

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

Relatório n.º 9/2024 – ARF

2ª Secção

Entidade Fiscalizada :

Município de Tomar



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 7/2022 – ARF

2.ª Secção

Auditoria de apuramento de responsabilidade financeira

- Acumulação de fornecimento de refeições com pagamento de subsídios de refeição
- Suplementos remuneratórios atribuídos a bombeiros, sem enquadramento legal
- Atribuição de subsídios a associações de bombeiros sem enquadramento legal

Lisboa 2024

Índice

ÍNDICE	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I. INTRODUÇÃO	7
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III. DOS FACTOS	9
3.1. APURADOS NA AUDITORIA.....	9
3.2. COM ORIGEM NA DENÚNCIA.....	14
IV. DO DIREITO	15
4.1. BOMBEIROS – REGIME JURÍDICO.....	15
4.2. REMUNERAÇÕES E SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS.....	21
4.3. APOIOS FINANCEIROS A ENTIDADES RELACIONADAS COM OS BOMBEIROS DE TOMAR.....	28
4.4. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES AOS BOMBEIROS.....	38
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	41
VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	43
6.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	43
6.2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	44
6.2.1. <i>Atribuição de subsídios à “A”, à “C” e ao “B”</i>	44
6.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO PESSOAL.....	49
6.3.1. <i>Alegações apresentadas por Hugo Renato Ferreira Cristóvão</i>	49
6.3.2. <i>Alegações apresentadas por Filipa Alexandra Ferreira Fernandes</i>	49
6.3.3. <i>Alegações apresentadas por João Miguel da Silva Miragaia Tenreiro</i>	50
6.3.4. <i>Alegações apresentadas por Pedro Alexandre Ramos Marques</i>	51
6.3.5. <i>Alegações apresentadas por Luis Manuel Monteiro Ramos</i>	52
6.3.6. <i>Alegações apresentadas por José Manuel Mendes Delgado</i>	54
6.3.7. <i>Alegações apresentadas por Sara Catarina Marques Costa</i>	54
6.3.8. <i>Alegações apresentadas por António Manuel Alves Cúrdia</i>	56
VII. CONCLUSÕES	59
VIII. EMOLUMENTOS	64
IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	64
X. DECISÃO	65
ANEXO I - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	67
ANEXO II –SUBSÍDIOS	68

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Auditora Verificadora

Colaboração

Gilda Silveira

Auditora

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
“A”
AHB	Associação Humanitária de Bombeiros
ANCP	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
“B”
CCP	Código dos Contratos Públicos
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DIOPS	Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro
DL	Decreto-Lei
DON	Diretiva Operacional Nacional
DR	Diário da República
DUPC	Diretiva Única de Prevenção e Combate
ECIN	Equipas de Combate a Incêndios
ELAC	Equipa Logística de Apoio ao Combate
FPSB	Fundo de Proteção Social do Bombeiro
EPBPAL	Estatuto de Pessoal dos Bombeiros Profissionais da Administração Local
“C”
LBPC	Lei de Bases da Proteção Civil
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno
NCI	Norma de Controlo Interno
PD	Processo de Denúncia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
ROSMT	Regulamento da Organização dos Serviços do Município de Tomar
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
SIOPS	Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ e, ainda, dos artigos 129.º e 135.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².
2. Em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal. Foram recebidas nove respostas, dentro do prazo devido. Os restantes seis notificados optaram por não responder.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta do ponto VI deste relatório.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Em 25.03.2021, deu entrada no Tribunal, uma denúncia relativa a dois tipos de situações presumidas irregulares, cometidas pelo Município de Tomar: a) uma eventual admissão ilegal no âmbito de um procedimento concursal de recrutamento para 16 postos de trabalho na carreira de Sapador Bombeiro, aberto em 2020³ e, b) pagamento das despesas com as refeições servidas no quartel aos sapadores bombeiros, cujo vencimento inclui uma componente de subsídio de refeição.
5. Sobre o alegado pagamento das despesas com as refeições, o denunciante não apresentou elementos de prova a sustentar as afirmações produzidas, nem concretizou os períodos temporais em que foram praticados os atos, alegadamente, ilegais.
6. A denúncia deu origem ao Processo de Denúncia n.º 12/2021, que correu termos no âmbito das atribuições do NATDR⁴.

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 06.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; 42/2016, de 28.12; 2/2020, de 31.03; 27-A/2020, de 24.07; 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 06.10.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02., aprovado pelo Plenário Geral em 24.01, alterado pelas Resoluções n.º 3/2021-PG, de 24.02, n.º 2/2022, e n.º 3/2023-PG, de 15.12.

³ Aviso n.º 9970/2020, publicado no DR em 02.07. (vd. fls. 2, PD n.º 12/2021).

⁴ Núcleo de análise e tratamento de denúncias e de relatórios dos organismos de controlo interno.

7. As análises e diligências complementares realizadas pelo NATDR, culminaram com a proposta de abertura de um processo de apuramento de responsabilidades financeiras, exclusivamente quanto à situação descrita na alínea b) do parágrafo 4, nos termos da Informação n.º 336/2021-NATDR, que mereceu a concordância da Juíza Conselheira da área⁵.
8. Paralelamente, decorria uma auditoria ao financiamento prestado pelos municípios aos corpos e associações de bombeiros, entre os quais, o Município de Tomar, cujas conclusões constam do Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção, aprovado em sessão de 17.02.2022⁶. Relativamente a Tomar, o relatório concluiu *“O Município pagou compensações aos bombeiros sem que existisse quadro legal que o permitisse e depois de o Tribunal de Contas já ter sentenciado como ilegais aquele tipo de pagamentos, no caso que envolveu o Município de Abrantes. Esta situação será objeto de tratamento em informação autónoma”*. Foi proposta e aprovada a abertura de um processo de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras, registado pela Secretaria deste Tribunal em 22.03.2022, com o n.º 7/2022- ARF-2.ª Secção⁷.
9. Tendo em consideração que as situações constantes do Relatório n.º 5/2022-2.ª Secção e do PD n.º 12/2021 são de natureza semelhante e dizem respeito à mesma entidade, farão todas objeto deste processo de ARF, por razões de economia processual.

⁵ Conforme o despacho exarado na citada informação, em 30.09.2021 (vd. fls. 30 do PD).

⁶ Auditoria que constava do Plano de Ação de 2018 do Tribunal de Contas. A ação abrangeu o período desde 2015, tendo sido recolhidos dados financeiros entre 2015 e 2017, nos trabalhos de campo, que foram complementados por outros apurados posteriormente, designadamente, a partir dos documentos de prestação de contas (vd. relatório global, Parte I – enquadramento, pág. 9).

⁷ Abertura determinada pela Juíza Conselheira da área de responsabilidade IX, nos termos do despacho de 17.03.2022, exarado na Informação n.º 10/22 – DA IX.1. Inicialmente analisado no âmbito da UAT.1 do DAIX, transitou para a UAT.2 em 06.03.2023.

III. DOS FACTOS

3.1. Apurados na auditoria

10. De acordo com as conclusões vertidas no Relatório n.º 5/2022-2.^a Secção, respeitantes ao financiamento dos Bombeiros Municipais de Tomar, foram apurados os factos que aqui se transcrevem:
- I. *“Não foi adotado um mapa de pessoal específico do Corpo de Bombeiros e não foi aprovado o seu Regulamento Interno, previsto no Decreto-Lei n.º 247/2007, no Regulamento de Organização dos Serviços do Município e na Carta de Missão dos Bombeiros Municipais de Tomar”;*
 - II. *“Permaneciam lugares de bombeiro municipal por ocupar e o número de voluntários superava o número de profissionais, contrariando o previsto na Carta de Missão. De acordo com os responsáveis, a insuficiência de bombeiros levou a que os bombeiros profissionais efetuassem também turnos como voluntários”;*
 - III. *“Em função do enquadramento legal existente, o financiamento do corpo de bombeiros municipal depende essencialmente da capacidade do Município, que assim suporta praticamente sozinho o esforço que, no caso dos corpos de bombeiros detidos por AHB, é partilhado pela ANEPC. Ainda assim, obteve, entre 2015 e 2019, uma média de €m 112 por ano da ANEPC por via do DECIF e €m 240 de fundos comunitários para a aquisição de veículos para os bombeiros”;*
 - IV. *“O Município pagou compensações aos bombeiros sem que existisse quadro legal que o permitisse e depois de o Tribunal de Contas já ter sentenciado como ilegais aquele tipo de pagamentos, no caso que envolveu o Município de Abrantes (...)”;*
 - V. *“Foram utilizadas associações onde estão envolvidos os bombeiros (“A”, “C” e “B”) como veículo para a distribuição das compensações, atribuídas pelo executivo municipal como apoios às suas atividades estatutárias, sem lhes fazer aplicar os procedimentos constantes do “Regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo” e da “Norma de Controlo Interno”⁸. (As verbas atribuídas a título de subsídios às mencionadas associações, constam dos quadros 1.1, 1.2 e 1.3 incluídos no anexo 3 deste relatório);*

⁸ Não obstante o disposto no artigo 58.º da “Norma de Controlo Interno”, em vigor na autarquia desde 2015, em que a unidade orgânica responsável pela área financeira deve acompanhar as decisões tomadas anualmente pelos órgãos competentes que atribuem apoios, subsídios ou demais vantagens pecuniárias, não foi possível concluir pela efetiva implementação desse sistema, nomeadamente no que respeita aos métodos e procedimentos de controlo instituídos.

- VI. *“Ao longo dos anos em análise, a aprovação da atribuição dos apoios aos bombeiros pelo executivo municipal (através das associações referenciadas), originou votos contra e declarações de voto, por parte de alguns membros do executivo camarário, que alertaram para a necessidade de serem esclarecidos os seus fins, os critérios de atribuição e execução havida”;*
- VII. *“Não se encontravam instituídos mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos às associações em causa, tendo os responsáveis do Município alegado não proceder à análise dos seus Relatórios de Atividades e Contas”;*
- VIII. *“Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 86/2019, que manda aplicar aos bombeiros municipais as categorias e as remunerações previstas para os bombeiros sapadores, é previsível que a carreira de bombeiros municipais se torne mais atrativa, permitindo reforçar a sua operacionalidade”;*
- IX. *“Resulta evidente uma diferenciação no financiamento assumido pela Administração Central (através da ANEPC), consoante se trate de corpos de bombeiros municipais ou de corpos de bombeiros detidos por AHB”.*
11. Pronunciando-se em sede do contraditório sobre os factos apurados naquela auditoria, a Presidente da Câmara Municipal de Tomar informou que o regulamento interno do corpo de bombeiros estava *“em fase final de elaboração”* e que, no mapa de pessoal da autarquia, *“se encontra previsto um quadro específico referente ao corpo de bombeiros municipais”*⁹.
12. E, mais esclareceu, que *“(...) foram (...) efetuados dois procedimentos externos de contratação para a categoria de bombeiro sapador, sendo que no primeiro procedimento já seis elementos concluíram a formação inicial e estão plenamente integrados quer no quadro de pessoal quer nas escalas de serviço e no segundo procedimento foram admitidos 17 bombeiros sapadores que se encontram a efetuar a formação inicial no Regimento de Sapadores de Lisboa”.*
13. Sobre o pagamento de compensações aos bombeiros municipais, quer de forma direta quer através de entidades terceiras, a autarca informou que (...) *“A todos os bombeiros sapadores, foi aplicado o regime previsto no Decreto-Lei n.º 86/2019 de 2 de julho”*, e que *“As associações*

⁹ O protocolo com a “A” comprometia a Associação, por exemplo, a *“Proceder à entrega (...) de todas as informações solicitadas pelo MT, tendentes a garantir o controlo e a boa execução do presente protocolo”.*

¹⁰ O projeto do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros do Município de Tomar foi aprovado por maioria de votos, na reunião do executivo, de 25.07.2022 (Deliberação 198/PGEN/DPC/2022 – 1/DIVER/PR/2018). Na declaração de voto, os vereadores que votaram contra questionam, sobretudo, a falta de relevância dada aos bombeiros voluntários, relegados para segundo plano no regulamento interno, “denotando um crescente afastamento entre profissionais e voluntários”. O regulamento consta da página online da Câmara Municipal.

mencionadas no relatório passaram a concorrer ao programa de apoio ao associativismo, tal como outra associação do concelho”.

14. De entre as recomendações efetuadas no Relatório n.º 5/2022-2.ª Secção ao Município de Tomar, salienta-se:
- A promoção da aprovação do regulamento interno do corpo de bombeiros municipal;
 - A adoção de *“um instrumento de registo do pessoal do corpo de bombeiros que, considerando a sua natureza mista, inclua quer os bombeiros profissionais quer os voluntários”*;
 - A cessação do pagamento aos bombeiros, diretamente ou através de outras entidades, de compensações sem previsão legal, garantindo que só serão pagas as remunerações previstas na lei.
15. No âmbito do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF)¹¹, o Município foi ressarcido pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) das despesas decorrentes da atividade de pré-posicionamento ao combate e de combate a incêndios florestais e beneficiou de um subsídio diário atribuído aos bombeiros que integraram aquele dispositivo¹². Entre 2015 e 2019, os apoios concedidos pela ANEPC ao Corpo de Bombeiros do Município de Tomar¹³ apresentaram a evolução que consta do quadro seguinte:

¹¹ A partir de 2018 passou a chamar-se Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR).

¹² A ANEPC produz anualmente circulares financeiras contendo os critérios e procedimentos a utilizar na comparticipação dos encargos com o pessoal integrado no DECIF.

¹³ Os apoios da ANEPC apresentam uma média anual de €m112, destacando-se o ano de 2017, como resultado da maior comparticipação em combustíveis e em despesas extraordinárias no combate aos incêndios florestais.

Quadro I – Transferências da ANEPC para o CBM de Tomar

(em euros)

Fundamento do subsídio	Finalidade	Transferências para o CBMT				
		2015	2016	2017	2018	2019
Combustíveis	Incêndios Florestais	10 010,77	8 297,41	23 672,79	3 948,62	17 202,61
	Fornecidos a entidades externas - incêndios Florestais - Outros Formação.	-	-	256,42	-	869,16
Grupos de Reforço a Ataque ampliado (GRUATAS)	Meios envolvidos nas deslocações para o teatro de operações.	-	570,00	-	-	-
Despesas extraordinárias	Grupos de reforço para Incêndios Florestais – GRIF	675,00	555,00	1 747,50	484,5	172,5
Equipas de Posto de Comando Operacional (EPCO)	Apoiam as forças locais, no combate a Incêndios Florestais.	-	120,00	90,00	-	67,5
Dispositivo especial de proteção e socorro – Visita Papal	Dispositivo especial de Proteção e Socorro - Operação Fátima.	-	-	630,00	462,5	322,5
Equipas de Combate a Incêndios Florestais	Com o pessoal integrado no DECIF - Dispositivos Terrestres.	81 765,00	62 362,50	72 270,00	77 935,0	91 165,0
Dispositivo Especial de CIF/Despacho – Subsídios de despesas extraordinárias	Prejuízos causados pelos Incêndios Florestais (Reparação de viatura, danos em equipamento e alimentação).	15 473,07	16 388,74	46 975,70	9 765,65	15 455,8
	Total	107 923,84	88 293,65	145 642,41	92 596,27	125 255,07

Fonte: Relatório n.º 5/2022- 2.ª Secção (dados recolhidos da ANEPC – Subsídios atribuídos às AHB e CBM).

16. No âmbito da auditoria suprarreferida, apurou-se que, entre 2015 e 2017, foram pagos aos elementos das ECIN¹⁴ os seguintes montantes:

Quadro II-Pagamentos aos bombeiros das ECIN

(em euros)

ECIN	2015	2016	2017
maio	3 965,63	-	-
junho	6 795,00	6 532,50	7 421,25
julho	23 010,00	14 115,00	12 255,00
agosto	18 885,00	16 976,25	14 621,25
setembro	13 501,88	13 920,00	12 585,90
outubro	-	2 692,50	6 221,25
novembro	-	-	3 742,50
Regularização	510,00	-	915,00
TOTAL	66 667,51	54 236,25	57 762,15
...para voluntários	35 506,85	30 259,46	33 317,76
...para profissionais	31 160,66	23 976,79	24 444,39

Fonte: Relatório n.º 5/2022-2.ª Secção (dados do Município. Listagem das Equipas de Combate a Incêndios (ECIN)).

