

## *Breve ensaio sobre os princípios de órgão colegial administrativo*

*Mai Man Ieng\**

O artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M dispõe: O acto público do concurso decorre perante comissão a designar pela entidade adjudicante, constituída por três membros, um dos quais servirá de presidente. O artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M estabelece semelhante regime, exigindo, contudo, que a comissão seja composta por, pelo menos, três membros. As comissões como tais designam-se correntemente por Júris. Quanto à sua natureza, os administrativistas dizem: “Os júris são comumente considerados órgãos colegiais por se expressarem através de deliberações, que são o resultado unitário da vontade manifestada por cada um dos seus membros”<sup>1</sup>.

Os artigos 16.º a 30.º do actual Código do Procedimento Administrativo (CPA) regulamentam cautelosamente a composição e o funcionamento dos órgãos colegiais administrativos. De acordo com o artigo 2.º n.º 1 deste Código, aqueles artigos aplicam-se a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações com os particulares. Certo é que o rigoroso cumprimento do regime formado pelas disposições acima referidas é favorável à prossecução do interesse público. O que nos leva a descrever os princípios basilares do órgão colegial administrativo.

### **I. A Independência**

A doutrina do direito administrativo entende unanimemente que são colegiais os órgãos que se compõem de plurais membros/titulares (sempre são pessoas singulares)<sup>2</sup>. Esta definição está conforme com a legislação de Macau — o artigo 24.º n.º 2 do CPA de Macau mostra-nos

\* Delegado do Procurador no Ministério Público de Macau.

<sup>1</sup> Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, p. 190.

<sup>2</sup> Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho: ob. cit., p. 189; Marcello Caetano: *Manual de Direito Administrativo*, vol.I, 10.ª ed., p. 207; Diogo Freitas do Amaral: *Curso de Direito Administrativo*, vol.I, 2.ª ed., Coimbra 1998, p. 593.

que o número de membros de qualquer órgão colegial não pode ser inferior a três. Sem dúvida que a pluralidade dos titulares marca a sua distinção do órgão singular que apenas tem um único titular. Todavia, entendemos que a distinção essencial não consiste no número dos titulares, mas sim e em primeiro lugar, na independência dos membros que compõem o órgão colegial. Deste modo, a independência constitui um princípio basilar do órgão colegial. A qual significa aqui que os membros do órgão colegial procedem à votação somente segundo o seu juízo e livremente de qualquer intromissão.

Em «A Concepção do Regime Jurídico da Comissão Consultiva», Tan Ling disse: Em muitos Estados, a independência é a característica mais importante das comissões consultivas e a prática de muitos Estados afirma a independência de tais comissões<sup>3</sup>. Segundo nos parece, trata-se da versão acertada baseada na observação correcta. Só que não só as comissões consultivas são dotadas de independência, são-no também os órgãos colegiais activos.

No âmbito da relação interna dos órgãos colegiais, a independência manifesta-se em que “são compostos de titulares paritários, que tomam decisão pela forma de deliberação e mediante maioria de votos e, ainda, são co-responsáveis. A sua distinção do órgão singular traduz-se na inexistência de relação hierárquica entre os seus membros, os quais estão em paridade e sem relação de direcção/obediência”<sup>4</sup>. Os autores do Código do Procedimento Administrativo (de Portugal) Comentado esclarecem: “O Código não fornece uma noção de colegialidade, mas é óbvio que o seu arquétipo é o da colegialidade com voto igual, maioria constitutiva e discussão prévia”<sup>5</sup>.

No ordenamento jurídico de Macau, o artigo 16.º n.º 1 exige que cada órgão colegial tenha um presidente, e todas as outras disposições que lhe respeitam estabelecem a mesma exigência. Os artigos 16.º a 30.º e 47.º n.º 3 do CPA atribuem ao presidente os seguintes poderes específicos:

<sup>3</sup> Tan Ling: *A Concepção do Regime Jurídico das Comissões Consultivas*, in <http://www.fabiao.net/thread-451622-1-1.html>.

<sup>4</sup> Lin Teng Yao: *Teoria Geral do Direito Administrativo*, editora San Min, 1.ª ed., p. 174.

<sup>5</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., p. 144.

- (1) — Declarar abertas e encerradas as reuniões;
- (2) — Dirigir os trabalhos;
- (3) — Assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações;
- (4) — Suspender ou encerrar antecipadamente as reuniões nos termos do n.º3 do artigo 16.º;
- (5) — Fixar os dias e horas das reuniões ordinárias;
- (6) — Convocar, oficiosamente ou a requerimento, as reuniões extraordinárias;
- (7) — Estabelecer a «ordem do dia»<sup>6</sup> das reuniões;
- (8) — Decidir os impedimentos de algum titular do órgão;
- (9) — Voto de qualidade nos casos de empate.

