

Parecer N.º	DSAJAL 90/20
Data	24 de abril de 2020
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	CIM Reuniões dos órgãos colegiais Reuniões durante a pandemia Formas admissíveis Consulta escrita
----------------------------	---

Notas

Sobre o presente parecer recaiu a seguinte pronúncia superior:

Concordo.

A consulta escrita não é legalmente admissível no regime jurídico de funcionamento dos órgãos autárquicos e das entidades intermunicipais, como muito bem se fundamenta no presente parecer.

Solicita o Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal ..., por email de ... de ... de 2020, 16:58, a emissão de parecer sobre a questão assim nele exposta:

Enquadramento

Encontramo-nos a atravessar uma fase considerada como de "emergência de saúde pública de âmbito internacional", tendo sido classificada, no dia 11 de março de 2020, a doença COVID-19, pela Organização Mundial de Saúde, como uma pandemia.

Desta forma foi determinado pela Presidência do Conselho de Ministros a necessidade de "adotar medidas e regimes excecionais de contingência e de resposta à epidemia SARS-CoV-2 e à doença COVID-19".

A Comunidade Intermunicipal [...] encontra-se a programar os procedimentos necessários, atendendo à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, no sentido de poder remeter as suas contas ao Tribunal de Contas até 30/06/2020, de acordo com a Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março.

Atendendo a que a Assembleia Intermunicipal é composta por 72 membros das 19 Assembleias Municipais da área de intervenção da CIM ... (...[lista dos municípios que integram a CIM]...), verifica-se que a realização da sessão por meio de vídeo conferência poderá trazer alguns constrangimentos práticos.

Questão

Desta forma e dado que perante os dados que a Direção Geral de Saúde tem apresentado poderá ser difícil a reunião presencial atempada, questionam-se V. Exas. se porventura, à semelhança de outros órgãos colegiais de entidades diversas, não poderia ser aplicada o método de consulta escrita aos membros da Assembleia Intermunicipal à semelhança do executado, por exemplo, nos comités de acompanhamento dos diversos Programas Operacionais.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

No presente pedido de parecer está em causa saber se será admissível, face a eventual dificuldade prática em fazer presentes em videoconferência os 72 membros da Assembleia Intermunicipal de Comunidade Intermunicipal, substituir a realização da assembleia, mesmo que nesse formato electrónico, agora transitoriamente permitido na

lei, pelo recurso a um mecanismo escrito, no formato de “consulta escrita” a todos os membros do órgão.

2. ANÁLISE

2.1. Quando estejam em causa entidades ou organismos da administração pública, os seus órgãos colegiais decidem sobre os assuntos que lhe sejam colocados e que careçam de decisão, através de *deliberações*. Esta é a forma – aliás, a única forma - de decisão prevista, para o efeito, no Código do Procedimento Administrativo¹.

No campo dos órgãos (colegiais) deliberativos², um órgão colegial é aquele que permite a formação da *vontade colectiva*³, seja um órgão decisional (deliberativo) composto por um conjunto de pessoas físicas (singulares) e que funciona *em colégio*. Quer isto dizer que o órgão é constituído por um conjunto de pessoas singulares (ainda que possam representar pessoas colectivas) funcionando conjuntamente e assim formando a *vontade do colégio*, desde que reunidas propositada e especificamente para esse fim: *decidir* sobre assuntos (os que estejam na ordem do dia).

Essa reunião há-de ser uma reunião *física*: os membros (titulares) do órgão devem juntar-se num determinado local para aí tomarem conjuntamente as decisões que a *vontade colectiva* entenda pertinentes. Da lei – leia-se, do Código do Procedimento Administrativo - não se pode alcançar outro procedimento e forma de deliberação: os membros do órgão devem *reunir-se* para o efeito de *deliberar* por *votação* sobre os *assuntos* da ordem do dia⁴, não o podendo fazer caso não esteja presente a maioria do

¹ Como se pode extrair do artigo 31.º e também do artigo 26.º do CPA.

² Deixando de parte os órgãos (colegiais) consultivos (aqueles que emitem actos consultivos ou pareceres), ainda que para eles valham também alguns dos aspectos aqui tratados.

³ Assim JORGE MIRANDA, *Órgãos do Estado*, in Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. 4, col. 915.

⁴ Diz-nos LUIS S. CABRAL DE MONCADA (in *Código do Procedimento Administrativo anotado*, 3.ª ed. revista e actualizada, Quid Juris, 2019, pág. 142) que *a reunião é o encontro formal de um certo número de membros do órgão colegial, havendo quórum, visando o exercício da respectiva competência. Trata-se de um encontro de natureza pessoal dos membros do órgão colegial. Não é um simples encontro de*

número legal dos seus membros com direito a voto.

2.2. O RJAL⁵, por seu lado, não se afasta desta concepção, nem quanto aos órgãos autárquicos - do município ou da freguesia -, nem relativamente aos órgãos das entidades intermunicipais - áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

Assim, diz-nos o RJAL que os órgãos autárquicos *só podem reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros*⁶ e as suas *deliberações são tomadas à pluralidade de votos*⁷ em *votação nominal*⁸.

2.3. Relativamente à assembleia intermunicipal o RJAL não contém norma que, sobre esta matéria, lhe seja especificamente dedicada. Contudo, perante esta omissão, há que considerar que, também nos termos do RJAL, lhe é aplicável o regime previsto para os órgãos municipais⁹.