17. Observou-se, ainda, que “Ao longo dos meses em que participaram nas ECIN, foi atribuída uma compensação aos bombeiros de € 1,875 por hora ¹⁵. A vários bombeiros, incluindo

¹⁴ Equipas de Combate a Incêndios: destinam-se a assegurar a imediata e permanente resposta ao ataque inicial em Incêndio Florestal e são constituídas por um veículo de intervenção florestal e respetiva guarnição de 5 bombeiros, incluindo chefe de equipa e um motorista.

¹⁵ A diretiva financeira do DECIF estipulava uma compensação diária de € 45 (24 horas), que subiu em 2018 para € 50. Estes montantes não estão sujeitos a imposto, de acordo com o CIRS (n.º 7 do artigo 12.º).

profissionais da administração local, foram consideradas mensalmente mais de 400 horas¹⁶, o que parece incompatível com o exercício da atividade de bombeiro profissional e com a existência de períodos de descanso¹⁷”.

18. Constatou-se também que, entre 2015 e 2017, o Município pagou aos bombeiros municipais verbas relativas a subsídio de turno e de trabalho extraordinário, no montante global de 199 882,81 €¹⁸:

Quadro III -Pagamentos suplementares aos bombeiros municipais

Prestação	2015	2016	2017
Subsídio de Turno	60 425,69	66 424,63	63 595,29
Trabalho Extraordinário	3 234,93	1 002,39	5 199,88
Total	63 660,62	67 427,02	68 795,17

(em euros)

Fonte: Relatório n.º 5/2022-2.ª secção (dados do Município)

19. Os mapas de pessoal relativos ao período a que os factos se reportam, fornecidos à equipa de auditoria, aprovados ao abrigo do art.º 29.º, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06, preveem uma dotação de assistentes operacionais, com um número significativo, com atribuições e competências na área de Bombeiros, incumbindo-lhes genericamente: *“realizar tarefas auxiliares à execução dos trabalhos específicos no âmbito da Proteção Civil e Bombeiros, nomeadamente no combate a incêndios, socorro e transporte de sinistrados e doentes; providencia pelas condições de asseio, limpeza e conservação das instalações e diversa maquinaria, incluindo viaturas; colabora eventualmente nos trabalhos auxiliares de montagem, desmontagem e conservação de equipamentos; estabelece e recebe ligações telefónicas e anota o movimento de chamadas, que respeitam a assuntos de serviço e transmite-as por escrito ou oralmente; (...)”*[sublinhado nosso]¹⁹.
20. Sobre a eventual irregularidade dos pagamentos refletidos nos quadros II e III supra, remete-se para o ponto IV deste relatório.

¹⁶ O máximo considerado foram 680 horas, uma média diária de quase 23 horas.

¹⁷ Um bombeiro profissional recebeu 634 horas relativas ao mês de setembro de 2017, o que perfaz mais de 21 horas por dia, todos os 30 dias e equivalem a mais 2,5 remunerações base.

¹⁸ Sobre esta matéria, remete-se para o ponto 4.2. deste relatório.

¹⁹ A transcrição do texto é literal, manteve-se a falta de concordância dos verbos do texto transcrito.

3.2. Com origem na denúncia

21. Quanto aos factos apurados no âmbito do PD n.º 12/2021, resulta que, entre 2016 e 2021, o Município de Tomar celebrou quatro contratos de prestação de serviços com um restaurante²⁰, tendo por objeto o fornecimento de refeições à Divisão de Proteção Civil nos períodos estabelecidos para a criação dos dispositivos especiais de combate aos incêndios rurais (DECIR)²¹. Os contratos foram precedidos de ajuste direto e de consulta prévia, em função do valor e de acordo com as regras do CCP, em vigor à data dos contratos²².
22. A presidente da autarquia informou, sobre o assunto, que o fornecimento das refeições faz parte do apoio logístico que cabe aos municípios providenciar, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros, no âmbito das diretivas operacionais nacionais (DON) e diretivas financeiras aprovadas pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC).
23. Naquele contexto, *“(...) anualmente, o Município antes do período definido para o DECIR, inicia procedimento de contratação pública (caso o contrato anterior esteja esgotado), para garantir o apoio logístico durante os incêndios, que (...), deverá ser garantido a todas as entidades presentes no combate e que se encontram elencadas na Diretiva Operacional Nacional. O apoio logístico em refeições traduz-se em: pequeno-almoço, almoço, jantar e reforço a meio da noite. Consoante a evolução das ocorrências, os locais de fornecimento de refeições variam, sendo muitas das vezes servidas ou no posto de comando ou em associações que tenham condições para o efeito. Acresce que como se depreende das duas diretivas mencionadas, mesmo que não existam ocorrências, o dispositivo deverá estar “montado” e no caso de Tomar, durante o período de DECIR estão sempre em permanência 2 equipas de combate a incêndios e uma equipa logística de apoio ao combate, por vezes reforçadas por equipas exteriores ao corpo de bombeiros e elementos de outras organizações”*.
24. A análise jurídica desta matéria é explanada no ponto IV infra.

²⁰ Cfr. documentos respetivos a fls. 36/ss do PD n.º 12/2021.

²¹ Antes de 2018 designados como dispositivos especiais de combate aos incêndios florestais (DECIF).

²² A eventual duplicação de subsídios de refeição foi suscitada na denúncia anónima, sublinhando-se que o denunciante refere não ter documentos que comprovem essa eventual duplicação. O Município informou o NATDR que, entre 2015 e 2020, pagou um montante total de 209 928,87 € a título de subsídio de refeição aos trabalhadores na área de Bombeiros afetos à Proteção Civil.

IV. DO DIREITO

25. A legislação aplicável à matéria em apreço é variada e dispersa, sendo aqui destacada a que, em nosso entender, enquadra mais diretamente os factos a dilucidar.

4.1. Bombeiros – regime jurídico

26. A constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros no território continental, está subordinada ao regime jurídico definido pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27.06²³. O art.º 7.º, n.º 1, estabelece que nos municípios podem existir corpos de bombeiros profissionais, mistos, voluntários e privativos. O corpo de bombeiros do Município de Tomar é misto, revestindo as características elencadas nas alíneas do n.º 3, do mesmo artigo: depende da câmara municipal, é constituído por bombeiros profissionais (designados sapadores) e voluntários, sujeitos aos respetivos regimes jurídicos, organizado de acordo com o modelo definido pela autarquia *“nos termos de regulamento aprovado pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros”*.
27. A ANPC, atualmente ANEPC²⁴, no âmbito dos seus poderes de tutela, aprova os regulamentos internos e homologa os quadros de pessoal dos corpos de bombeiros mistos ou voluntários criados e detidos pelas associações humanitárias de bombeiros. No que diz respeito aos regulamentos internos e quadros de pessoal dos corpos de bombeiros detidos pelas câmaras municipais, a ANEPC só toma conhecimento da existência desses documentos, conforme decorre do disposto no art.º 6.º, n.º 3, do mesmo decreto-lei²⁵.
28. O estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local, doravante designado EPBPAL, está contemplado no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13.04²⁶, sendo-lhes aplicada, subsidiariamente, a *“(…) legislação em vigor para o pessoal da administração local*

²³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21.11, Retificação n.º 4/2013, de 18.01 e Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29.11. (vd. fls. 14-18, Anexo I).

²⁴ A ANPC (Autoridade Nacional de Proteção Civil) passou a designar-se ANEPC (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil), com o Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01.04 (aprovou a orgânica da ANEPC), tendo esta nova entidade sucedido em todos os direitos, obrigações e atribuições da ANPC, conforme o estipulado no art.º 39.º do diploma. O DL n.º 45/2019, foi alterado sucessivamente pelos Decretos-Leis n.ºs 43/2020, de 31.07, 46/2021, de 11.06, 90-A/2022, de 30.12, 10/2023, de 08.02, e pela Lei n.º 9/2021, de 02.03.

²⁵ À data dos factos apurados no Relatório n.º 5/2022, os bombeiros municipais de Tomar não dispunham de regulamento interno, entretanto aprovado (vd. fls. 49/ss, Anexo I).

²⁶ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2019, de 02.06, que procedeu à aplicação aos bombeiros municipais das categorias e das remunerações previstas para os bombeiros sapadores (vd. decreto-lei a fls. 1-5, Anexo I).

e pela demais legislação especial aplicável, em tudo o que se não encontre especialmente regulado no presente diploma”, nos termos do respetivo art.º 2.º.

29. Para efeitos daquele diploma, são bombeiros profissionais *“os bombeiros municipais que desempenham funções com carácter profissionalizado e a tempo inteiro e os bombeiros sapadores”,* nos termos do art.º 3.º, n.º 1. Os corpos de bombeiros profissionais *“são corpos especiais de funcionários especializados de proteção civil integrados nos quadros de pessoal das câmaras municipais”* e dependem *“para efeitos funcionais, administrativos e disciplinares, do presidente da respetiva câmara municipal”* (cfr. artigos 3.º, n.º 2 e 4.º).
30. Os corpos de bombeiros são agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias²⁷, estando a sua atividade, neste domínio, sujeita aos dispositivos normativos e regulamentares aplicáveis à proteção civil, designadamente, às diretivas aprovadas pela ANEPC.
31. A Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC)²⁸, dispõe que *“a proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais (...) com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.”* (art.º 1.º, n.º 1), e o art.º 45.º estabelece *“A estrutura de proteção civil organiza-se ao nível nacional, regional, distrital e municipal”*.
32. A atividade em causa está subordinada, entre outros, aos princípios elencados no art.º 5.º da LBPC: prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação, coordenação, unidade de comando e informação, com os significados desenvolvidos nas alíneas do citado artigo. Face à pluralidade de entidades que desenvolvem as atividades de proteção civil, assume particular importância o princípio da unidade de comando que *“(...) determina que todos os agentes atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”,* consubstanciado no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS) (vd. arts. 5.º, g) e 48.º), criado pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25.07²⁹.

²⁷ vd. art.º 46.º, da Lei de Bases da Proteção Civil.

²⁸ Aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 03.07, alterada pela Retificação n.º 46/2006, de 07.08, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30.11, e Lei n.º 80/2015, de 03.08.

²⁹ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 114/2011, de 30.11 e 72/2013, de 31.05.

33. Em desenvolvimento da LBPC, a Lei n.º 65/2007, de 12.11³⁰, “define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito das autarquias, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil (SMPC) e define as competências do coordenador municipal de proteção civil (...)” (art.º 1.º).
34. À data dos factos, a missão, atividade e composição dos bombeiros municipais de Tomar, estava definida numa Carta de Missão³¹, de acordo com a qual, em suma:
- I. Os bombeiros atuam “*prioritariamente no concelho de Tomar e subsidiariamente em todo o teatro de operações que, no âmbito da lei de bases de proteção civil, (...), e no enquadramento do sistema distrital e nacional de proteção civil, nomeadamente no sistema integrado de operações de proteção e socorro, aprovado pelo decreto-lei 72/2013, de 31 de maio, venha a ser designado para o efeito*”;
 - II. Regem-se, prioritariamente, pelo Decreto-Lei n.º 106/2002 (EPBPAL) e pela Lei n.º 35/2014, de 20.06 (LTFP), e, subsidiariamente, pelos Decretos-Leis n.ºs n.º 247/2007 e 241/2007, de 21.06, com as alterações introduzidas, respetivamente, pelos Decretos-Leis n.ºs 248/2012 e 249/2012, ambos de 21.11, (versões em vigor à data da aprovação da Carta) e por “*demais legislação aplicável*”;
 - III. Trata-se de um corpo misto de bombeiros, de tipo 3, nos termos do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 247/2007. O quadro ativo, com um número previsto de até 85 elementos, contemplava bombeiros voluntários das carreiras de oficiais bombeiros, especialistas e bombeiros; bombeiros municipais e “*outros que sendo bombeiros voluntários e funcionários do Município, se achem integrados em carreiras gerais da administração pública, em número a estipular anualmente no mapa de pessoal do Município*”;
 - IV. A Carta remetia para um regulamento interno, a aprovar pela tutela municipal, designadamente, “*a forma de organização e relações do trabalho operacional, normas de adaptabilidade do regime de voluntariado às exigências da administração pública (...), normas disciplinares e formas de transição entre os quadros de comando (...)*”.

³⁰ Alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 114/2011, de 30.11, e 44/2019, de 01.04.

³¹ Aprovada por maioria de votos em reunião do executivo camarário, nos termos constantes da Ata n.º 2/2015, de 19.01 (vd. fls. 38/ss, Anexo I).

35. O art.º 7.º, do capítulo II, do Regulamento da Organização dos Serviços do Município de Tomar (ROSMT)³², em vigor à data, elenca as competências da Divisão de Proteção Civil, prevê quanto ao setor dos bombeiros (n.º 4, alínea m)) a possibilidade de receber e integrar voluntários *“no esforço municipal de proteção civil e de voluntariado (...)”*. Tal possibilidade mantém-se no atual regulamento que o revogou³³ (vd. anexo III, art.º 9.º, n.º 4, alínea l)).
36. Apesar do atual regulamento não se aplicar diretamente aos factos, refere-se alguns dos aspetos que retratam o enquadramento dos bombeiros em referência, plasmado fundamentalmente no EPBAL, na versão atual:
- I. Bombeiro profissional é o bombeiro sapador que desempenha funções com carácter profissionalizado e a tempo inteiro (art.º 3.º);
 - II. Podem ser afetos ao corpo de bombeiros, sem prejuízo da dependência hierárquica e funcional, funcionários da Câmara Municipal para apoiar, colaborar, cooperar e assegurar o cumprimento das respetivas missões (art.º 7.º, n.º 4);
 - III. O quadro ativo é constituído pelos bombeiros profissionais da carreira de bombeiro sapador e pelos bombeiros da carreira de bombeiro voluntário aptos para a execução das missões (...) (art.º 15.º);
 - IV. Remete a matéria da dotação dos quadros de comando e ativo, para o disposto no EPBAL, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 86/2019, de 02.07;
 - V. Remete também para o mesmo diploma, no que diz respeito ao regime aplicável aos concursos para os cargos de comando, remunerações destes e dos bombeiros sapadores, bem como ao recrutamento e acesso à carreira de bombeiro sapador. E ainda, para a matéria relativa às escalas salariais das carreiras que integram a carreira de bombeiro sapador e aos suplementos remuneratórios;
 - VI. O horário de funcionamento interno do corpo de bombeiros está previsto nos artigos 75.º e seguintes do regulamento: a) o corpo de bombeiros funciona de modo permanente e total durante 24 horas por dia, todos os dias do ano e o respetivo pessoal presta serviço de carácter permanente e obrigatório; b) o corpo de bombeiros está sujeito ao regime de duração e horário de trabalho previsto na LTFP, com a possibilidade de se efetuarem doze horas de trabalho contínuas nos termos do art.º 23.º, n.º 1, do EPBAL; os bombeiros da

³² Aprovado pelo Despacho n.º 4205/2014, publicado no DR, 2.ª série, n.º 56, de 20.03. (vd. fls. 31/ss, Anexo I).