Apesar dos amplos poderes específicos, o presidente não é, no seio do órgão colegial, o superior hierárquico dos restantes membros — embora o possa ser fora dele, serve de um bom exemplo a Comissão de Revisão do Imposto do Rendimento Complementar. O artigo 45.º n.º 1 do seu actual Regulamento prevê que a Comissão de Revisão é composta pelo Director dos Serviços de Finanças, que desempenha as funções de presidente, por um trabalhador nestes Serviços designado pelo seu Director, e por um técnico de contas designado pela respectiva associação. Óbvio é que no seio dos Serviços de Finanças, o Director (presidente da Comissão de Revisão) é o superior hierárquico do trabalhador (vogal por si designado). No entanto, a relação hierárquica cessa na Comissão de Revisão, o presidente não pode exigir nem impôr que o vogal por si designado siga a sua votação, mas cada um vota independentemente.

Repare-se, ainda, que de entre os nove poderes específicos do presidente, os primeiros oito são de carácter procedimental. No que respeita à deliberação, o único poder específico dele traduz-se no voto de qualidade: o presidente participa na discussão e votação e, havendo empate, o seu voto vale como dois para efeitos de formação da maioria. Assim, o

---

<sup>6</sup> Ordem do dia é a tábua das matérias e assuntos a debater e deliberar em cada reunião, conforme o artigo 21.º do CPA, cuja força consiste em delimitar o objecto e âmbito das deliberações.

empate é o pressuposto do voto de qualidade, ou seja, só há voto de qualidade quando se verificar empate<sup>7</sup>.

No campo da relação externa, a independência implica que nenhum órgão ou indivíduo (incluindo os superiores) possa intrometer-se na votação dos membros do órgão colegial. Nos concursos e ajustes directos, a lista ordenada dos concorrentes elaborada pelo júri e as propostas de adjudicação por si apresentadas não vinculam a entidade adjudicante ou o dono da obra, os quais podem não aceitar a proposta, alterar a ordem da lista efectuada pelo júri, não procedendo à adjudicação (os artigos 38.º do Decreto-Lei n.º 63/85/M e 96.º do Decreto-Lei n.º 74/99/M consagram o direito de não adjudicação), e até (detectando vícios) podem anular o procedimento decorrido. Contudo, a entidade adjudicante ou o dono de obra nunca podem intrometer-se na votação dos membros do órgão colegial.

É neste sentido que o douto acórdão do Tribunal de Última Instância no Processo n.º 36/2007 decide: “Em todos os casos em que, tendo havido concurso público para execução de empreitada de obras públicas, o arguido determinou que os seus subordinados viciassem a escolha livre e técnica e lhe propusessem a empresa que o arguido queria que ganhasse o concurso (...), o acto administrativo do arguido — em que propôs a adjudicação às empresas a quem solicitou ou aceitou vantagem económica — é completamente ilegal, porque violador de vários princípios e normas que regem os mencionados concursos.” Cremos que o princípio da independência faz parte dos “vários princípios” contemplados neste acórdão do TUI.

E continua, “Num terceiro grupo de casos, de adjudicação directa de obras ou serviços em que o arguido praticou actos ilegais determinantes na escolha das empresas, instruindo verbalmente os Serviços a proporem a escolha de determinada empresa, o órgão responsável pela escolha da empresa a quem adjudica directamente uma obra ou serviço tem todo o direito de o fazer, mesmo que discordando dos pareceres ou propostas dos serviços, assumindo por escrito fundamentado a sua discordância. Mas não era isto que o arguido fazia, não assumia por escrito a sua decisão,

---

<sup>7</sup> Às vezes o legislador dota o presidente com o voto de desempate que significa que há empate, o presidente vota desempatando. Quanto às diferenças, cfr. Freitas do Amaral: ob. cit., pp. 598 a 599.

antes a transmitia verbalmente aos Serviços, para que estes propusessem aquela que o arguido pretendia. O acto é ilegal porque viola as regras que regem a escolha independente do ponto de vista técnico dos júris ou órgãos a quem cabe a apreciação técnica das propostas.”

Destinada a garantir que a votação dos membros do órgão colegial seja livre de intromissão e pressão de outrem, e apenas conforme o seu real conhecimento e juízo, a independência deriva da razão de ser do órgão colegial — diminuir os eventuais preconceitos, escolher e contar com o saber de pessoas diversas. O que apela a racional debate e discussão entre diferentes pessoas e juízos. Daí que embora o CPA de Macau não refira expressamente a independência, a qual se encontra contemplada nos artigos 22.º n.º 1 (em regra, não são públicas as reuniões) e 26.º (sobre forma de votação, ordem de votação, a obrigatória ausência da discussão e votação pelos membros que se encontrem ou se considerem impedidos).

Aquele douto acórdão do TUI ainda nos inculca que quando os membros de órgão colegial forem trabalhadores da Administração Pública, a independência produz efeito no regime disciplinar: se a votação discorre da (ilegal por natureza) ordem ou instrução do respectivo superior, a sua conduta não infringe o dever de obediência nem constitui infracção disciplinar e, em consequência, não implica a responsabilidade (sanção) disciplinar.