Assim sendo repete-se quanto à assembleia intermunicipal o que se acabou de dizer quanto aos órgãos autárquicos: *só pode[m] reunir e deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros e as suas deliberações são tomadas à pluralidade de votos, em votação nominal.*

2.3.1. Nem, em geral, o CPA, quanto aos órgãos colegiais de toda a administração pública, nem o RJAL, especificamente quanto aos órgãos colegiais autárquicos e das entidades intermunicipais, prevêm qualquer outra forma de deliberação desses órgãos que não seja a tomada em sessões ou reuniões presenciais.

facto dos membros ou evento pois que fica sujeita a um conjunto de formalidades procedimentais relacionadas com a sua convocação e desenvolvimento.

⁵ O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

⁶ Artigo 54.º, n.º 1, do RJAL.

⁷ Artigo 54.º, n.º 2, do RJAL.

⁸ Artigo 55.º, n.º 1, do RJAL.

⁹ Artigo 104.º do RJAL.

Ainda que nos dias de hoje os meios informáticos permitam a realização de reuniões de forma “*virtual*”, em tempo real, com presenças, também “*virtuais*” (ou seja, sob a forma de “*som e imagem*” e não sob a forma de “*pessoa física*”), dos membros do colégio, essa forma não é (ainda) admitida, na lei como forma adequada e legalmente eficaz de tomada de decisão (deliberação) pelos órgãos colegiais – e especificamente pelos órgãos autárquicos e das entidades intermunicipais.

Por essa razão a necessidade de, neste período de estado de emergência pandémico, a lei vir prever e permitir (aliás, apenas de forma temporária, até 30 de Junho do ano em curso), a realização de reuniões dos órgãos autárquicos (quer executivos – junta de freguesia e camara municipal - quer deliberativos - assembleia de freguesia e assembleia municipal) através de *videoconferência ou outro meio digital*, sempre que seja possível reunir as condições técnicas para o efeito¹⁰. Não sendo tal possível, a alternativa, também ela prevista na lei, é o da suspensão das reuniões públicas¹¹ dos órgãos colegais autárquicos e das entidades intermunicipais, deliberativos e executivos, e a realização das reuniões ordinárias dos órgãos das referidas entidades, previstas para Abril e Maio, até 30 de Junho¹².

2.4. Em lugar alguma a lei vigente – quer a lei geral, CPA, quer a lei especial, o RJAL, quer a lei *excepcional* adoptada em tempos de *estado de emergência* - prevê outra forma de deliberação dos órgãos autárquicos e das entidades intermunicipais, que não seja a da deliberação em reunião presencial ou tomada por via telemática (videoconferência ou outro meio digital).

E, no campo do direito público, não existe previsão legal de figura semelhante à da *deliberação unânime por escrito, independentemente de convocatória e de reunião dos sócios*¹³, da *deliberação tomada por voto escrito*¹⁴ nem do *voto por correspondência*¹⁵,

¹⁰ Artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, posteriormente alterada e republicada em anexo à Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.

¹¹ Artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 1-A/2020.

¹² Artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020.

¹³ Artigo 54.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais (CSC).

¹⁴ Nas sociedades por quotas; artigo 247.º do CSC.

típicas do direito societário¹⁶.

Do mesmo modo, também a *consulta escrita* (e da *votação pelo silêncio*¹⁷), por vezes admitida e prevista no campo do funcionamento dos órgãos de gestão dos fundos comunitários, não é legalmente tida nem sequer prevista como modo de deliberação dos entes da administração pública nem, mais especificamente, dos órgãos autárquicos e das entidades intermunicipais. Daí a sua inadmissibilidade neste campo¹⁸.

Concluindo,

há, assim, que considerar como inadmissível, por não previsto ou admitido pela lei, o recurso a um mecanismo de deliberação por *consulta escrita* e de *votação pelo silêncio*, em matéria deliberativa dos órgãos das entidades intermunicipais.

Salvo semper meliori judicio

¹⁵ Artigo 377.º, n.º 5, al. f) e artigo 384.º, n.º 9, ambos do CSC.

¹⁶ Sobre deliberação no campo societário vd. ANTÓNIO PEREIRA DE ALMEIDA, *Sociedades Comerciais e Valores Mobiliários*, 5.ª ed., Coimbra Editora, 2008, pag.186 e seg. (há edições posteriores).

¹⁷ Estes mecanismos, com aceitação no direito comunitário, procuram dar resposta à, por vezes, urgente e imediata necessidade de deliberação sobre assuntos de gestão dos fundos – que não se compaginaria com a normal formalidade e demora da convocatória de reuniões. Porém, quando existem, esta forma deliberativa (ou *expediente*, digamos assim) de carácter mais rápido e *informalizado* há-de ser especificamente prevista nos regulamentos internos (*regimentos*) das autoridades de gestão, assumindo natureza excepcional, tanto mais quanto assentam no silêncio como forma de declaração - *quis tacet consentire videtur* – que não é regra em matéria de deliberação administrativa, já que o voto (a favor ou contra) ou a abstenção são sempre manifestações expressas de uma vontade.

¹⁸ Sobre as formas de votação admissíveis no campo administrativo vd. LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento...* cit., pág. 154 e segs.