³³ Aviso n.º 5271/2021, publicado no DR, 2.ª série, de 22.03.2021.

carreira de bombeiro voluntário integram os turnos de serviço correspondentes a 12 horas;

- VII. Prevê um quadro de pessoal com uma dotação de 4 na estrutura de comando, 60 bombeiros sapadores, 40 bombeiros voluntários e 16 especialistas.
37. Por fim, é de referir o enquadramento do Dispositivo Especial de Combate aos Incêndios Rurais (DECIR)³⁴, face à sua relevância no âmbito da matéria. Em suma, trata-se de um dispositivo adicional à capacidade de resposta dos agentes de proteção civil, regulado por Diretiva Operacional Nacional (DON) elaborada pela ANEPC. O DECIR é um instrumento anual de planeamento, organização, coordenação e comando operacional, configurado na DON n.º 2, a qual é subsidiária da DON n.º 1³⁵ e da DUPC³⁶, e é aprovado pela Comissão Nacional de Proteção Civil e homologado pelo Secretário de Estado da Proteção Civil.
38. O DECIR, em articulação com as entidades envolvidas no combate aos incêndios, pretende garantir em permanência uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com o grau de gravidade e probabilidade de ocorrência de incêndios florestais durante os períodos de perigo considerados e tem como intenção assegurar a mobilização, prontidão, empenhamento e gestão de todos os meios disponíveis para a supressão e combate a incêndios rurais. As fases de perigo e o estado de alerta correspondem aos períodos temporais estabelecidos nas diretivas, sendo definidas ações operacionais para cada uma dessas fases e os meios considerados necessários para a prossecução dos objetivos definidos.
39. Anualmente são aprovadas diretivas financeiras, homologadas pelo secretário de estado competente, que estabelecem regras, circuitos e procedimentos a utilizar para a realização de despesas, sua elegibilidade e comparticipação. Nos termos dos preâmbulos dessas diretivas, os dispositivos especiais, entre os quais o DECIR, *“implicam o empenhamento de meios que garantam uma resposta eficaz. Os encargos que lhes estão inerentes, assumidos pelas entidades detentoras dos Corpos de Bombeiros, importam a definição de normas e procedimentos que regulem a comparticipação daqueles encargos, atentos os princípios pelos*

³⁴ Este dispositivo é definido anualmente pela Diretiva Operacional Nacional n.º 2 (DON), emitida pela ANEPC, e visa garantir em permanência uma resposta operacional adequada e articulada, em conformidade com o grau de gravidade e a probabilidade de ocorrência de incêndios florestais, pelo menos no período compreendido entre 15 de maio e 15 de outubro.

³⁵ Estabelece o Dispositivo Integrado das Operações de Proteção e Socorro (DIOPS). Aplica-se a todo o território continental e a todas organizações e entidades que concorrem e cooperam para a proteção e socorro, servindo de referência ao planeamento, geral, especial e setorial, da gestão de todas as situações de emergência, nos seus vários escalões e das entidades intervenientes.

³⁶ Aprovada pela RCM n.º 20/2018, de 01.03.

quais a Administração Pública se deve pautar, em especial o da transparência”, tais normas e procedimentos constam das diretivas. Estas diretivas têm “como fim principal a gestão e o uso com rigor e transparência dos dinheiros públicos, estabelecendo os critérios a utilizar para a determinação das despesas elegíveis e a participação correspondente (...), critérios esses a ser cumpridos, designadamente, pelas entidades detentoras dos corpos de bombeiros, entre as quais se inclui o Município de Tomar³⁷.

40. Naquele contexto, são constituídas diferentes equipas com competências específicas nas operações de combate, entre as quais, as ECIN referidas nos autos. O Corpo de Bombeiros do Município de Tomar prestou serviços no âmbito do DECIF, no período 2015-2017, tendo sido selecionado para o efeito pela ANPC, entidade que procedeu aos pagamentos devidos pelos serviços prestados, através de transferências efetuadas para o Município. As ECIN constituídas naquele domínio, integram bombeiros profissionais e bombeiros voluntários, face à natureza mista do corpo de bombeiros.
41. De acordo com a informação que a autarquia prestou, no âmbito desta ARF³⁸, sobre o circuito dos pagamentos efetuados aos elementos das ECIN *“a tabela de ECINs, com a identificação dos intervenientes na efetivação dos serviços e respetivas horas e valores, era elaborada pela Divisão de Proteção Civil e assinada pelo Comandante dos Bombeiros, à data, Carlos Alberto Ribeiro Gonçalves. A tabela era remetida com uma informação à Senhora Presidente da Câmara, Anabela Gaspar de Freitas, solicitando autorização para processamento. Após autorizada era encaminhada à Divisão Financeira, chefiada por António Manuel Alves Cúrdia, para emissão das ordens de pagamento de operações de tesouraria e o respetivo pagamento que é efetuado por transferência bancária. Os bombeiros integravam as equipas ECIN. Foram remunerados pelo serviço efetuado. Continua a haver um vazio legal, pois não refere a legislação se podem ou não integrar as equipas (a título de exemplo, o que temos feito desde 2022, é que os bombeiros profissionais façam um pedido de acumulação de funções para poderem integrar o DECIR (equipas ECIN e outras), para salvaguarda desta situação)”*.

³⁷ Salvo melhor opinião, a forma de cooperação entre a ANEPC e as entidades detentoras dos corpos de bombeiros, designadamente no que diz respeito ao cumprimento das diretivas financeiras no âmbito do DECIR, deve ser objeto de protocolo, com a definição clara dos compromissos de ambas as partes, contribuindo deste modo para o maior rigor e transparência na gestão dos dinheiros públicos envolvidos. Esses protocolos têm enquadramento na lei orgânica da ANEPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01.04 (vd. art.º 6.º, n.º 1), e no art.º 33.º, n.º 1, alínea r), do RJAL, no domínio da competência material.

³⁸ Email de 17.11.2023, da Dra. Carla Dias, Adjunta do Gabinete de Protocolo e Apoio à Câmara Municipal, e pendrive a fls. 89/ss, do Anexo I.

42. Uma das questões levantadas na auditoria supracitada foi o número excessivo de horas de atividade exercida por alguns dos elementos daquelas equipas, em determinados períodos. Não foram apurados dados concretos sobre a eventual irregularidade dessa prática, uma vez que tal parece depender de vários fatores: número de elementos disponíveis, incêndios em situação crítica, por exemplo, e da necessidade de garantir os objetivos do DECIR, supra explanados.
43. Remete-se, para o ponto seguinte, a abordagem do pagamento das horas prestadas no âmbito do DECIR, aos bombeiros profissionais do corpo de bombeiros de Tomar.

4.2. Remunerações e suplementos remuneratórios

44. Em traços gerais, e com interesse para a matéria abordada nos autos, dispõe o art.º 23.º do EPBPAL, que *“os corpos de bombeiros profissionais estão sujeitos ao regime da duração e horário de trabalho da Administração Pública, com a possibilidade de se efetuarem doze horas de trabalho contínuas”* e que *“os períodos de funcionamento, horários de trabalho e respetiva regulamentação são obrigatoriamente aprovados pelo presidente da câmara municipal, nos termos da lei”*. Por sua vez, quanto ao exercício das suas funções, estabelece o art.º 25.º, n.º 1 *“o serviço do pessoal dos corpos de bombeiros profissionais é de caráter permanente e obrigatório, devendo os funcionários assegurar o serviço quando convocados pelas entidades competentes”*³⁹.
45. Sobre o estatuto remuneratório destes bombeiros, estatui o art.º 29.º, n.º 3, do EPBPAL, que *“a escala salarial dos bombeiros municipais integra uma componente correspondente ao suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente atribuído aos bombeiros sapadores é integrado na escala salarial da respetiva carreira”*, esclarecendo o art.º 38.º que *“a partir da data da entrada em vigor do presente diploma, e com a aplicação do disposto no artigo 29.º, não poderá ser atribuído aos bombeiros profissionais*

³⁹ O n.º 2 da mesma norma esclarece as funções a que se reporta a disponibilidade permanente: a) O combate a incêndios; e, no caso dos sapadores bombeiros florestais, ações de vigilância; b) O socorro às populações em caso de incêndios, inundações, desabamentos, abaloamentos e em todos os acidentes, catástrofes ou calamidades; c) O socorro a naufragos e buscas subaquáticas; d) O socorro e transporte de sinistrados, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica.

*qualquer suplemento com a mesma natureza, designadamente relativo ao ónus específico da prestação de trabalho, risco, penosidade e insalubridade e disponibilidade permanente*⁴⁰.

46. Em síntese, a duração, o horário de trabalho e a remuneração dos bombeiros profissionais da administração local estão sujeitos ao estatuto especial estabelecido nas normas citadas: 12 horas de trabalho contínuas de acordo com um horário estabelecido e aprovado pelo presidente da câmara municipal, com um carácter permanente e obrigatório, estando integrado na remuneração um suplemento relativo ao risco e à disponibilidade permanente⁴¹.
47. É manifesta, por conseguinte, a dificuldade em considerar como extraordinário o trabalho prestado por alguém em «regime de disponibilidade permanente», que determina a obrigatoriedade de se apresentar ao serviço sempre que convocado, quando ocorram situações que pela sua urgência justifiquem a sua presença no serviço.
48. Tendo em conta que o art.º 2.º do estatuto remete para a aplicação subsidiária da legislação em vigor para o pessoal da administração local, surgiram pontualmente algumas dúvidas sobre a aplicação aos bombeiros municipais designadamente dos artigos 161.º e 162.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁴², que estabelecem a atribuição de suplementos de turno e de trabalho suplementar, dúvidas já objeto de decisões judiciais⁴³, todas concluindo, em síntese e, basicamente, que as carreiras em que os bombeiros municipais estão integrados exigem disponibilidade permanente, a qual é compensada

⁴⁰ Regime remuneratório para o qual remete expressamente o art.º 59.º do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros do Município de Tomar, aprovado em 2021, relativamente à remuneração dos cargos de comando e bombeiros sapadores respetivos.

⁴¹ Nos termos das considerações preambulares do diploma: “(...) *consagra-se doravante num único instrumento legal as regras relativas ao estatuto jurídico das carreiras dos corpos de bombeiros profissionais - sapadores e municipais -, obviando-se, assim, à dispersão de diplomas. Nas alterações introduzidas é patente o objectivo de aproximar o estatuto jurídico dos bombeiros municipais ao dos bombeiros sapadores, quer em termos remuneratórios, quer no que concerne às regras de promoção e de progressão. Por sua vez, realça-se a integração do suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente, que vinha a ser atribuído aos bombeiros sapadores, na respectiva estrutura indiciária. Paralelamente, e não obstante na legislação anterior não estar consagrado o mesmo direito, adoptou-se o mesmo procedimento para os bombeiros municipais, passando a respectiva escala salarial a integrar a componente correspondente ao suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente. Desta forma, a referida compensação, porque inerente ao exercício de funções e dele indissociável, passa a ser parte integrante da escala salarial dos bombeiros profissionais, deixando de ser configurada como um suplemento. A partir desta data e com a referida integração, deixará de haver fundamento para atribuir aos bombeiros profissionais qualquer suplemento da mesma natureza, designadamente em função do ónus específico da prestação de trabalho, risco, penosidade e insalubridade e disponibilidade permanente*”.

⁴² Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06, sucessivamente alterada por vários diplomas, o último dos quais, o Decreto-Lei n.º 53/2023, de 05.07. os artigos 161.º e 162.º preveem, respetivamente, a remuneração do trabalho por turnos e o pelo trabalho suplementar.

⁴³ Vide por exemplo, os Acórdãos do STA de 12.04.2018 e de 26.04.2018 e a Sentença n.º 3/2015, de 02. – 3.ª Secção do Tribunal de Contas.

através de um suplemento integrado na escala salarial, não havendo lugar a quaisquer outros suplementos, nomeadamente os referidos nos artigos 161.º e 162.º acima citados. O Decreto-Lei n.º 106/2002 estabelece um regime especial que prevalece sobre o regime geral estatuído na LTFP, ao abrigo do disposto no art.º 7.º, n.º 3 do Código Civil (CC): *“a lei geral não revoga a lei especial, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador”*. Ora, a intenção do legislador parecia ser a que decorre expressamente do disposto nos artigos 29.º e 38.º e do preâmbulo daquele decreto-lei, nos termos supra descritos. Aliás, essas normas mantiveram-se com a redação introduzida ao diploma, pelo Decreto-Lei n.º 86/2019, sendo inequívoca a intenção do legislador sobre a matéria.

49. Nestes termos, pareceria poder concluir-se que, os bombeiros municipais não têm direito a receber, em acréscimo à remuneração base, qualquer suplemento a título de subsídio de turno e/ou trabalho extraordinário, quando convocados para efetuar as funções intrínsecas ao exercício da missão dos corpos de bombeiros⁴⁴.
50. No que diz respeito aos bombeiros voluntários integrados em corpos de bombeiros mistos são-lhes aplicáveis, designadamente, o Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21.07⁴⁵ e a Portaria n.º 703/2008, de 30.07⁴⁶, o primeiro quanto aos direitos, deveres e garantias e, a segunda, quanto ao estatuto disciplinar. Nos termos do art.º 3.º daquele decreto-lei, os bombeiros voluntários dos corpos de bombeiros mistos, detidos pelos municípios, gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres definidos no diploma, subsidiariamente também aplicável aos bombeiros profissionais (n.º 2 do artigo).
51. Analisado o diploma, não se encontra nenhuma norma que estabeleça o pagamento de remunerações ou suplementos remuneratórios aos bombeiros voluntários em troca dos serviços prestados, aliás, na lógica do trabalho voluntário que, por definição, não é remunerado. Com efeito, de entre os princípios enformadores do regime do voluntariado, elencados no art.º 6.º, da Lei n.º 71/98, de 30.11 (lei de bases do enquadramento jurídico do voluntariado)⁴⁷ consta o princípio da gratuidade que *“(…) pressupõe que o voluntário não é*

⁴⁴ Cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 e art.º 25.º do EPBPAL.

⁴⁵ Sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 48/2009, de 04.08, e 38/2017, de 02.06 e pelos Decretos-Leis n.ºs 249/2012, de 21.11, 45/2019, de 01.04 e 64/2019, de 16.05, tendo sido sujeito à Retificação n.º 4-A/2013, de 18.01.

⁴⁶ Alterada pela Portaria n.º 32-B/2014, de 07.02, aprovou o regulamento disciplinar dos bombeiros voluntários, em cumprimento do disposto no art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 241/2007.

⁴⁷ Regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 389/99, de 30.09, alterado pelo Decreto-Lei n.º 176/2005, de 25.10.

remunerado, nem pode receber subvenções ou donativos, pelo exercício do seu trabalho voluntário”.

52. Não obstante a gratuidade do trabalho dos bombeiros voluntários, o Decreto-Lei n.º 241/2007 confere-lhes alguns direitos e regalias de natureza social, nomeadamente, subsídios e indemnizações em caso de acidentes ou doenças provocadas ou agravadas pelo serviço, seguros de acidentes pessoais, etc. (art.º 5.º), várias regalias no âmbito da educação, entre as quais, o reembolso de propinas e subsídios de estudo, em determinadas condições (art.º 6º). Ao abrigo do art.º 6-A, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 86/2019, os municípios podem participar *“atividades de interesse municipal para os bombeiros, nomeadamente de âmbito social, cultural, desportivo e recreativo”*, participação que pode revestir a forma de concessão de subsídios, entre outras.
53. O diploma prevê um regime de proteção social aplicável aos bombeiros em regime de voluntariado, desde que preenchidos determinados pressupostos (vd. artigos 12.º a 17.º), cabendo o pagamento das obrigações contributivas às entidades detentoras dos corpos de bombeiros que serão ressarcidas pelo Fundo de Proteção Social do Bombeiro (cfr. art.º 18.º).
54. Sublinhe-se ainda, que o princípio da gratuidade do voluntariado não se aplica totalmente aos bombeiros voluntários, os quais, recebem determinados montantes pela atividade que desempenham no âmbito dos dispositivos especiais de combate a incêndios, designadamente no DECIR, de acordo com os critérios estabelecidos nas diretivas financeiras anualmente aprovadas para o efeito. É neste âmbito que se enquadram as transferências da ANEPC, para o Município de Tomar, descritas no Relatório n.º 5/2022-2.ª Secção.
55. Ainda no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 241/2007, estatui o art.º 28.º que os *“bombeiros profissionais que integram corpos mistos e voluntários podem desempenhar funções, no mesmo corpo de bombeiros e como trabalho voluntário, para além das horas normais de trabalho, desde que essas funções se desenvolvam em situações consideradas de emergência”*.
56. Fazem parte do corpo de bombeiros do Município de Tomar, para além dos bombeiros municipais e voluntários, um número elevado de elementos com a categoria de assistentes operacionais com as funções e competências supra descritas (vd. ponto 3.1). Os assistentes

operacionais não estão subordinados ao EPBPAL, este aplica-se exclusivamente aos bombeiros profissionais, sapadores e municipais. Nos mapas de pessoal juntos aos autos, consta expressamente que os assistentes operacionais estão sujeitos ao regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, isto é, é-lhes diretamente aplicável o disposto na Lei n.º 35/2014. Estão afetos à área de bombeiros da Divisão de Proteção Civil, têm algumas competências similares às dos bombeiros, designadamente no combate a incêndios, mas não são juridicamente bombeiros, não se lhes aplicando, por conseguinte, aquele estatuto especial.