## II. Colegialidade

Comparado com o órgão singular, outro princípio basilar subjacente do órgão colegial é o da colegialidade da sua vontade orgânica. Evidente é que a vontade orgânica do órgão singular é a individual do seu titular — embora, antes de tomar decisão, possa ou fique obrigado a ouvir, mediante audiência ou parecer, e ter em consideração as opiniões do interessado ou de outros órgãos<sup>8</sup>.

Diferentemente, a vontade orgânica do órgão colegial é a colectiva com alicerce na individual dos seus membros, e traduz-se na convergên-

<sup>8</sup> Por exemplo, nos termos do art. 16.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 16/96/M, o Director dos Serviços de Turismo é órgão competente para emitir licenças aos estabelecimentos hoteleiros, mas tem de proceder à prévia consulta da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, a Direcção dos Serviços de Saúde e o Corpo de Bombeiros.

cia das vontades individuais confluentes. Apesar de a vontade orgânica se basear na individual dos seus membros, estas formam a única vontade orgânica. De outro lado, a deliberação que nasce da vontade orgânica vincula todos os membros do órgão colegial, mesmo aqueles que votarem contra ou estiverem ausentes<sup>9</sup>.

A vontade colectiva pode manifestar-se por consenso dos membros, por unanimidade deles, por maioria dos votos ou por média aritmética — como ensinam os ilustres administrativistas, a última encontra-se comumente utilizada por júris nos procedimentos concursais<sup>10</sup>. Os principais mecanismos de concretização da colegialidade da vontade orgânica do órgão colegial são a reunião, a votação, o *quórum* e a maioria (artigos 18.º, 19.º, 24.º e 27.º do CPA).

No direito administrativo, a reunião pode definir-se como o encontro pessoal e formal dos membros de um órgão colegial, com a finalidade de apreciar e deliberar sobre determinada matéria. Em virtude do objectivo da reunião consistir em apreciar e deliberar sobre determinada matéria, a reunião é, por natureza, o encontro de trabalho dos membros de um órgão colegial. A nível funcional, é de afirmar que a reunião é a forma de funcionamento. Neste ponto, há quem diga que “Só no decurso das reuniões se pode formar a vontade do órgão colegial, pelo que, não havendo reunião, não há deliberação”<sup>11</sup>.

A votação é o processo jurídico pelo qual os membros dum órgão colegial manifestam o seu juízo e posição (favorável ou desfavorável) sobre as matérias discutidas e apreciadas, e, assim se apura e forma a vontade orgânica. O artigo 26.º do CPA, consagra duas formas de votação: uma é a nominal — cada membro presente na reunião exterioriza publicamente a sua posição perante os seus pares, e outra é a anónima — faz-se a votação por escrutínio secreto.

Sublinhe-se que não se devem confundir as formas de reunião com as de votação: a reunião pública não implica a necessária votação nominal,

<sup>9</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: ob. cit., p. 146.

<sup>10</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: ob. cit., p. 145.

<sup>11</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: ob. cit., p. 157.

a reunião fechada não traz consigo a necessária votação anónima; pode-se proceder à votação anónima em reunião pública, e à nominal em reunião fechada, e vice-versa.

A votação tem como pressuposto o *quórum* dos membros presentes com direito de voto, e conduz a aprovar /adoptar uma proposta, ou rejeitá-la; apenas as propostas que tenham obtido a maioria legalmente exigida na votação se consideram aprovadas. Repita-se que a votação nos concursos de adjudicação e de provimento consiste comumente em pontuação das propostas ou dos candidatos, a fim de se poder determinar a ordem na lista final.

Além disso, parece-nos que a colegialidade da vontade orgânica do órgão colegial constitui uma das razões de ser do artigo 25.º do CPA, que dispõe: No silêncio da lei, é proibida a abstenção a todos os membros dos órgãos colegiais consultivos que estejam presentes na reunião e não se encontrem impedidos de intervir.

Dada a colegialidade da vontade orgânica dos órgãos colegiais, os actos administrativos por si praticados denominam-se deliberações. As quais só podem ser tomadas nas reuniões formalmente realizadas e com *quórum* e, ainda, mediante a votação com a maioria legalmente exigida. O mestre Freitas do Amaral ensina-nos que são inexistentes as deliberações tomadas por auscultação telefónica, ou pela circulação do texto a assinar individualmente pelos membros do órgão, por simples reunião informal fora do local próprio<sup>12</sup>.

A nível de direito positivo, e nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA, são nulas as deliberações dos órgãos colegiais que foram tomadas tumultuosamente ou com inobservância do *quórum* ou da maioria legalmente exigidos.

<sup>12</sup> Diogo Freitas do Amaral: ob. cit., p. 601.