

Parecer N.º	DSAJAL 282/18
Data	8 de novembro de 2018
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Atas Elaboração Votos de vencido
----------------------------	--

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por mail de ... de ... de 20..., 14:58, a emissão de parecer sobre a questão colocada em *informação* dos serviços camarários que seguidamente se transcreve:

Tendo por base uma discordância surgida numa reunião do Órgão Executivo sobre a forma de elaboração das atas, sendo proposto por um dos Vereadores que os documentos que são apresentados nas reuniões deveriam constar como anexos dessas mesmas atas, nomeadamente: declarações de voto, "prints screen", emails e outros documentos apresentados em reunião.

De acordo com a definição de ata, esta é um registo resumido sobre todos os acontecimentos e assuntos debatidos durante uma reunião, onde se registam as decisões e argumentos que foram previamente apresentados durante as reuniões, assim nos termos da alínea a) do n.º 2, do art.º 2 da Portaria n.º 314/2010, de 14 de junho, é meu entendimento que as atas devem ser um resumo dos acontecimentos da reunião, e no caso haver declarações de voto, estas devem ser transcritas para a ata, não havendo anexos apensos.

Para validação destas constatações proponho ao Senhor Presidente que se obtenha junto da CCDRC um parecer sobre os factos expostos.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

A questão que ora aqui é colocada prende-se com a forma de elaboração e conteúdo das atas das reuniões de órgãos colegiais autárquicos, no caso, da câmara municipal – ainda que não se perceba com clareza se tal questão se prende com a forma (e tempo) de apresentação de declarações de voto (eventualmente acompanhadas de documentos) ou, antes, se refere a apresentação de documentos na pendência da discussão de assuntos da agenda e que se pretende que fiquem anexos à acta.

ANÁLISE

2. AS ACTAS DAS REUNIÕES DOS ÓRGÃOS COLEGIAIS

2.1. Como é sabido, os “*actos*” (administrativos)¹ dos órgãos administrativos colegiais, quaisquer que eles sejam, são tomadas pelo conjunto dos seus membros, presencialmente e de forma oral², através da aprovação, por votação aberta³, de uma *deliberação*.

Segundo o previsto no Código do Procedimento Administrativo, apesar de [o]s *atos administrativos dev[er]em ser praticados por escrito (...)*. [a] *forma escrita só é obrigatória para os atos dos órgãos colegiais quando a lei expressamente a determinar, mas esses atos devem ser sempre consignados em ata, sem o que não produzem efeitos*⁴.

Diz-nos MARCELLO CAETANO que *a forma do acto administrativo é o modo pelo qual a vontade do órgão administrativo se manifesta*⁵. Ora, como antes se acabou de referir, de acordo com o disposto no CPA, a *forma* dos actos dos (titulares dos) órgãos singulares é obrigatoriamente a (forma) *escrita*, enquanto a forma dos actos (deliberações) dos órgãos colegiais é *não escrita* (ou seja, *oral*).

Mas porque “*palavras, leva-as o vento*”, acontece, como refere JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA que [a]o *estabelecer a regra da oralidade na prática dos actos colegiais, o legislador salvaguardou, porém, o conhecimento dos mesmos impondo uma, actividade de documentação que, concomitantemente constitui uma garantia dos administrados na medida em que permite a avaliação e controlo da legalidade. Esta actividade de documentação traduz-se na elaboração de actas*⁶.

¹ O artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) considera como *actos administrativos*, para efeitos do código, *as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*.

² Cfr. artigo 31.º, n.º 1, e artigo 150.º, n.º 2, do CPA. Sobre a forma dos actos dos órgãos colegiais, *vd.* MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, 10.ª ed., 2.ª reimp., 1982, pág. 472, e também JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA, *As Actas das reuniões dos órgãos autárquicos e o Código do Procedimento Administrativo*, *in* Revista de Direito Autárquico, ano I, n.º 3, Setembro 1992, págs. 87-132, pág. 90 e segs.

³ Cfr. artigo 31.º, n.º 1, do CPA.

⁴ Cfr. artigo 150.º, n.º 2, do CPA.

⁵ *Vd.* MARCELLO CAETANO, *Manual...* cit, pág. 472.

⁶ Cfr. JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA, *As Actas...* cit, pág. 90.

Temos assim que a *acta* não constitui a *forma* do acto administrativo praticado pelo órgão colegial, mas é antes, sim, um *documento probatório*, ou seja, *uma formalidade superveniente à prática do acto, mas essencial à prova da sua existência*⁷.

2.2. O Código do Procedimento Administrativo caracteriza *acta* como (...) ***um resumo de tudo o que (...) tenha ocorrido*** [em todas e cada uma das reuniões dos órgãos colegiais] ***e seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente***⁸ (realces nossos).

A *acta* haverá de ser, pois, (...) ***uma narração escrita, fiel e resumida, de tudo o que ocorreu numa determinada reunião. O legislador apenas pretendeu um relato sintético, opção que encontra razão de ser no princípio geral da desburocratização administrativa e da eficiência (art.º 10.º do CPA)***^[9] ***que uma reprodução integral afectaria inexoravelmente***¹⁰.

Pode, pois, ter-se como assente que a *acta* é ***um resumo***, mas necessariamente *fiel e rigoroso*, de tudo quanto se haja passado em dada reunião de órgão colegial, documento do qual, a par com outras indicações obrigatórias, deve constar (...) *a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente*.

2.3. Como já se disse, sendo a *acta* um ***documento probatório***, constitui *uma formalidade superveniente à prática do acto, mas essencial à prova da sua existência. Trata-se de um documento escrito narrativo, elaborado por uma autoridade administrativa, que, por força, do disposto no art.º 363.º, n.º 2 do Código Civil reveste a natureza de documento autêntico, e, como tal, faz prova plena dos factos e actos que corporiza*¹¹.

Diz-nos o Código Civil que [a]utênticos são os documentos exarados, com as formalidades legais, pelas autoridades públicas nos limites da sua competência ou, dentro do círculo de

⁷ Cfr. JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA, *As Actas...* cit, pág. 119.

⁸ Cfr. artigo 34.º, n.º 1, do CPA.

^[9] Trata-se, actualmente, do *princípio da boa administração*, contido no artigo 5.º, n.º 1 do CPA.

¹⁰ Cfr. JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA, *As Actas...* cit, pág. 91.

¹¹ Cfr. JOSÉ VICENTE GOMES DE ALMEIDA, *As Actas...* cit, pág. 119.

actividade que lhe é atribuído (...) ¹², documento esses que, por tal razão, (...) fazem prova plena dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial público respectivo, assim como dos factos que neles são atestados com base nas percepções da entidade documentadora (...) ¹³.

Ora, se a acta deve *conter um resumo de tudo (...) [quanto] tenha ocorrido [em dada na reunião] e [que] seja relevante para o conhecimento e a apreciação da legalidade das deliberações tomadas (...) ¹⁴*, temos que para os efeitos do cabal *conhecimento do seu conteúdo e controlo da legalidade* dessas deliberações – sendo que estes (conhecimento dos efeitos jurídicos que produz e controle da sua legalidade) são os verdadeiros *objectivos e finalidades* (da elaboração) de uma acta – a acta carece de conter o conjunto de elementos informativos e probatórios essenciais e pertinentes para estes referidos efeitos – mas, de forma alguma, necessita de transcrever e relatar, (mais ou menos) *ipsis verbis*, os discursos e alocações produzidos pelos intervenientes em dada reunião, em geral de carácter e conteúdo “*politico*”¹⁵.

3. A REFERÊNCIA A DOCUMENTOS APRESENTADOS NO DECURSO DE REUNIÕES DE ÓRGÃOS COLEGIAIS

Relativamente à referência em acta e destino de documentos apresentados durante a reunião de órgão colegial, há que considerar diferentes situações.

3.1. Em primeiro lugar, cabe sempre ao presidente do órgão colegial aferir da pertinência do documento e da sua entrega e decidir de qual o destino a dar-lhe. Dessa decisão cabe recurso para o plenário do órgão.

3.1. Sempre que se trate de documentos relativos a assuntos que se encontrem agendados para apreciação e deliberação do órgão colegial e com pertinência para o efeito (que posam ser considerados documentos *instrutores*), parece ser de entender em *tese geral* que, a menos que se trate de assuntos instruídos por *papel avulso*, devem fazer (sempre) parte de um *processo administrativo* (no qual, aliás, deveriam ter sido prévia e atempadamente integrados, de modo a

¹² Artigo 363.º, n.º 2, do Código Civil.

¹³ Artigo 371.º, n.º 1, do Código Civil.

¹⁴ Artigo 34.º, n.º 1, do CPA.

¹⁵ Especificamente as actas das sessões ou reuniões de um órgão colegial autárquico não são, formal ou materialmente, um “diário” como o da Assembleia da República, nem a ele são equiparáveis.

poderem ser distribuídos, por cópia, juntamente com a ordem do dia, a todos os membros do órgão ou, não sendo tal possível, facultado o acesso a esse processo) e ao qual devem ser juntos para aí ficar arquivados.

3.2. Sobre outros assuntos que não os anteriormente referidos, qualquer documento apresentado por membro do órgão no decurso dos trabalhos deve ser integrado no processo administrativo a que respeite.

Caso não haja processo administrativo, mas essa apresentação implique a necessidade de desencadear um qualquer procedimento, deve esse documento ser *autuado* em conformidade, isto é, integrado em processo administrativo a criar.

3.3. Em qualquer dos casos referidos, da apresentação desse documento deve ser feita menção na acta, identificando quem o apresenta e descrevendo e resumindo sumariamente o teor do documento. Não parece, contudo, que o mesmo deve ser transcrito na acta, nem a ela ficar apenso. Este documento, caso não dê ou deva dar origem a procedimento administrativo próprio nem seja de arquivar em processo administrativo em curso ou terminado, deverá ficar arquivado em pasta separada anexa ao livro de actas, a menos que tenha apenas sido exibido, e que continue em posse do membro que o apresentou.

3.4. Se o documento tiver apenas teor “*politico*”, sem qualquer outro desenvolvimento ou apreciação posterior, deve a sua apresentação ser referenciada na acta, bem como uma breve e resumida alusão ao seu conteúdo, ficando o mesmo arquivado em pasta própria, relativa a documentos dessa natureza apresentados em reunião, do que se fará igualmente referência em acta.

3.5. Por fim, de referir rapidamente as declarações de voto escritas, cuja apresentação deve ser expressamente referida no ponto relativo à votação, ficando o respectivo documento anexo à própria acta.

Salvo semper meliori iudicio