57. Assim, ao contrário dos bombeiros municipais, a remuneração dos assistentes operacionais não inclui os suplementos referidos no Decreto-Lei n.º 106/2002. Desde que preenchidos os requisitos legais, aos assistentes operacionais do corpo de bombeiros em causa, são-lhes devidos os suplementos remuneratórios previstos nos artigos 159.º e seguintes da Lei n.º 35/2014, entre os quais, os relativos a trabalho por turnos e trabalho suplementar (vd. arts. 161.º e 162.º).
58. Neste contexto, foram pagos aos bombeiros municipais os seguintes suplementos remuneratórios (incluem retroativos e acertos)⁴⁸:

⁴⁸ A partir da análise feita no âmbito desta ARF às *“listagens dos membros pertencentes ao Corpo de Bombeiros Municipal, com discriminação dos valores anuais pagos a título de remuneração principal, remuneração acessória, subsídios e demais prestações atribuídas”*, relativas ao período 2015-2017, juntas aos autos. Excluem-se os montantes pagos aos assistentes operacionais face ao enquadramento legal exposto.

Quadro IV - Suplementos pagos aos bombeiros municipais: 2015-2017

N.º funcionário	Trab. Extraordinário (Ano/euros)	Subsídio turnos (Ano/euros)	Totais/ano	Totais globais
649	2015: 120,76; 2016: 16,63 2017: 55,34	2015: 1 758,36 2016: 1 679,56 2017: 1 904,19	2015: 1 879,12; 2016: 1 696,19 2017: 1 959,53	5 534,84
594	2015: 142,34 2016: 121,12 2017: 0	2015: 1 795,72 2016: 1 775,14 2017: 1 777,71	2015: 1 938,06 2016: 1 896,26 2017: 1 777,71	5 612,03
508	2015: 258,86 2016: 0 2017: 0	2015: 2 527,01 2016: 2 419,63 2017: 1 030,83	2015: 2 785,87 2016: 2 419,63 2017: 1 030,83	6 236,33
808	2015: 69,65 2016: 0 2017: 0	2015: 1 682,91 2016: 1 701,75 2017: 1 720,93	2015: 1 752,56 2016: 1 701,75 2017: 1 720,93	5 175,24
647	2015: 50,24 2016: 71,83 2017: 50,77	2015: 184,66 2016: 313,92 2017: 209,16	2015: 234,9 2016: 385,75 2017: 259,93	880,58
565	2015: 84,14 2016: 0 2017: 0	2015: 1 842,03 2016: 1 852,32 2017: 1 842,02	2015: 1 926,17 2016: 1 852,32 2017: 1 842,02	5 620,51
534	2015: 128,71 2016: 0 2017: 10,53	2015: 2 505,54 2016: 2 519,52 2017: 2 516,02	2015: 2 634,25 2016: 2 519,52 2017: 2 526,55	7 680,32
258	2015: 191,22 2016: 4,42 2017: 20,79	2015: 1 643,75 2016: 2 262,33 2017: 2 221,96	2015: 1 834,97 2016: 2 266,75 2017: 2 242,75	6 344,47
662	2015: 0 2016: 17,57 2017: 45,64	2015: 0 2016: 247,93 2017: 173,40	2015: 0 2016: 265,5 2017: 219,04	484,54
560	2015: 102,99 2016: 0 2017: 0	2015: 2 519,52 2016: 2 738,29 2017: 2 619,97	2015: 2 622,51 2016: 2 738,29 2017: 2 619,97	7 980,77
506	2015: 419,80 2016: 252,88 2017: 762,57	2015: 2 471,66 2016: 2 344,58 2017: 2 467,04	2015: 2 891,46 2016: 2 597,46 2017: 3 229,61	8 718,53
507	2015: 60,57 2016: 0 2017: 0	2015: 3 215,41 2016: 3 422,85 2017: 2 749,68	2015: 3 275,98 2016: 3 422,85 2017: 2 749,68	9 448,51
505	2015: 280,84 2016: 0 2017: 301,95	2015: 3 169,57 2016: 3 573,36 2017: 3 462,96	2015: 3 450,41 2016: 3 573,36 2017: 3 764,91	10 788,68
Montante Global				80 505,35

59. Em conclusão, do exposto nos parágrafos anteriores e tendo em conta as normas citadas, os pagamentos a título de trabalho por turnos e trabalho extraordinário aos bombeiros municipais de Tomar, no montante global de 80 505,35 €, efetuados no período compreendido entre 2015 e 2017, pareciam carecer de lei permissiva, sendo consequentemente ilegais. De acordo com as regras da execução orçamental, as despesas públicas só podem ser assumidas e autorizadas se forem legais, isto é, o facto gerador da obrigação de pagamento da despesa

deve respeitar as normas legais aplicáveis (art.º 52.º, n.º 3, alínea a), da LEO)⁴⁹, e o mesmo estatui o ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL⁵⁰.

60. De acordo com a informação prestada pela autarquia, no decurso desta ARF⁵¹, sobre o circuito da despesa relativo ao trabalho extraordinário e ao subsídio por turnos: *“o trabalho extraordinário era solicitado pelo anterior Chefe de Divisão e Comandante, Carlos Alberto Ribeiro Gonçalves, à Senhora Presidente da Câmara, Anabela Gaspar de Freitas, a qual autorizava a prestação do respetivo trabalho extraordinário e autorizava também o respetivo pagamento, que posteriormente era remetido para os Recursos Humanos para processar o respetivo pagamento. Relativamente ao subsídio, o pagamento era efetuado de acordo com os horários e respetivas escalas elaboradas pelo Chefe de Divisão e autorizadas pela Senhora Presidente”*.
61. Sobre esta matéria, já em fase de conclusão do relato, foi publicado o Decreto-Lei n.º 111/2023, de 29.11, que *“face à controvérsia jurídica existente a respeito da admissibilidade do pagamento de suplementos por trabalho suplementar e por trabalhos por turnos aos bombeiros profissionais da administração local, da qual constituem expressão diversas decisões dos tribunais e pareceres das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, I.P., que abordam a questão”* veio clarificar, nos termos do art.º 1.º, *“a admissibilidade da atribuição de suplementos remuneratórios pela prestação de trabalho suplementar e de trabalho por turnos, para efeitos do Estatuto de Pessoal dos Bombeiros Profissionais da Administração Local, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2019, de 2 de julho.”*⁵²

⁴⁹ Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29.01, 37/2018, de 07.08, 41/2020, de 18.08, e 10-B/2022, de 28.04. Na Lei anterior de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, a regra citada constava do art.º 42.º, n.º 6, alínea a).

⁵⁰ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22.02, em anexo a este decreto-lei.

⁵¹ Email de 17.11.2023, da Dra. Carla Dias, Adjunta do Gabinete de Protocolo e Apoio à Câmara Municipal, e pendrive a fls. 89/ss, Anexo – Vol. I.

⁵² Com interesse, veja-se o 4.º parágrafo do preâmbulo do decreto-lei *“(…) o especial ónus que impende sobre os bombeiros profissionais da administração local de, atenta a respetiva atividade, estarem permanentemente disponíveis para, sendo convocados, assegurarem o serviço relativamente a um conjunto especial de funções de superior interesse público, como o combate a incêndios e o socorro às populações em situação de incêndios e outras catástrofes, é compensado pelo suplemento integrado na escala salarial da respetiva carreira, o qual, além de também abranger o ónus específico da prestação de trabalho, risco, penosidade e salubridade, visa apenas compensar tal ónus, que é manifestamente distinto da efetiva prestação de trabalho suplementar, ainda que relativo a funções abrangidas pela disponibilidade permanente, e, bem assim, da prestação de trabalho por turnos, cujos suplementos remuneratórios têm uma natureza distinta daquele e são, como tal, atribuíveis nos termos da LTFP”*.

62. Sob a epígrafe “*Norma interpretativa*”, dispõe o art.º 2.º, que a prestação de trabalho suplementar, nos termos previstos no art.º 159.º, n.º 3, alínea a) e n.º 4, e art.º 162.º e o trabalho por turnos, nos termos previstos no art.º 159.º, n.º 3, alínea b) e n.º 4 e art.º 161.º, todos da LTFP, “*não integram o suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente atribuído aos bombeiros sapadores, integrado na escala salarial da respetiva carreira*”, para efeitos do disposto no art.º 38.º do EPBPAL mencionado.
63. Com esta norma interpretativa, fica claro o sentido da norma. No caso concreto, desde que tenham sido respeitados os requisitos dos citados artigos 159.º, 161.º e 162.º da LTFP, não foram praticados quaisquer ilícitos, não havendo, assim, lugar à imputação de responsabilidades financeiras. De salientar que o art.º 13.º, n.º 1 do Código Civil (CC) estabelece que a eficácia retroativa das normas interpretativas não atinge “*os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza*”.
64. A norma interpretativa permite, assim, esclarecer a eventual ilicitude subjacente aos pagamentos efetuados aos bombeiros profissionais que integraram as equipas de combate a incêndios, face ao estatuto remuneratório constante do EPBPAL, que se entendia excluir o pagamento aos bombeiros profissionais de todo o tipo de remunerações de carácter suplementar. A atividade é exercida no contexto de um dispositivo especial, determinado anualmente pela entidade competente, a qual seleciona os corpos de bombeiros que devem cooperar nas operações de proteção e socorro em situações que ocorram durante o referido dispositivo. Em contrapartida, as entidades detentoras dos corpos de bombeiros são ressarcidas dos encargos inerentes aos meios utilizados e postos ao serviço do DECIR, e os operacionais são pagos pelo trabalho prestado, não se distinguindo se se trata de profissionais ou voluntários. Assim, desde que preenchidas as condições, as equipas ECIN são pagas pelo trabalho desenvolvido nos períodos estabelecidos.

4.3. Apoios financeiros a entidades relacionadas com os bombeiros de Tomar

65. O relatório de auditoria supra identificado questiona, face ao enquadramento legal em vigor, a regularidade dos subsídios atribuídos pela autarquia à “A”, no período 2015-2017, à “C”, em 2015, e ao “B”, em 2015-2016. De acordo com o mesmo relatório, esses subsídios serviriam

para pagar compensações aos bombeiros voluntários pela atividade desenvolvida no âmbito das equipas de combate a incêndios.

66. O art.º 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)⁵³, define as atribuições dos municípios. Nos termos da cláusula geral do respetivo n.º 1, são atribuições dos municípios *“a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias”*, atribuições essas enumeradas exemplificativamente no n.º 2 do mesmo artigo: designadamente, nos domínios da educação, ensino, formação profissional, tempos livres e desporto, ação social, proteção civil, etc. Uma vez que a enumeração do n.º 2 é exemplificativa, não estão excluídas outras atribuições desde que se enquadrem no âmbito da cláusula geral do n.º 1.
67. E, no âmbito das competências materiais destinadas à prossecução daquelas atribuições, está a competência para deliberar sobre as formas de apoio a *“entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos; (...)”* e *“sobre a concessão de apoio financeiro ou de qualquer outra natureza a instituições legalmente constituídas ou participadas pelos trabalhadores do município, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas, ou a concessão de benefícios aos respetivos familiares”* e ainda *“(…) apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município,(...)”*, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, alíneas o), p) e u) do mesmo diploma. Resulta das disposições citadas que o tipo de apoios não é taxativo, é meramente exemplificativo.
68. Decorre, ainda, daquelas normas, que a lei concede às câmaras municipais um certo grau de discricionariedade na escolha e decisão de concessão dos apoios, embora limitado pela exigência de que a entidade beneficiária seja legalmente existente, e que a sua atividade prossiga interesses públicos relevantes para o município⁵⁴.
69. A referida discricionariedade na atribuição dos apoios, por parte dos municípios, está limitada, designadamente, pelos princípios da legalidade, da igualdade de tratamento, imparcialidade,

⁵³ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09, sucessivamente alterada pelas Retificações n.ºs 46-C/21013, de 01.11 e 50-A/2013, de 11.11, e pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.11 e 24-A/2022, de 23.12.

⁵⁴ Sobre o conceito de interesse público, cfr. por ex., o Acórdão n.º 14/2015-1.ª S-SS, deste Tribunal.

transparência e da prossecução do interesse público municipal, cuja observância deverá ser acautelada, nomeadamente, através da aprovação de regulamentos que estabeleçam as condições da atribuição dos apoios, assegurando a uniformização de procedimentos, criando regras e princípios que disciplinem e garantam a equidade e controlo na respetiva atribuição bem como uma eficaz utilização dos recursos públicos⁵⁵. A CRP reconhece poder regulamentar próprio às autarquias locais, nos termos do art.º 241.º *“nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”*. Este poder regulamentar é uma manifestação da autonomia normativa local e circunscreve-se, evidentemente, ao âmbito da ação da autarquia que aprova o regulamento.

70. Dos autos consta um *“Regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo”*, proposto ao executivo pela respetiva presidente, aprovado por maioria de três votos a favor, um voto contra e uma abstenção, em 2 de março de 2015. Nos termos do preâmbulo, o regulamento estabelece *“as normas de apoio às atividades culturais, recreativas, desportivas, de lazer e de juventude do concelho de Tomar, inserindo-se no âmbito das competências das autarquias locais, acometidas à câmara municipal por força do estipulado nas alíneas d), k), o), p), u), ff), bbb) do número 1 do artigo 33.º do RJAL, sendo ainda na área do desporto reguladas pelas leis n.º 30/2004, de 21 de julho (lei de bases do desporto) e n.º 5/2007, de 16 de janeiro (lei de bases da atividade física e do desporto) e legislação subsequente”*.
71. Ao abrigo do art.º 2.º, n.º 1, do regulamento, são elegíveis *“todas as associações sem fins lucrativos, com sede e/ou intervenção no concelho de Tomar, (...), que se encontrem legalmente constituídas, inscritas no registo municipal de associações, em regular e legítimo exercício de mandato diretivo, com todos os dados devidamente atualizados e apresentem as candidaturas respetivas nos moldes neste regulamento enunciados”*. E, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, *“São ainda elegíveis as que sejam qualificadas como associações juvenis, associações equiparadas a associações juvenis, associações de estudantes desde que*

⁵⁵ A este propósito, embora não diga respeito diretamente ao caso concreto, traz-se à colação a solução interpretativa uniforme, que resultou de uma reunião de coordenação jurídica realizada na DGAL, em 25.09.2002, entre a então SEAL, a DGAL, a então IGAT, o então CEFA e as CCDR. No âmbito do disposto no art.º 34.º, n.º 6, alínea l), da Lei n.º 169/99, de 18.09, a junta de freguesia poderia conceder apoios a atividades de interesse para a freguesia, designadamente de natureza social e cultural (no caso tratava-se de apoiar uma festa religiosa), desde que a autarquia dispusesse dos meios financeiros correspondentes, constantes do plano e orçamento da autarquia, devidamente aprovados pela Assembleia de Freguesia (cfr. alínea a) do n.º 2 do art.º 17.º da Lei n.º 169/99); c) A comparticipação, deveria ter como contrapartida a apresentação, pelos beneficiários, de documentos comprovativos da realização das despesas relacionadas com a organização dessa festa; d) A concessão de tais apoios deve obedecer a critérios objetivos de igualdade, justiça, equidade e imparcialidade, tendo em conta as regras da atividade administrativa, critérios esses que poderão estar definidos em regulamento (vd. Parecer n.º 45/2015, de 25.06, da CCDR Alentejo).

registados no registo nacional de associações jovens (...)". O regulamento estabelece três programas de apoio (com subprogramas), os tipos e vigência dos apoios a conceder (artigos 3.º e 4.º), e a sujeição dos apoios com caráter de regularidade à assinatura de um contrato-programa entre as partes (cfr. art.º 5.º).

