性決定載於同一批示為由，並不足以支持其以聯合方式提起本司法上訴，除非兩項被訴行為均引用相同之事實依據及法律依據。

以下分別為部分轉錄自載有兩項被訴行為之通知信函(編號：04376/DIL/DAF/2015 信函及編號：04377/DIL/DAF/2015 信函，分別見卷宗第22頁至第23頁及第24頁至第25頁)：

“... ..”

1. 關於“A”向公眾供應兩項須預先登記但未有在衛生局登記的藥物 (“XXXXXXX”及“XXXXXXXXXXXX”), 違反九月十九日第 58/90/M 號法令第四十六條第一款 a)項的規定, 根據同一法令第九十三條第一款, 衛生局決定向“A”科處罰款澳門幣 2,000 元。
2. 技術主管 B 藥劑師於事件中沒有履行技術主管的責任, 違反上述法令第三十七條第一款 a)項的規定, 根據同一法令第九十一條第二款, 衛生局決定向 B 藥劑師科處罰款澳門幣 1,000 元。

“... ..”

明顯可見, 兩項被訴行為引用之事實依據及法律依據均不相同, 並不符合《行政訴訟法典》第 35 條所規定容許兩名司法上訴人聯合提起司法上訴之要件。

考慮上述情況, 經參考駐本院檢察官之建議, 本院決定根據《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 e)項之規定, 初端駁回本司法上訴。

訴訟費用由兩名司法上訴人共同承擔, 司法費訂為每人 2UC。

依法作出登錄及通知。”

*

III – Fundamentação

Dispõe o artº 35º que “*Podem coligar-se vários recorrentes quando recorram do mesmo acto ou, com os mesmos fundamentos de facto e de direito, de actos contidos, formalmente, num despacho ou outra forma de decisão únicos*”.

Para o Tribunal *a quo*, “*os mesmos fundamentos de facto e de direito*” referidos no texto da norma em referência reportam-se à identidade dos fundamentos de facto e de direito que serviram à base da decisão

recorrida, e não à dos fundamentos de facto e de direito do recurso contencioso.

Salvo o devido respeito, não podemos sufragar a posição do Tribunal *a quo*.

Para nós, “*os mesmos fundamentos de facto e de direito*” a que se refere o artº 35º do CPAC dizem respeito aos fundamentos, de facto e de direito, do recurso contencioso.

Vejamos a sua razão de ser.

Como é sabido, quer a coligação, quer a apensação de recursos contenciosos, ambas constituem manifestação do princípio da economia processual, tendo em vista evitar prolação de decisões contraditórias.

Estipula o artº 82º do CPAC que:

1. *É admissível a apensação de recursos quando:*
 - a) *O acto recorrido seja o mesmo;*
 - b) *Os actos recorridos estejam formalmente contidos num despacho ou outra forma de decisão únicos e sejam impugnados com os mesmos fundamentos de facto e de direito.*
2. *A apensação apenas pode ser requerida quando os recursos a apensar não tenham ultrapassado a fase dos articulados e não ocorra razão especial que a torne inconveniente.*
3. *Os recursos são apensados ao que tenha sido interposto em primeiro lugar, considerando-se como tal o de numeração inferior.*

Repare-se, no texto da al. b) do nº 1 do artº 82º do CPAC o legislador prevê expressamente que é possível a apensação de recursos quando “*os actos recorridos estejam formalmente contidos num despacho ou outra*

forma de decisão únicos e sejam impugnados com os mesmos fundamentos de facto e de direito” (o sublinhado e o realçado são nossos).

Não obstante o artº 35º do CPAC não ter a mesma redacção, o certo é que, tanto ao nível da doutrina¹ como da jurisprudência², têm entendido que os pressupostos positivos de uma e outra são coincidentes.

No caso em apreço, bem observou o Dignº Magistrado do Mº Pº junto deste Tribunal que *“as conclusões inseridas na petição ilustram seguramente que os dois recorrentes assacaram os mesmos fundamentos de direito. Quer dizer que as duas multas vêm impugnadas pelos seus destinatários com os mesmos fundamentos de direito - ilegalidade do meio de aquisição de prova, incompetência relativa do Subdirector dos SSM substituto para a prática do dito despacho, a indevida omissão de menção da qualidade de delegado ou subdelegado e, afinal, o erro nos pressupostos de factos.”*, defendendo, neste último, a não verificação do facto punitivo, isto é, a inexistência da venda ao público do medicamento encontrado, circunstância fáctica esta impugnada em comum pelos Recorrentes.

Face ao expandido, o presente recurso jurisdicional não deixará de se julgar como provido.

*

IV – Decisão

Nos termos e fundamentos acima expostos, acordam em conceder

¹ CÓDIGO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO ANOTADO, Viriato Lima e Álvaro Dantas, Editora Centro de Formação Jurídica e Judiciária, nota aos artºs 35º e 82º, págs. 146, 147, 265 e 266.

² Ac. do STA, de 06/10/1994, proferido no Proc. nº033413, in www.dgsi.pt

provimento ao presente recurso jurisdicional, revogando a decisão recorrida, devendo os autos baixar para prosseguir os ulteriores termos processuais, a não ser existir outra causa que a tal obste.

*

Sem Custas.

Notifique e registre.

*

RAEM, aos 23 de Março de 2017.

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Tong Hio Fong

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa