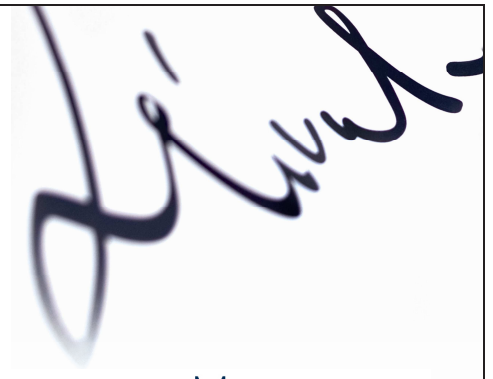


## SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUALIFICA CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO COMO ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Através do Acórdão n.º 5/2010, publicado em 14 de Julho último, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) uniformizou jurisprudência, decidindo que, “*salvo disposição legal em contrário, os órgãos das sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos (...) são órgãos da Administração Pública nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, do CPA [Código do Procedimento Administrativo]*”.

O acórdão foi tirado num processo dirigido à anulação de uma “*pena disciplinar*” aplicada pelo conselho de administração de uma sociedade anónima de capitais exclusivamente estaduais ao abrigo de normas do anterior estatuto disciplinar da função pública (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro). Aí se discutia se, implicando um processo disciplinar “*a apreciação de comportamentos ou das qualidades de qualquer pessoa*”, uma deliberação em matéria disciplinar deve, contrariamente ao que se verificara no caso, ser tomada “*por escrutínio secreto*”, conforme exigido no n.º 2 do artigo 24.º do CPA. O STA respondeu que sim e anulou o acto impugnado.



2. Para assim concluir, o STA vê as penas disciplinares como um exercício de um poder de autoridade e, portanto, como *actos administrativos*. Mas entende que a aplicação do CPA dependeria da inclusão dos órgãos que os pratiquem no respectivo âmbito de aplicação (definido no artigo 2.º do Código). O caminho seguido passou por uma interpretação evolutiva do conceito de *instituto público* contido na alínea *b)* do n.º 2 do referido artigo 2.º do CPA. Percebe-se porquê: sendo os órgãos dos institutos públicos aí qualificados como órgãos da Administração Pública e determinando-se, no n.º 1 do mesmo artigo 2.º, que as disposições do CPA são aplicáveis “*a todos os órgãos da Administração Pública que, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública, estabeleçam relações os particulares*”, a integração de sociedades de capitais públicos no conceito de *instituto público* implica a qualificação dos respectivos conselhos de administração como órgãos da Administração Pública. E, por conseguinte, a aplicação da norma sobre deliberações por escrutínio secreto, quando preenchidos os respectivos pressupostos.

Reportando-se ao tempo do aparecimento do CPA (1991), o STA reconhece que o conceito de *empresa pública* não abrangia as *sociedades de capitais públicos* (resumindo-se às empresas sujeitas ao regime do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril). Mas sustenta que predominaria a ideia de acordo com a qual “*a noção ampla de instituto público*” abarcaria aquelas empresas públicas e assevera que, “*mediante essa noção lata de instituto público, o legislador do CPA quis submeter ao regime do diploma os chamados actos de gestão pública, isto é, a generalidade da actuação autoritária de entes ligados*



## Momentum

Público

ao Estado – que, então, só residualmente operava através de sociedades de direito privado”. De acordo com o STA, “essa matriz continua viva e subsistente”, apesar de “a lógica e a disciplina” do sector empresarial do Estado terem recebido “modificações profundas”, com a generalização da “utilização, pelo Estado, de sociedades anónimas de capitais exclusiva ou predominantemente públicos” e com o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, no qual o conceito de empresa pública passa a abranger, também, as sociedades controladas pelo Estado. Ora, como “o legislador do CPA pretendeu submeter ao seu regime o exercício dos poderes de autoridade devolvidos pelo Estado aos entes de que pontualmente se servisse para a prossecução dos seus fins” e porque “não se compreenderia” que o exercício de poderes de autoridade “se dividisse por regime procedimentais diversos”, conclui o STA “que o artigo 2.º, n.º 2, alínea b) do CPA tem um alcance maior do que uma interpretação restritiva do conceito de ‘instituto público’ imediatamente sugere – pelo que abarca os actos de autoridade excepcionalmente praticados por órgãos de sociedades anónimas do sector empresarial do Estado”.

**3.** Mas esta decisão não foi unânime: cinco dos quinze conselheiros que a subscreveram votaram vencidos, tendo sido apresentadas duas declarações de voto. Nelas se reconhecia aplicabilidade às empresas públicas, “em alguma medida”, de normas de direito público. Mas recusa-se “uma aplicação maximalista” das mesmas, com fundamento nos “objectivos claramente assumidos pelo legislador quando optou pela submissão genérica das empresas públicas ao direito privado” e num “princípio da congruência entre as



Momentum

Público

*formas organizativas e o direito aplicável*". E contrapõe-se que "a submissão das empresas públicas a regras de direito público não converte os seus órgãos em órgãos da Administração", antes se traduzindo numa sujeição a "normas e princípios de direito público de cariz fundamental".

4. Pode, pois, afirmar-se que, muito embora a jurisprudência tenha sido uniformizada, a discussão continua em aberto (e no próprio Acórdão n.º 5/2010 se ressalva, aliás, que a doutrina dele resultante não prejudica a existência de disposições legais em contrário). Ou seja: afigura-se seguro afirmar que pesam sobre as empresas públicas *vinculações de índole pública*. Mas o significado efectivo dessas vinculações deverá ser ponderado, seja pelas próprias empresas públicas, seja por quem com elas se relacione, à luz das normas especificamente aplicáveis.

**João Lamy da Fontoura**  
jlf@servulo.com

**Servulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL**

A presente publicação da Servulo & Associados tem fins exclusivamente informativos. O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de relação entre advogado cliente. A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Servulo & Associados.

Rua Garrett, n.º 64 1200-204 Lisboa - Portugal Tel: (+351) 21 093 30 00 Fax: (+351) 21 093 30 01/02

Rua Pedro Homem de Mello, n.º 55, 5º andar 4150-599 Porto - Portugal Tel: (+351) 22 093 56 45 Fax: (+351) 22 099 23 75

Rua Ernesto do Canto, n.º 54 9500-312 Ponta Delgada - Portugal Tel: (+351) 296 30 43 40 Fax: (+351) 296 30 43 41

geral@servulo.com www.servulo.com