72. Não foi recolhida evidência de que o regulamento tivesse sido submetido a aprovação da assembleia municipal. Aliás, do próprio preâmbulo, parece resultar o contrário, ao afirmar-se que é um regulamento interno que esgota a sua eficácia no interior da administração. Os regulamentos internos não carecem de aprovação da assembleia municipal, ao contrário do que acontece com os regulamentos externos, nos termos dos artigos 25.º, alínea g) e 33.º, n.º 1, alínea k), ambos do RJAL. No caso presente, salvo melhor opinião, estamos perante um regulamento externo, na medida em que, as suas normas têm como destinatários entidades interessadas na obtenção dos apoios e que são exteriores à autarquia. As normas contêm as condições de acesso aos apoios e as regras e procedimentos a respeitar pelos interessados, ou seja, são normas com eficácia externa.⁵⁶
73. Nos termos do art.º 11.º, o regulamento entrou em vigor imediatamente após a sua aprovação. A eficácia jurídica dos regulamentos com efeitos jurídicos externos, que se entende ser o caso em análise, depende da sua publicidade, ao abrigo dos artigos 119.º, n.º 2 da CRP e 139.º do CPA. À data da aprovação do regulamento estava em vigor o antigo CPA, que não tinha normas específicas aplicáveis aos regulamentos, lacuna que foi preenchida com o novo CPA, onde se integra o citado art.º 139.º. O novo CPA entrou em vigor em 07.04.2015, em data posterior à da aprovação do regulamento, não se lhe aplicando consequentemente o art.º 139.º, mas aplicando-se o art.º 119.º, n.º 2 da CRP⁵⁷.
74. O regulamento foi parcialmente alterado em 04.01.2016, através de deliberação por maioria do executivo municipal e, em 19.12.2016, foi aprovado, por três votos a favor e três abstenções,

⁵⁶ A este propósito, consultar por exemplo o Acórdão do STA, de 19.05.2004, relativo ao processo n.º 0109/03, que este tipo de regulamento "não pode qualificar-se de meramente interno, no sentido que a doutrina desenvolveu, pois não contém meras instruções de serviço dirigidas aos funcionários seus executores no âmbito organizativo e funcional, com a respetiva eficácia circunscrita às relações interorgânicas (cfr. sobre este conceito AFONSO QUEIRÓ, Direito Administrativo, I, Coimbra, 1963, p. 150 e JORGE M. COUTINHO DE ABREU, Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade, 1987, p.118)".

⁵⁷ CPA antigo, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31.01. O novo CPA foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16.11. e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10.02.

um documento designado “Normas de Atribuição de Apoios ao Associativismo” que, substancialmente, não se afasta do regulamento.

75. Face aos considerandos explanados, entendemos que, o regulamento aprovado enferma de ilegalidade devido ao incumprimento dos artigos 33.º, n.º 1, alínea k), 1.ª parte, do RJAL, e 119.º, n.º 2 da CRP: No entanto, tendo sido aprovado pelo executivo, este órgão estava vinculado ao cumprimento das regras que aprovou para a atribuição de apoios ao associativismo⁵⁸.
76. Refira-se, ainda, que o art.º 58.º da Norma de Controlo Interno (NCI), em vigor na autarquia desde 2015, estabelece que o acompanhamento das transferências e atribuição de apoios determinadas pelos órgãos competentes e o acompanhamento dos *“apoios que impliquem o pagamento de verbas referentes a deliberações ou protocolos celebrados em anos anteriores”*, competem à unidade orgânica responsável pela área financeira, bem como a publicitação dos apoios atribuídos.
77. Juntos aos autos constam vários contratos-programa celebrados desde 2015, entre o Município de Tomar e associações culturais e desportivas, com enquadramento na lei e no referido regulamento interno, o que não se verifica relativamente à “A”, à “C” e ao “B”. Estas são entidades legalmente constituídas, de acordo com os documentos coligidos nos autos.
78. A “A” foi constituída em 21.06.2000, tendo por objeto *“subsidiar na compensação dos bombeiros pela execução de tarefas e participação na assistência médica e social aos elementos pertencentes aos quadros, comando, ativo, auxiliar e honorário, bem como cônjuges e filhos até aos 18 anos ou 25 anos caso sejam estudantes e sem qualquer remuneração”*⁵⁹, sendo os associados exclusivamente bombeiros voluntários. A associação foi subsidiada desde a sua constituição pela autarquia, inicialmente com base em deliberações da Câmara Municipal tomadas nos anos 2001, 2002 e 2006, cada uma regulando um

⁵⁸ Compete à câmara municipal, nos termos do art.º 33.º, n.º 1, alínea k), 1.ª parte, do RJAL: *“Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município”*. O art.º 119.º, n.º 2 da CRP dispõe: *“A falta de publicidade (...) de qualquer ato de conteúdo genérico (...) do poder local, implica a sua ineficácia jurídica”*.

⁵⁹ Registo publicado no DR n.º 224/2000, 1.º suplemento, série III de 27.09.2000. A associação sucedeu à Caixa de Socorros Mútuos dos Bombeiros de Tomar (cfr. a proposta de celebração de protocolo entre a CMT e a “A”, constante da deliberação da CMT de 13.11.2011). Tem sede na Rua de Santa Iria, rua do quartel dos bombeiros (cfr. fls. 342, Anexos – Vol. II).

determinado tipo de apoio⁶⁰, substituídas e revogadas por um protocolo celebrado em 15.04.2011.

79. Nos termos do protocolo, o Município assumiu, designadamente, o compromisso de *“subsidiar mensalmente o fundo social do bombeiro, gerido pela “A”, num montante de 5 500,00€ (cinco mil e quinhentos euros)”*, a transferência periódica para a associação da *“quantia enviada pela ANPC para pagamento das ECIN e da ELAC”*, de acordo com as *“listagens discriminativas”* dos turnos efetuados, fornecidas pela Divisão de Proteção Civil. Em contrapartida, a “A” assumiu o compromisso de *“gerir, valorizando através de outras iniciativas, o fundo social do bombeiro, com o objetivo de fornecer os serviços complementares de apoio social aos bombeiros voluntários, dos Bombeiros Municipais de Tomar”*, de efetuar o pagamento aos elementos constantes daquelas listagens, dos montantes devidos pela sua participação nas ECIN e ELAC. Comprometia-se, ainda, a manter um registo de todos os movimentos decorrentes do protocolo, para efeitos de *“controlo e auditoria”* e a entregar, no prazo de cinco dias, todas as informações relativas ao controlo e execução do protocolo, quando solicitadas pelo Município.
80. O protocolo foi denunciado, nos termos da ata n.º 4/2015, de 18.12. Em 12.10.2015, foi celebrado um novo protocolo entre as mesmas entidades, na essência idêntico ao anterior, mas que deixou de prever expressamente o subsídio mensal para o fundo social de proteção do bombeiro e as cláusulas relativas às ECIN. No entanto, apesar do município não assumir o compromisso do subsídio mensal ao fundo social, não deixou de prever o seu financiamento, embora de forma menos clara e mais genérica, conforme decorre da cláusula 2, alínea e), em que o município se compromete a *“Proceder com regularidade ao apoio financeiro às atividades de prevenção, combate, rescaldo e proteção civil, para e por força do interesse público, disponibilizadas pela “A”, através de deliberações autónomas da câmara municipal, as quais podem eventualmente complementar o FSBT”*.
81. Entre 2015 e 2017, a autarquia atribuiu vários subsídios à “A”, com uma regularidade quase mensal, nos termos constantes do Quadro 1.1. inserido no anexo 2 deste relatório⁶¹. Para além desses valores, foi ainda atribuído, em 19.02.2018, por deliberação aprovada por unanimidade,

⁶⁰ Designadamente, “cedência e abastecimento de viatura” (14.10.2002), “subsídios para premiar ou compensar a dedicação à causa pública e solidariedade dos bombeiros” (05.02.2001, 05.03.2001 e 04.07.2006) e “exploração do Bar do Quartel dos Bombeiros” (07.07.2009).

⁶¹ De acordo com os dados apurados no âmbito da auditoria cujos resultados foram integrados no Relatório 5/2022-2.ª Secção.

um subsídio anual de 80 000,00€. Com exceção de um caso, em que se invoca o protocolo celebrado em 2011, todos os outros subsídios foram fundamentados no apoio às atividades estatutárias da entidade, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, alínea u), do RJAL. Tendo em conta que o regulamento citado visava estabelecer um conjunto de regras e procedimentos inerentes à atribuição de apoios ao associativismo, no âmbito das competências materiais atribuídas às autarquias, entre as quais as estipuladas na mencionada alínea u) (cfr. preâmbulo), não há justificação nem fundamento para excecionar do seu âmbito de aplicação a “A”.

82. Parece também que o conceito de *“atividades estatutárias da entidade”* é um conceito vago e indeterminado, e conseqüentemente, as deliberações que aprovaram os referidos subsídios contrariaram os requisitos da fundamentação dos atos administrativos estabelecidos no art.º 153.º do CPA e também contrariam o disposto no art.º 4.º, n.º 3, da Norma de Controlo Interno em vigor na autarquia *“A fundamentação dos atos administrativos praticados deve ser clara (...)”*. A este propósito, refira-se que, das 19 deliberações presentes nos autos, só em nove houve uma aprovação por unanimidade da atribuição do subsídio proposto. Em duas situações a aprovação dependeu do voto de qualidade da presidente. Os vereadores que votaram contra, questionaram a legitimidade dessa atribuição e a falta de informação sobre a utilização das verbas e das atividades desenvolvidas pela associação. Verificou-se também que, com exceção de duas propostas de atribuição de subsídios da autoria da Divisão de Proteção Civil e duas da autoria do vice-presidente, as restantes foram propostas da presidente do executivo ⁶².
83. Em 2015, o Município atribuiu subsídios à “C”, com uma regularidade quase mensal (vd. quadro 1.2. do anexo 2, deste documento), no montante total de 41 790,00 €, com o fundamento no apoio às atividades estatutárias, ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, alínea u), do RJAL. Nos termos dos estatutos da “C”, estamos perante uma associação *“apartidária, não confessional e sem fins lucrativos”* que tem por *“objetivo prestar ao Corpo e aos elementos do Corpo de Bombeiros Municipais de Tomar e aos seus associados o apoio que lhe for solicitado e se enquadrar no desenvolvimento do plano de atividades e que com ele se conforme”*, tendo a sua sede no quartel dos Bombeiros Municipais de Tomar. Dos documentos juntos aos autos constam os estatutos, o regulamento interno e uma ata de uma assembleia geral realizada em 05.06.2017, não havendo qualquer plano de atividades. Em

⁶² Cfr. fls. 343/ss, Anexos – Vol. II.

nenhum destes documentos é concretizado o objetivo da “C”, nem o tipo de apoios que presta⁶³.

84. Das nove deliberações em que foram aprovados os referidos subsídios, verifica-se que houve aprovação por unanimidade em três, e votos contra nas restantes seis, com declarações de voto idênticas às produzidas a propósito dos subsídios atribuídos à “A”⁶⁴. Todas as propostas de atribuição dos subsídios foram da autoria da presidente.
85. Reiteram-se as asserções acima expostas sobre a atribuição dos subsídios à “A”: tendo em conta que o regulamento aprovado estabeleceu um conjunto de regras e procedimentos inerentes à atribuição de apoios ao associativismo, no âmbito das competências materiais atribuídas às autarquias, entre as quais as definidas no art.º 33.º, n.º 1, alínea u), do RJAL, não há justificação nem fundamento para excecionar do seu âmbito de aplicação a “C”. O mesmo se diga no que concerne ao incumprimento dos requisitos da fundamentação consagrados nos artigos 153.º do CPA e 4.º, n.º 3, da NCI.
86. Na página da internet da autarquia, consta uma lista das subvenções públicas atribuídas em 2015⁶⁵ a um número elevado de entidades, com os seguintes dados: a identificação do beneficiário, o montante total pago no ano, a tipologia da subvenção ou benefício, a área a que a subvenção se reporta e a respetiva finalidade. A lista inclui as entidades atrás referidas, bem como o “B”. Verifica-se que a área a que a subvenção se reporta, nos casos dos apoios atribuídos à “A” e à “C”, é designada por *“Apoio aos Bombeiros”*, com duas finalidades no que à “A” diz respeito: 1) dotá-la dos meios económicos indispensáveis para fazer face à sua missão de apoio social complementar aos cidadãos bombeiros voluntários, designado por Fundo Social do Bombeiro (47 600,00€) e, 2) apoio às atividades estatutárias da associação (11 200,00€). A finalidade do montante atribuído à “C” é também designada por apoio às atividades estatutárias (41 790,00€).
87. De acordo com o registo de associações da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, o “B” é uma associação cultural, desportiva e recreativa, constituída em 04.11.1998 (dos autos não constam os estatutos respetivos). A autarquia atribuiu-lhe subsídios, no

⁶³ Cfr. fls. 426/ss, Anexos – Vol. II.

⁶⁴ Vd. por exemplo, deliberação de 12.10.2015: “1. Para que efeitos são os subsídios? 2. Onde foram gastas as anteriores atribuições, que já vieram às reuniões de Câmara? 3. Queremos o relatório de contas destas entidades, dos últimos dois anos, demonstrativas das aplicações, ou não, destes subsídios e das atividades a que os mesmos se destinaram”.

⁶⁵ Vide fls. 512/ss, Anexos – Vol. II. Não se encontraram listas relativas aos restantes anos (2016, 2017 e 2018).

período 2015-2016, no montante global de 126 510,00€, reportados à área do desporto na lista de subvenções de 2015 tendo por finalidades, de acordo com esta lista, apoio ao “B” (500,00€) e apoio às atividades estatutárias (53 950,00€). Estes subsídios foram atribuídos ao abrigo do art.º 33.º, n.º 1, alínea p), do RJAL, norma expressamente prevista no regulamento de apoio ao associativismo. Dos elementos juntos aos autos, não constam quaisquer contratos-programa celebrados entre o município e o “B”, contrariando o disposto no art.º 5.º do regulamento. À semelhança do sucedido com as outras duas associações, a maior parte das deliberações da câmara foram aprovadas com votos contra, de vereadores que pretendiam esclarecimentos sobre a fundamentação para a atribuição dos subsídios e sobre a respetiva utilização por parte da associação. Das 15 deliberações juntas aos autos, só em duas a aprovação foi unânime, as restantes tiveram votos contra. Com exceção de duas propostas apresentadas pelo vice-presidente, todas as outras foram apresentadas pela presidente do executivo.

88. Na referida lista de subvenções de 2015, verifica-se que todos os apoios foram atribuídos nas áreas da Educação, Desporto, Cultura e Ação Social, com exceção dos dois acima designados por “Apoio aos Bombeiros”.
89. Todas as subvenções constantes daquela lista foram consubstanciadas em contratos-programa, ao abrigo do supracitado regulamento de apoio ao associativismo, por mais irrisórios que fossem os montantes, mas tal não se verificou nos apoios atribuídos às três associações em causa. Ora, tendo em conta a estreita ligação entre estas entidades e a autarquia, exigia-se um maior rigor no cumprimento das normas e procedimentos por ela aprovados, sob pena de suspeitas de favorecimento o que é incompatível, designadamente, com os princípios da igualdade, justiça, equidade e imparcialidade a que a atividade administrativa está subordinada (cfr. artigos 6.º, 8.º e 9.º, do CPA).
90. Finalmente, está-se perante a violação do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos, estipulado no art.º 142.º, n.º 2, do CPA *“os regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto”*. Com efeito, o executivo autárquico estava obrigado a observar e a aplicar o regulamento por si aprovado e ao qual estava vinculado e, conseqüentemente, não o podia derogar através dos atos administrativos de carácter individual e concreto, consubstanciados em cada deliberação que aprovou cada apoio, e que se eximiram às regras do regulamento nos termos supra descritos.

91. A ausência de informação sobre a utilização dos dinheiros públicos atribuídos, por parte das três associações, denotada pelos pedidos reiterados dos vereadores que votaram contra a atribuição, configura também o incumprimento do art.º 58.º da Norma de Controlo Interno, suprarreferido, porque revela a falta de acompanhamento dos apoios nela estatuída.
92. No caso presente, tendo em conta as especificidades dos apoios atribuídos às entidades relacionadas com os bombeiros, seria exigível a aprovação de um regulamento próprio, aprovado pela Assembleia Municipal e publicado nos termos legais, com a definição clara do tipo de apoios, dos procedimentos a seguir e dos deveres das partes, conferindo deste modo uma maior transparência ao processo de atribuição dos referidos apoios.
93. Do exposto, resulta que os pagamentos dos subsídios foram ilegais por se fundamentarem em deliberações do executivo municipal aprovadas sem enquadramento, designadamente, nas alíneas suprarreferidas do art.º 33.º do RJAL, no regulamento interno a que a entidade estava autovinculada e, ainda, por não respeitarem o disposto no art.º 153.º do CPA, quanto aos requisitos da fundamentação dos atos administrativos. Em consequência, cada deliberação que aprovou a atribuição dos apoios financeiros descritos, em incumprimento das normas citadas, configura eventualmente uma infração financeira sancionatória, prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
94. Embora não constitua o objeto da presente auditoria a análise do estatuto destas associações, questiona-se a falta de transparência das respetivas contas, uma vez que revestindo a natureza de entidades privadas que beneficiam essencialmente de dinheiros públicos, elas deviam estar sujeitas a um maior escrutínio, designadamente, por parte do Município. Sublinhe-se, contudo, que, apesar de estas entidades não estarem obrigadas à prestação de contas ao TdC, estão sujeitas à sua *“jurisdição e ao controlo financeiro (...) na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros (...)”*, ao abrigo do art.º 2.º, n.º 3, da LOPTC.

4.4. Fornecimento de refeições aos bombeiros

95. O denunciante informou, sem juntar provas, que a autarquia fornece gratuitamente alimentação aos bombeiros, os quais recebem, simultaneamente, subsídio de refeição, configurando essa aparente duplicação uma eventual ilegalidade.
96. Decorre dos esclarecimentos prestados pela presidente da autarquia, nos termos supra expostos (vd. ponto 3.2), que o fornecimento das refeições em causa é prestado no âmbito do DECIR, fazendo parte do apoio logístico que cabe ao município providenciar, enquanto entidade detentora de um corpo de bombeiros, ao abrigo das diretivas operacionais nacionais (DON) e diretivas financeiras aprovadas pela Comissão Nacional de Proteção Civil.
97. Nos termos do art.º 19.º, n.º 1, do EPBAL citado, *“os bombeiros profissionais gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos na lei geral para os demais funcionários da Administração Pública”*, sendo que, de entre esses direitos, consta o subsídio de refeição instituído pelo Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20.02 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 05.05), e que reveste a natureza de benefício social concedido diariamente ao trabalhador, *“como participação nas despesas resultantes de uma refeição tomada fora da residência habitual nos dias de prestação efetiva de trabalho”* (vd. preâmbulo do decreto-lei)⁶⁶.
98. O Decreto-Lei n.º 184/89, de 02.06, que estabelecia os princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública, previa expressamente o subsídio de refeição como uma das componentes do sistema retributivo da função pública, a par das prestações sociais (art.º 15.º, n.º 1, alínea b), e art.º 18.º). O diploma foi revogado pelo art.º 116.º, alínea s), da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02⁶⁷, que manteve a previsão do subsídio de refeição como um direito dos trabalhadores (art.º 114.º).
99. Constituem requisitos de atribuição do subsídio, de acordo com o disposto no art.º 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 57-B/84: a) a prestação diária de serviço e, b) o cumprimento de, pelo menos, metade da duração diária normal do trabalho, sendo proibida, ao abrigo do art.º 6.º,

⁶⁶ Assim, não há direito a subsídio de refeição nos dias de férias, feriados, faltas e outros dias em que não haja prestação efetiva de trabalho. Saliente-se que, este benefício social atribuído por lei aos trabalhadores da administração pública, não é obrigatório por lei para os trabalhadores do setor privado, não constando do Código do Trabalho.

⁶⁷ Estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, sucessivamente alterada pelas Leis n.os 64-A/2008, de 31.12, 3-B/2010, de 28.04, 34/2010, de 02.09, 55-A/2010, de 31.12, 64-B/2011, de 30.12, 66/2012, de 31.12, e 66-B/2012, de 31.12, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 05.04, foi parcialmente revogada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20.06), que manteve em vigor as normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º.

“a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação (...)”. Assim se os bombeiros profissionais e os assistentes operacionais consumissem o almoço fornecido já não teriam, em princípio, direito ao subsídio de refeição, o qual deveria ser devolvido. Esta circunstância torna necessária a implementação de um sistema de controlo dos destinatários das refeições fornecidas.

100. No caso em análise, estamos perante um corpo de bombeiros misto, constituído por bombeiros profissionais e voluntários, único corpo de bombeiros existente no Município de Tomar e que integra a Divisão de Proteção Civil do Município. Sendo misto, os bombeiros profissionais que o compõem têm direito a subsídio de refeição, nos termos expostos. Quanto aos bombeiros voluntários, não há norma idêntica que o preveja. Nos mapas de pessoal aprovados à data dos factos, nos termos do art.º 29.º da Lei n.º 35/2014, de 20.06, constam assistentes operacionais com atribuições na área dos bombeiros⁶⁸, os quais também têm direito ao subsídio de refeição, nos termos suprarreferidos.
101. No seio das suas competências de proteção civil, suprarreferidas, e enquanto entidade detentora de um corpo de bombeiros, a autarquia deve prestar apoio logístico aos recursos humanos que exercem funções no âmbito do DECIR. O fornecimento de alimentação (pequeno-almoço, almoço, jantar e reforço a meio da noite) faz parte desse apoio logístico, sendo as respetivas despesas elegíveis e comparticipáveis nos termos anualmente definidos pelas diretivas financeiras aprovadas pela ANEPC.
102. As refeições questionadas pelo denunciante foram fornecidas nesse âmbito, de acordo com os esclarecimentos prestados pela autarquia em sede do PD n.º 12/2021. No contexto do apoio logístico a prestar, a autarquia contratou com o mesmo operador económico, entre 2016 e 2021, o fornecimento de refeições à Divisão de Proteção Civil, onde está integrado o corpo de bombeiros de Tomar.

⁶⁸ Incumbindo-lhes, genericamente *“realiza tarefas auxiliares à execução dos trabalhos específicos no âmbito da Proteção Civil e Bombeiros, nomeadamente no combate a incêndios, socorro e transporte de sinistrados e doentes; providencia pelas condições de asseio, limpeza e conservação das instalações e diversa maquinaria, incluindo viaturas; colabora eventualmente nos trabalhos auxiliares de montagem, desmontagem e conservação de equipamentos; estabelece e recebe ligações telefónicas e anota o movimento de chamadas que respeitam a assuntos de serviço e transmite-as por escrito ou oralmente; executa outras tarefas simples, não especificadas, de carácter manual e exigindo principalmente esforço físico e conhecimentos práticos”.*

103. Sobre as aquisições efetuadas, a partir dos dados coligidos nos autos, resulta que foram respeitados os requisitos legais de assunção das despesas (requisição interna, cabimentação orçamental, autorização de abertura do procedimento pela entidade competente, etc.) e seguidos os trâmites procedimentais estabelecidos no Código dos Contratos Públicos: os contratos foram precedidos de ajuste direto com consulta a vários operadores económicos, e de consulta prévia, segundo os critérios de escolha dos procedimentos estabelecidos no CCP, em vigor à data dos mesmos (2016, 2018, 2020 e 2021). Foram publicitados no Portal Base, em cumprimento do art.º 127.º do CCP. Em todos os contratos foi fixado um preço contratual global de 74 999,00€ (limite máximo permitido para os procedimentos pré-contratuais adotados), repartido em quatro lotes (referentes a cada tipo de refeição fornecida). Os pagamentos seriam efetuados pelo primeiro outorgante (o Município), contra a apresentação de faturas emitidas mensalmente pelo segundo outorgante, relativas à prestação dos serviços adquiridos.⁶⁹
104. O Município de Tomar está subordinado, entre outros, aos princípios fundamentais da legalidade e da transparência (vd. art.º 3.º, n.º 2, alíneas a) e d), do RJAL), o que implica, no caso concreto, o cumprimento rigoroso das normas citadas sobre o direito ao subsídio de refeição bem como, as regras definidas nas diretivas financeiras do DECIR relativas às despesas com a alimentação do pessoal envolvido nos combates a incêndios, dentro dos períodos definidos para tal.
105. Constata-se, a partir da análise dos dados remetidos pela autarquia ao NATDR⁷⁰, que as ordens de pagamento dizem respeito a valores muito diferentes, desde 12,30€ a 21 110,64€, sendo de presumir que o fornecimento das refeições foi variável, em função das circunstâncias. Não há dados que nos assegurem que os bombeiros profissionais e os assistentes operacionais consumiram almoços gratuitos, quando tinham beneficiado de subsídio de refeição, ou se só consumiram o pequeno-almoço, jantar e reforço a meio da noite, não incluídos no subsídio de refeição. Não é possível confirmar a denúncia remetida a este Tribunal.

⁶⁹ Vd. fls. 36/ss do PD n.º 12/2021.

⁷⁰ Cfr. quadro a fls. 36 do PD n.º 12/2021 e anexo 2 deste relatório.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

106. Ao regime regra do prazo de prescrição do procedimento estabelecido no art.º 70.º da LOPTC, de 5 anos, é de acrescer o prazo de suspensão da prescrição operado por força do regime excecional e temporário da legislação aprovada durante a pandemia do Covid-19⁷¹, num total de 160 dias.
107. Nos termos do disposto no art.º 69.º, n.º 2, alínea a), da LOPTC, a prescrição é uma das causas de extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória. Conjugando esta norma com as regras referidas no parágrafo anterior, as deliberações aprovadas em 2015 e 2016, mencionadas no ponto V do relato, encontram-se prescritas. Assim, tendo em conta a análise das alegações apresentadas nos pontos 6.3.3. e 6.3.4., infra, não há lugar a procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, pelo decurso do prazo de prescrição, relativamente a João Miguel da Silva Miragaia Tenreiro e a Pedro Alexandre Ramos Marques, deixando os seus nomes de figurar no mapa constante do Anexo I.
108. No que diz respeito aos visados que não se pronunciaram em contraditório, estão preenchidos os requisitos da extinção do procedimento por prescrição, relativamente a António Manuel Baptista Gonçalves Jorge e Rui Miguel Santos Serrano, deixando os seus nomes de figurar no mapa constante do Anexo I.
109. Quanto às restantes deliberações, aprovadas em 2017 e 2018, há eventualmente lugar a procedimento por responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos conjugados dos artigos 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), e 67.º, n.º 2, da LOPTC, relativamente aos membros do executivo municipal que votaram a favor das deliberações em que foram aprovadas as atribuições de subsídios à “A”, conforme resulta da ata n.º 5/2017, de 27.02: Anabela Gaspar de Freitas (Presidente), Hugo Renato Ferreira Cristóvão, Sara Catarina Marques Costa e Bruno Vítor Domingos Graça (Vereadores) (cfr. fls. 386-389 - Anexos-Vol. II).
110. As deliberações constantes das atas n.ºs 25/2017, de 13.11, e 4/2018, de 19.02, também relativas à atribuição de subsídios à “A”, foram aprovadas por unanimidade, pelos seguintes

⁷¹ Entre 09.03.2020 e 02.06.2020 (86 dias), por força do disposto no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, conjugado com os artigos 5.º e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril e os artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, e entre 22.01.2021 e 05.04.2021 (74 dias), por força do disposto no artigo 6.º-B, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e os artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril.

eventuais responsáveis: Anabela Gaspar de Freitas (Presidente), José Manuel Mendes Delgado, Hugo Renato Ferreira Cristóvão, Célia Maria Nunes Azevedo Bonet, Filipa Alexandra Ferreira Fernandes, Luis Manuel Monteiro Ramos e Hélder Duarte Henriques (Vereadores) (cfr. fls. 390-395, Anexos – Vol. II).

111. Todavia, face à análise das alegações apresentadas em contraditório pelos Vereadores Luis Manuel Monteiro Ramos, José Manuel Mendes Delgado e Sara Catarina Marques Costa, constantes dos pontos 6.3.5, 6.3.6 e 6.3.7, deste relatório, entende-se ser de relevar a respetiva responsabilidade financeira por se encontrarem preenchidos os pressupostos/ requisitos estabelecidos no art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC:
 - I. a infração é apenas passível de multa;
 - II. há evidência suficiente de que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, conforme resulta dos pontos suprarreferidos;
 - III. não se conhecem recomendações anteriores do TdC ou de qualquer OCI à entidade auditada para correção da irregularidade do procedimento adotado e foi a primeira vez que os três visados foram censurados por este Tribunal pela prática dos aludidos atos.
112. Assim, verificados os referidos pressupostos, entende-se ser de relevar a eventual responsabilidade dos Vereadores Luis Manuel Monteiro Ramos, José Manuel Mendes Delgado e Sara Catarina Marques Costa, deixando o seu nome de figurar no mapa constante do Anexo I.
113. As ordens de pagamentos relativas aos subsídios, emitidas em cumprimento das citadas deliberações, constam das listagens coligidas no âmbito da auditoria que deu origem ao Relatório n.º 5/2022, supramencionado, e integradas no volume II de anexos ao presente relatório, fls. 396 e seguintes.

VI. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. Considerações prévias

114. O relato foi remetido para contraditório institucional e pessoal, tendo sido apresentadas as alegações institucionais dentro do prazo estipulado para o efeito, bem como parte das alegações pessoais. Alguns responsáveis optaram por não se pronunciar sobre os factos⁷².
115. Considerando que a atribuição de subsídios às entidades relacionadas com os bombeiros (“A”, “C” e “B”), foi uma prática continuada ao longo do período 2015-2018, foram notificados, para se pronunciarem sobre os factos, todos os membros do executivo em exercício nesse período, que participaram nas reuniões do executivo em que foi deliberada a atribuição daqueles subsídios, independentemente da imputação subjetiva individual, aos casos concretos.
116. Face ao período temporal da prática dos factos, a maior parte encontra-se prescrita, tendo em consideração as regras da imputação subjetiva da responsabilidade financeira sancionatória que decorre da remissão do art.º 67.º, n.º 3 para o regime dos artigos 61.º e 62.º, todos da LOPTC, e as regras da prescrição do procedimento por responsabilidades financeiras sancionatórias, estipuladas nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, do mesmo diploma.
117. Nos pontos seguintes faz-se a análise dos argumentos apresentados pelos alegantes, alterando-se o texto inicial sempre que o argumento invocado seja, pela sua relevância, acolhido.

⁷² Não responderam às notificações, a então presidente da autarquia Dra. Anabela Gaspar de Freitas, e os vereadores, Rui Miguel Santos Serrano, Bruno Vítor Domingos Graça, António Manuel Baptista Gonçalves Jorge, Célia Maria Nunes Azevedo Bonet e Hélder Duarte Henriques.

6.2. Exercício do contraditório institucional⁷³

6.2.1. Atribuição de subsídios à “A”, à “C” e ao “B”

-Alegações-

118. Sobre as questões relativas à atribuição de subsídios às associações relacionadas com os bombeiros (“A”, “C” E “B”) a representante do município para efeitos do contraditório institucional, faz uma excursão exaustiva pelas considerações explanadas no Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção, invocando em síntese as seguintes asserções:
- I. *“A natureza e a dimensão dos apoios municipais às AHB não se encontram reguladas na lei, não sendo o financiamento municipal fundamentado em critérios objetivos de cobertura de serviço de desempenho, procurando por vezes satisfazer as solicitações das AHB e mitigar dificuldades financeiras, com ampla discricionariedade”;*
 - II. *“Apesar de a generalidade dos municípios analisados não explicitar os critérios de financiamento das AHB, não se detetaram situações de incumprimento dos requisitos de legalidade e regularidade...”;*
 - III. *“Os apoios concedidos pelos municípios assumem vários formatos: contratualização, através da celebração de contratos de desenvolvimento, protocolos ou contratos programa, acesso a recursos do orçamento participativo, e outros, pontuais, de natureza diversa”;*
 - IV. *“Em alguns municípios analisados constatou-se que o acompanhamento e controlo da execução dos instrumentos que titulam os apoios era incipiente ou inexistente. Mesmo em municípios cujos protocolos continham cláusulas que os obrigavam a acompanhar, fiscalizar, controlar a execução dos mesmos, os responsáveis assumiram que não aconteceu”.*
119. Em resumo, justifica que a atribuição dos subsídios *“era pois urgente e premente, à data, prestar apoio incondicional a nível logístico e financeiro aos bombeiros municipais, agentes de proteção civil, o que não se compadecia com delongas e hesitações, tanto mais que o corpo*

⁷³ Vd. fls. 105 a 111, do presente processo. O contraditório foi apresentado pela advogada que representa a CMT no âmbito da procuração forense emitida pelo presidente da autarquia.

de bombeiros passou a transmitir que cessaria a prestação dos seus serviços, caso não houvesse lugar ao respetivo pagamento. Tendo sido a atribuição daqueles subsídios, uma das formas de obviar ao que seria uma calamidade e um perigo para a segurança de populações, instituições e bens, por falta de bombeiros”.

120. E, continua invocando alguns pontos do Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção:

- a) *“no ponto 10 (...) se refere “os apoios concedidos pelas várias entidades de natureza pública não são objeto de uma análise integrada que permita ... garantir a sua adequação ...”.*
- b) *“no ponto 11 “a natureza e a dimensão dos apoios municipais às AHB não se encontram reguladas na lei, não sendo o financiamento municipal fundamentado em critérios objetivos de cobertura de serviços de desempenho, procurando por vezes satisfazer as solicitações das AHB e mitigar dificuldades financeiras, com ampla discricionariedade”.*
- c) *“no ponto 12 “apesar de a generalidade dos municípios analisados não explicitar os critérios de financiamento das AHB, não se detetaram situações de incumprimento dos requisitos de legalidade e regularidade...”.*
- d) *“no ponto 13 “os apoios concedidos pelos municípios assumem vários formatos: contratualização, através da celebração de contratos de desenvolvimento, protocolos ou contratos programa, acesso a recursos do orçamento participativo, e outros, pontuais, de natureza diversa”.*

121. Alega que foram acatadas as recomendações formuladas no Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção, de onde não constava *“a questão do procedimento de aprovação pelo executivo camarário do regulamento dos apoios às associações ligadas ao corpo municipal de bombeiros”.* Acrescentando que, no referido documento *“ficou claramente comprovada a dificuldade e a disparidade das formas de financiar o corpo de bombeiros, (...)”* E que *“não considerou irregular esta forma de apoio – através da aprovação de um regulamento de apoio ao associativismo – que era pré-existente à data daquelas recomendações”.*

122. Segundo a alegante, o regulamento interno aprovado pelo executivo para a atribuição de subsídios enquadra-se nas alíneas p) e u), do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013⁷⁴ e *“a câmara municipal de Tomar, aprovou o mencionado regulamento de concessão de subsídios às referidas entidades que estão ligadas à autarquia – “A”, “C”, “B”- as quais são associações constituídas por trabalhadores e antigos trabalhadores daquela autarquia e que têm por objetivo apoiar e desenvolver o Corpo de Bombeiros Municipais de Tomar e apoiar o bem*

⁷⁴ Presume-se que a alegante se referia ao art.º 33.º e que, por lapso, só mencionou expressamente as alíneas p) e u) e a Lei n.º 75/2013. (vd. fls. 108 – verso, do presente processo).

estar destes e dos colaboradores. E assim, destinam-se a ter eficácia no interior da administração autárquica.”

123. Sobre a eficácia do regulamento *“entendeu-se estar subjacente a convicção de que se trata, verdadeiramente de um regulamento interno, para vigorar internamente, sem necessidade (...), de celebração de contratos-programa e acompanhamento por unidade orgânica competente. Só exigíveis em casos de regulamentos que se destinam a ter eficácia externa, que não é o caso.”*
124. E, ainda, *“foi convicção unânime que, por via de tais subsídios a atribuir excecionalmente e na altura, a estas associações ligadas aos bombeiros, constituídas por trabalhadores e ex trabalhadores e colaboradores da autarquia, se estaria a cumprir a legislação em vigor, por via da aprovação daquele regulamento, que foi considerado interno”*. Argumenta, também, que *“os serviços jurídicos da CMT (...) não questionaram a regularidade e a licitude da forma de aprovação deste regulamento de apoio ao associativismo, destinado a apoiar, desenvolver e auxiliar financeiramente o corpo de bombeiros de Tomar”*. E continua com argumentos da mesma natureza, que não se reproduzem por não acrescentarem nada de novo ao aqui atrás transcrito.
125. Por fim, a alegante conclui que se verificam os pressupostos de relevação da responsabilidade previstos no art.º 65.º, números 8 e 9 da LOPTC, em virtude de *“o Tribunal de Contas ou qualquer órgão de controlo interno ao serviço, não tinha anteriormente, (...), feito qualquer recomendação ao Município de Tomar, relativamente a este procedimento em concreto adotado, sendo a primeira vez que o faz (...)”*.

- Análise -

126. A alegante invoca as considerações efetuadas no Relatório n.º 5/2022-2.^a Secção, numa aparente tentativa de desvalorizar os argumentos produzidos nesta auditoria sobre a eventual irregularidade dos subsídios atribuídos às entidades relacionadas com os bombeiros. Tal relatório consubstancia o resultado de uma auditoria orientada ao financiamento municipal de corpos e associações de bombeiros, que abrangeu vários municípios, incluindo o de Tomar. No citado relatório questiona-se a regularidade e enquadramento legal dos referidos subsídios remetendo-se o respetivo tratamento para uma informação autónoma e para a análise mais

detalhada do respetivo enquadramento legal, o que deu origem à presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras.

127. A respondente invoca as observações do mesmo relatório sobre a falta de regulamentação legal dos apoios municipais às Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), como justificação para a concessão dos subsídios em apreço. Ora, estamos perante entidades de natureza e fins distintos: as AHB *“são pessoas coletivas sem fins lucrativos que têm como escopo principal a protecção de pessoas e bens, designadamente o socorro de feridos, doentes ou náufragos, e a extinção de incêndios, detendo e mantendo em atividade, para o efeito, um corpo de bombeiros voluntários ou misto, com observância do definido no regime jurídico dos corpos de bombeiros”* (cfr. art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 32/2007, de 13.8⁷⁵), cujo financiamento está subordinado aos princípios da responsabilização, racionalidade, eficiência, transparência e proporcionalidade (cfr. art.º 2.º da Lei n.º 94/2015, de 13.08).
128. As associações beneficiárias dos referidos subsídios são associações culturais e desportivas, criadas na esfera de influência do município e do respetivo corpo de bombeiros, cujo escopo principal é o apoio aos bombeiros que integram esse corpo (no caso concreto da “A” e da “C”), não se confundindo nem revestindo a natureza de AHB.
129. Segundo o entendimento e argumentos explanados pela respondente, o citado regulamento de apoio ao associativismo tem enquadramento nas alíneas p) e u), do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013, e foi aprovado pela CMT para a *“concessão de subsídios às referidas entidades que estão ligadas à autarquia – “A”, “C”, “B”- as quais são associações constituídas por trabalhadores e antigos trabalhadores daquela autarquia e que têm por objetivo apoiar e desenvolver o Corpo de Bombeiros Municipais de Tomar e apoiar o bem estar destes e dos colaboradores. E assim, destinam-se a ter eficácia no interior da administração autárquica.”* Assim sendo, entende, tratar-se de um verdadeiro *“regulamento interno, para vigorar internamente, sem necessidade (...), de celebração de contratos-programa e acompanhamento por unidade orgânica competente. Só exigíveis em casos de regulamentos que se destinam a ter eficácia externa, que não é o caso.”* Considerando que o citado regulamento não é invocado em nenhuma das deliberações que aprovou a concessão dos

⁷⁵ Aprovou o regime jurídico das AHB, foi posteriormente alterada pela Lei n.º 94/2015, de 13.08 (regras do financiamento das AHB no continente) e pela Lei n.º 36/2021, de 14.06 (lei-quadro do estatuto de utilidade pública).

ditos subsídios (vd. ponto 4.3. deste relatório), a aceitar tal entendimento, estamos, assim, perante um regulamento desnecessário e redundante nos seus termos.

130. Ora, ao contrário do que foi argumentado, o citado regulamento não foi aprovado especificamente para aquelas entidades: estabelece normas de atribuição de apoios ao associativismo, sendo elegíveis todas as associações sem fins lucrativos, com sede e/ou intervenção no concelho de Tomar, estabelece três programas de apoio, os tipos e vigência dos apoios a conceder, e a sujeição dos apoios com carácter de regularidade à assinatura de um contrato-programa entre as partes, etc., revestindo indubitavelmente a natureza de um regulamento externo, na medida em que as suas normas têm como destinatários entidades exteriores à autarquia, isto é, destinam-se a produzir efeitos na esfera jurídica de sujeitos jurídicos distintos. E, sendo um regulamento externo, deveria ter sido submetido à aprovação da assembleia municipal, ao abrigo dos artigos 25.º, alínea g) e 33.º, n.º 1, alínea k) do RJAL, de acordo com a fundamentação explicitada no ponto 4.3. deste relatório.
131. Acresce que a fundamentação para a atribuição dos mencionados subsídios, expressa em cada deliberação que a aprovou, foi a de se destinarem ao apoio às atividades estatutárias da entidade beneficiária, atividades essas necessariamente de âmbito cultural e desportivo, pelo menos no caso da “A” e do “B”, face à natureza jurídica destas entidades. Ora, na realidade, os subsídios foram uma forma de pagamento dos serviços prestados pelos bombeiros na sua atividade normal, designadamente, de combate aos incêndios, conforme decorre expressamente das alegações em análise: *era pois urgente e premente, à data, prestar apoio incondicional a nível logístico e financeiro aos bombeiros municipais, agentes de proteção civil, o que não se compadecia com delongas e hesitações, tanto mais que o corpo de bombeiros passou a transmitir que cessaria a prestação dos seus serviços, caso não houvesse lugar ao respetivo pagamento. Tendo sido a atribuição daqueles subsídios, uma das formas de obviar ao que seria uma calamidade e um perigo para a segurança de populações, instituições e bens, por falta de bombeiros”.*
132. O corpo de bombeiros integra a estrutura da autarquia, devendo os seus elementos ser pagos de acordo com o estatuto remuneratório em vigor e não, de forma encapotada, através de subsídios atribuídos para o apoio a atividades culturais e desportivas. Sobre o enquadramento jurídico das remunerações e suplementos remuneratórios dos bombeiros profissionais e voluntários, remete-se para o ponto 4.2. deste relatório.

133. Neste contexto, mantêm-se as asserções produzidas no relato sobre a matéria, não sendo de acolher as alegações aqui analisadas.

6.3. Exercício do contraditório pessoal

6.3.1. Alegações apresentadas por Hugo Renato Ferreira Cristóvão⁷⁶

134. O alegante adere ao contraditório institucional, para o qual remete, para efeitos do seu contraditório pessoal. Entende que não lhe deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória, quer na qualidade de Vice-presidente quer na de Presidente da CMT.
135. Uma vez que o respondente adere e subscreve o contraditório institucional, remete-se para a análise das respetivas alegações e mantêm-se as asserções produzidas sobre a matéria, no relato.

6.3.2. Alegações apresentadas por Filipa Alexandra Ferreira Fernandes⁷⁷

136. A alegante informa que, para efeitos do seu contraditório pessoal, subscreve e acompanha o contraditório institucional, para o qual remete. Entende que não lhe deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira sancionatória, na qualidade de vereadora da CMT, em especial no que diz respeito às duas deliberações constantes das atas n.º 25/2017 e n.º 4/2018.⁷⁸
137. Uma vez que a respondente adere e subscreve o contraditório institucional, remete-se para a análise das respetivas alegações e mantêm-se as asserções produzidas no relato.

⁷⁶ Vd. fls. 138 a 141, do presente processo.

⁷⁷ Fls. 143-146, idem.

⁷⁸ Por lapso, a ata n.º 4/2018 é referida nas alegações como 4/2028. As atas citadas pela alegante e as respetivas deliberações encontram-se no Vol. II, anexos, fls. 390-395.

6.3.3. Alegações apresentadas por João Miguel da Silva Miragaia Tenreiro⁷⁹

138. O respondente alega que não lhe deve ser imputada eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nas situações relativas à atribuição de subsídios às Associações “A”, “C” e “B”, com os seguintes argumentos:
- Enquanto vereador da oposição, agiu sem qualquer culpa, não lhe podendo ser exigível conduta diferente daquela que teve;
 - Foi eleito para o mandato 2013/2017, não tendo quaisquer pelouros atribuídos. Não se encontrava a exercer as suas funções, nem a “tempo inteiro”, nem a “meio-tempo”, estando a cumprir o seu primeiro mandato enquanto vereador;
 - Votou contra todas as deliberações, exceto as que constam das atas n.º 2 e 3 e 24 de 2015, quanto à “A” e das atas n.º 5 e 6 de 2015, quanto à “C” e ao “B”;
 - Votou a favor porque não viu qualquer impedimento ou ilegalidade na atribuição dos subsídios às referidas associações, *“que, direta ou indiretamente visam ajudar, auxiliar e desenvolver o Corpo de Bombeiros de Tomar, ou, na última situação, o “B”, que visava o bem-estar dos colaboradores da Câmara Municipal”,* e que tinham um carácter excepcional, segundo a sua convicção;
 - Quando as propostas de atribuição de subsídios passaram a ter um carácter regular, passou a votar contra *“como aliás consta das atas referidas no ponto 106 do douto Relatório”,* e a requerer informação adicional sobre *entidades, dos últimos 2 anos, demonstrativas das aplicações, ou não, destes subsídios e das atividades a que os mesmos se destinaram”.*
 - Votou contra o regulamento de atribuição de apoio ao associativismo, na reunião de 2 de março de 2015.
139. Face ao exposto, o alegante entende que não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira sancionatória pela prática de qualquer infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC. Ou, em último caso, considera estarem preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade previstos no art.º 65.º, n.ºs 8 e 9, da LOPTC.

- Análise -

⁷⁹ Cfr. fls. 92-99, do presente processo.

140. De acordo com os dados apurados na auditoria, confirmam-se as alegações aqui apresentadas pelo respondente. No que diz respeito às deliberações em que votou a favor da concessão dos subsídios às entidades “A”, “C” e “B”, todas relativas ao ano de 2015, não há lugar a eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, por se encontrarem preenchidos os pressupostos da respetiva extinção por prescrição, ao abrigo do disposto nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a), e 70.º, da LOPTC.
141. Quanto às restantes deliberações, em que votou sempre contra, com declaração de voto em ata, não há lugar a imputação de responsabilidade financeira (vd. artigos 61.º e 62.º *ex vi* art.º 67.º, n.º 2, todos da LOPTC).
142. Face ao exposto, altera-se o texto inicial relativo à eventual responsabilidade financeira deste alegante. (vd. ponto V).

6.3.4. Alegações apresentadas por Pedro Alexandre Ramos Marques⁸⁰

143. Estas alegações são semelhantes às apresentadas no ponto anterior, dizendo, em síntese que:
- i. Foi vereador da oposição, eleito para os mandatos ocorridos entre 2005 e 2017, sem pelouros atribuídos. Nunca exerceu funções a tempo inteiro, nem a meio-tempo;
 - ii. Votou contra a atribuição de subsídios aprovadas nas deliberações que constam das atas n.ºs 14, 16, 19, 21, 23, 27, 31 e 35 de 2016 e 5 de 2017, quanto à “A”, e contra as que constam nas atas n.ºs 14, 16, 21, 23, 27, 31 e 35 de 2016 quanto ao “B”, e absteve-se na maior parte das deliberações por ter dúvidas relativamente à *“informação disponibilizada”*;
 - iii. Nunca se apercebeu de qualquer impedimento ou ilegalidade na atribuição dos subsídios a associações que visavam *“desenvolver o Corpo de Bombeiros de Tomar, ou o “B”, que visava os trabalhadores do Município”*.
 - iv. Quando a atribuição dos subsídios passou a ter carácter de regularidade, *“começou então a votar contra e a requerer informação adicional”*.
144. Considera que não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira sancionatória pela prática de qualquer infração financeira prevista no art.º 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC. Ou, em

⁸⁰ Fls. 100-103, do presente processo.

último caso, entende estarem preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade previstos no art.º 65.º, n.ºs 8 e 9, da LOPTC.

- Análise -

145. Relativamente às deliberações em que o vereador votou contra a concessão dos subsídios, não há lugar a eventual responsabilidade financeira. Quanto às restantes, em que se absteve, estão preenchidos os requisitos da extinção do procedimento por responsabilidades sancionatórias, por força da prescrição, ao abrigo do disposto nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a) e 70.º, da LOPTC.
146. Face ao exposto e aos factos apurados na auditoria, não se verificam os pressupostos da imputação da responsabilidade financeira relativamente a este vereador, consequentemente altera-se o texto inicial no ponto V.

6.3.5. Alegações apresentadas por Luis Manuel Monteiro Ramos⁸¹

147. O respondente informa que foi eleito para um único mandato, 2017-2021, onde exerceu funções de vereador sem pelouros atribuídos, nunca tendo exercido *“funções no executivo quer a “tempo inteiro” quer a “meio tempo”*. Participava exclusivamente nas reuniões quinzenais da câmara, e só recebia a informação e documentação relativa aos assuntos da ordem do dia, com 48 horas de antecedência. Neste contexto, em síntese, alega o seguinte:
- I. Não viu qualquer impedimento legal na aprovação das deliberações que constam das atas n.ºs 25/2017 e 4/2018⁸², uma vez que lhe foi explicado que *“tinham como único destino e objectivo, apoiar o corpo municipal de bombeiros de Tomar”*. Na época, não era claro o enquadramento legal do financiamento dos corpos de bombeiros municipais, e vivia-se um *“conturbado e algo dramático período temporal”*.
 - II. Tendo em conta que os apoios *“tinham por base um regulamento de eficácia interna (...) que correspondia (...) a um regulamento interno”*, a atribuição dos apoios não carecia de *“fundamentação excessiva”*. Refere ainda que, no caso concreto das duas deliberações a sua intenção foi *“obviar ao perigo iminente provocado pela vaga de incêndios, que*

⁸¹ Vd. fls. 114 a 120, do presente processo.

⁸² Cfr. fls. 390 a 395 do Vol. II-Anexos, deste processo.

colocava em risco o recrutamento e pagamento daqueles profissionais e em consequência as populações, os seus animais, as empresas e respetivos bens”.

- III. Não tem formação jurídica, não tinha experiência política quando foi convidado para integrar a lista do partido que representava na câmara municipal e sempre foi um cidadão respeitador da legalidade. É seu entendimento que a sua atuação *“poderá ter assentado, num erro sobre a licitude, que não merece qualquer censura, pois que, não lhe poderia ser exigível, que tivesse agido de forma diferente, atento todo o circunstancialismo supra exposto”.*

- Análise -

148. Os factos apurados na auditoria indiciam que, ao longo de vários anos, houve uma prática reiterada de atribuição de apoios às entidades relacionadas com o corpo de bombeiros de Tomar, numa política aceite pela maioria dos membros dos executivos camarários. Se tal circunstância poderia criar a sensação de normalidade e a ausência de consciência da eventual irregularidade dos atos praticados, as mesmas seriam de questionar, face à existência de votos contra, com declarações de vencido, em grande número das deliberações, pondo em causa a legalidade e regularidade da atribuição dos subsídios em apreço.
149. O respondente foi eleito para o mandato 2017-2021, na sequência das eleições ocorridas em outubro de 2017, não exercendo funções no executivo *“nem a tempo inteiro, nem a meio tempo”.* Votou favoravelmente as duas deliberações que constam das atas n.ºs 25/2017 e 4/2018, cuja votação a favor foi unânime, não vendo razões que apontassem para qualquer irregularidade, acrescentando que não tem formação jurídica. A sua intenção foi *“obviar ao perigo iminente provocado pela vaga de incêndios, que colocava em risco o recrutamento e pagamento daqueles profissionais e em consequência as populações, os seus animais, as empresas e respetivos bens”.*
150. Note-se que, a justificação apresentada confirma que as entidades referidas, duas das quais com a natureza de associações culturais e desportivas, serviam de veículo para pagamentos aos bombeiros, configurando pagamentos sem enquadramento legal.

151. Apesar do referido no parágrafo anterior, tendo em conta as justificações apresentadas pelo alegante, considerando que iniciou o seu mandato como vereador um mês antes da primeira deliberação acima referida e que houve unanimidade nas votações em que participou, considerando, ainda, que não participou nas reuniões em que foram levantadas questões sobre a eventual ilegalidade da atribuição dos subsídios, afigura-se haver indícios suficientes de que agiu com mera negligência, situação que preenche os requisitos da relevação da sua eventual responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.
152. Assim, será alterado o ponto V neste relatório.

6.3.6. Alegações apresentadas por José Manuel Mendes Delgado⁸³

153. À semelhança do respondente no ponto anterior, estamos perante um vereador eleito para um único mandato, 2017-2021, sem atribuição de pelouros, que votou favoravelmente as deliberações constantes das atas n.ºs 25/2017 e 4/2018. Exercia a sua atividade profissional de engenheiro civil, a tempo inteiro. As alegações são idênticas às do respondente anterior (ponto 6.3.5.), sendo ambos representados pela mesma advogada, conforme as procurações juntas às respetivas alegações. Considerando as semelhanças, remete-se para os fundamentos apresentados no ponto anterior.

- Análise -

154. Verificam-se as mesmas circunstâncias e enquadramento analisados relativamente ao vereador referido no ponto anterior e, nessa conformidade, propõe-se a relevação da sua eventual responsabilidade financeira, ao abrigo do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.
155. Será assim ajustado o texto no ponto V.

6.3.7. Alegações apresentadas por Sara Catarina Marques Costa⁸⁴

156. A vereadora informa que exerceu esse cargo na Câmara Municipal de Tomar entre 05.12.2016 e 01.10.2017, com o pelouro dos assuntos administrativos (licenças de ocupação do espaço

⁸³ Fls. 123-136, do presente processo.

⁸⁴ Fls. 87, idem.

- público, administração do funcionamento do balcão único de atendimento, contraordenações e arquivo municipal).
157. No que diz respeito aos factos relatados, *“apenas participou na reunião de câmara de 19 de dezembro de 2016, onde foi presente um despacho da Senhora Presidente, Dra. Anabela Freitas, a aprovar uma transferência para a “B”, (...) ao abrigo de um dos programas do associativismo, (...) cujo processo vinha instruído com o respetivo cabimento orçamental prestado pela Divisão Financeira, aprovado pelo órgão competente e (...) submetido à aprovação do executivo”*.
158. O regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo já tinha sido aprovado antes da sua chegada ao executivo. Alega, também, que:
- As transferências para as entidades referidas eram uma prática corrente desde antes de 2014;
 - O processo submetido aos vereadores não especificava os pagamentos a que as transferências se destinavam;
 - Não havia indícios de inconformidade da despesa.
159. Enquanto vereadora, sempre agiu de boa-fé, no cumprimento das suas funções, e conseqüentemente, *“não considera justo nem aceitável que lhe seja imputada qualquer responsabilidade financeira na decisão transmitida e formalizada pelo seu voto”*.
160. A respondente conclui as suas alegações remetendo os demais esclarecimentos para a presidente do executivo à data dos factos, Dra. Anabela Freitas. Conforme acima notado, a mencionada presidente do executivo à data dos factos não se pronunciou em contraditório.

- Análise -

161. Tendo em consideração que a alegante exerceu as suas funções num curto período, inferior a um ano, com um pelouro sem atribuições na área do associativismo, a sua convicção de que não havia qualquer irregularidade na atribuição dos subsídios uma vez que eram prática corrente desde antes de 2014, e, ainda, a política de transferências para as entidades relacionadas com os bombeiros, implementada e seguida na autarquia, entende-se estarem

preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira, nos termos do art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC.

162. O texto do relatório foi alterado em conformidade no ponto V.

6.3.8. Alegações apresentadas por António Manuel Alves Cúrdia⁸⁵

163. O Chefe da Divisão Financeira foi chamado a pronunciar-se sobre a sua eventual responsabilidade no âmbito dos pagamentos efetuados relativos aos subsídios concedidos às entidades relacionadas com os bombeiros. Nesse contexto, considerou *“a imputação de responsabilidade financeira (...) pelo facto de ter assinado ordens de pagamento nos casos em apreço (...) desmerecida e, (...) desajustada e desproporcional”*, trazendo à colação informações pertinentes.
164. O respondente faz uma descrição do circuito relativo ao que designa *“atribuição de subsídios a entidades relacionadas com bombeiros – Associativismo”*, informando o seguinte:
- i. A dotação da rubrica orçamental relativa ao associativismo *“representava normalmente cerca de 600 000,00€, distribuída por dezenas de entidades beneficiárias e por três programas distintos, podendo cada entidade ser contemplada com mais do que um programa”*;
 - ii. *“A aprovação dos programas, planos de atividade e valores para as entidades beneficiárias do Associativismo, eram tratadas com o Vereador do Pelouro e/ou com a Sr.ª Presidente da Câmara”*, de acordo com o disposto no regulamento interno de apoio ao associativismo. A Divisão Financeira não foi consultada para *“a feitura e aplicação”* desse documento;
 - iii. Competia aos *“responsáveis das Divisões da Cultura, Desporto e Educação, conforme a atividade ou entidade integrante do Associativismo”* indicar à Divisão Financeira, por escrito, o momento e os montantes dos apoios a pagar a cada entidade;
 - iv. *“Nenhum pagamento, faseado ou na totalidade, foi efetuado sem que para tal houvesse o respetivo cabimento e compromisso, a indicação expressa do responsável pelo controlo e execução das atividades inerentes ao associativismo e a aprovação superior”*.

⁸⁵ Fls. 80-85, do presente processo.

165. No que diz respeito aos pagamentos às associações relacionadas com os bombeiros, “a Sr.^a Presidente da Câmara, por iniciativa sua ou mediante pedidos dos bombeiros, efetuava um despacho com indicação do montante e a que entidade devia ser pago. Esse montante era cabimentado, juntava-se o documento probatório exibindo o cabimento, e o processo era de novo enviado à Sr.^a Presidente que o submetia à aprovação do Executivo. Após a deliberação do executivo, era atribuído o respetivo compromisso, (podendo ser atribuído compromisso no momento do cabimento, até porque já era conhecido o montante certo da despesa e a entidade a quem era paga), procedendo-se de seguida e no imediato aos respetivos pagamentos”.
166. A Divisão Financeira efetuava algum controlo no que diz respeito às transferências de capital, designadamente, através da verificação do contrato (*normalmente contratos Interadministrativos*), *deliberação e evidências da realização do investimento, garantindo assim que despesas de capital não fossem utilizadas pelas entidades beneficiárias como despesa corrente*”. Não lhe cabia efetuar o controlo das transferências correntes para o associativismo;
167. Nunca teve razões para “*supor alguma irregularidade ou (...) algum juízo de reserva que impedisse a assinatura da OP – Ordem de Pagamento*”. Segundo entende, a ordem de pagamento “*é um documento de rotina que faz parte do processo de despesa pública e observada pela Tesouraria antes de processar o pagamento*”, não se confunde com a autorização de pagamento, para a qual não tinha competência.
168. Iniciou as suas funções como chefe da divisão financeira do Município de Tomar em “*1 de janeiro de 2014, tendo terminado em 31 de janeiro de 2023, por aposentação e as transferências para os bombeiros (entidades afins) já seriam prática corrente quando iniciou funções*”;
169. O respondente nunca teve competências “*subdelegadas para aprovação de qualquer despesa, limitando-se (...) a assegurar a cabimentação das despesas e a verificação da legalidade das mesmas e a segregação funcional*”;
170. A autorização das despesas era da competência da Câmara Municipal, da Presidente da Câmara e dos Vereadores com pelouros. Alertava os responsáveis, sempre que tinha dúvidas

“acerca de irregularidades que pudessem comprometer a conformidade legal, a regularidade financeira e orçamental, a economia, a eficiência e a eficácia, conforme previsto na alínea 3 do n.º 2 do art.º 52.º da LEO e demais legislação, ou mesmo orientações técnicas, relativas à receita e despesa pública”;

171. O alegante *“sempre cumpriu ordens, observou todos os requisitos da despesa pública e sua legalidade e, sempre que detetava alguma situação menos clara que pudesse comprometer o princípio de legalidade da despesa pública, não hesitava em alertar os órgãos competentes, deixando a decisão a quem competia decidir”.*
172. Conclui as suas alegações solicitando que não lhe seja imputada responsabilidade financeira.

- Análise -

173. No período em que foram atribuídos os subsídios à “A”, à “C” e ao “B”, entre 2015 e 2018, a Presidente da Câmara Municipal de Tomar aprovou, sucessivamente, com conteúdo idêntico, três despachos de delegação e subdelegação de competências no alegante, na sua qualidade de Chefe da Divisão Financeira⁸⁶. No âmbito das competências delegadas *“para autorizar o pagamento das despesas realizadas nas condições legais, e devidamente autorizadas pelo superior hierárquico do serviço respetivo (...)”*, inclui-se a transferência de subsídios e outras participações, de harmonia com o deliberado em reunião da Câmara Municipal, não lhe tendo sido delegada qualquer outra competência relativa a esta matéria, o que confirma as alegações do respondente, sobre a mesma.
174. O Chefe da Divisão Financeira observou as regras financeiras no que diz respeito aos pagamentos relacionados com os subsídios, não lhe sendo exigível outro comportamento face aos procedimentos implementados na autarquia referidos no circuito que descreveu. Não lhe foram delegadas nem subdelegadas competências sobre a matéria, agiu sempre na convicção plena do cumprimento da lei. Entende-se, assim, que não lhe deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira pelos atos que praticou. O ponto V deste relatório foi alterado em conformidade.

⁸⁶ Constantes dos editais n.º 8/2014, publicado em 23.01., n.º 39/2014, publicado em 16.04, e 120/2017, publicado em 07.11 (site do município).

175. Em conclusão, em resultado da análise das alegações, nos termos atrás expostos, entende-se que estão preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira relativamente a três vereadores que votaram favoravelmente deliberações de atribuição de subsídios, constantes das atas n.ºs 5 e 25, ambas de 2017 e 4/2018, face ao contexto descrito de uma prática reiterada, ao longo dos anos, que criou a convicção de uma normalidade, determinante para a sua atuação.

VII. CONCLUSÕES

176. Concluindo sobre o que foi exposto:

- 1.º O presente processo de ARF, por uma questão de economia processual, congrega a análise de situações apuradas no âmbito do PD n.º 12/2021 e do Relatório n.º 5/2022 – 2.ª Secção, que têm, como denominador comum, eventuais irregularidades cometidas pelo Município de Tomar relativamente ao seu Corpo de Bombeiros e a entidades relacionadas com a respetiva atividade.
- 2.º Na origem do PD n.º 12/2021, esteve a denúncia anónima, entrada neste Tribunal em 25.03.2021, de duas situações presumidas irregulares, cometidas pelo Município de Tomar: a) eventual admissão ilegal de um candidato no âmbito de um procedimento concursal de recrutamento para 16 postos de trabalho na carreira de sapador bombeiro, aberto em 2020 e, b) pagamento das despesas com as refeições servidas no quartel aos sapadores bombeiros, cujo vencimento inclui uma componente de subsídio de refeição (não foram identificados os períodos temporais do alegado pagamento irregular de refeições nem apresentados quaisquer elementos que sustentassem a essa denúncia).
- 3.º As análises e diligências complementares realizadas pelo NATDR culminaram com a proposta de abertura de um processo de apuramento de responsabilidades financeiras, exclusivamente quanto à eventual acumulação do pagamento de subsídio de refeição com o fornecimento gratuito de refeições, que mereceu o despacho de concordância da Exma. Juíza Conselheira da área, exarado na Informação n.º 336/2021-NATDR.

- 4.º No que diz respeito ao Relatório n.º 5/2022-2.ª Secção, são descritos como eventualmente suscetíveis de configurar infrações financeiras, o pagamento de suplementos remuneratórios aos bombeiros municipais, o pagamento de verbas aos elementos das equipas de combate a incêndios e, a atribuição de subsídios a entidades relacionadas com os bombeiros.
- 5.º O corpo de bombeiros do Município de Tomar é de natureza mista, integra bombeiros profissionais e voluntários, sujeitos aos respetivos regimes jurídicos e depende da câmara municipal, conforme o disposto no art.º 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27.06, diploma que define o regime aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros.
- 6.º Os bombeiros profissionais da administração local estão subordinados ao respetivo estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13.04 e, subsidiariamente, pela legislação em vigor para o pessoal da administração local e demais legislação especial aplicável, no que não estiver especialmente regulado no estatuto.
- 7.º Os corpos de bombeiros são agentes de proteção civil, de acordo com as suas atribuições próprias, estando a sua atividade neste domínio sujeita aos dispositivos normativos e regulamentares aplicáveis à proteção civil, designadamente, às diretivas aprovadas pela ANEPC. Neste contexto, incluem-se os dispositivos especiais de combate a incêndios rurais, anualmente aprovados. Os encargos inerentes à participação dos corpos de bombeiros nesses dispositivos, assumidos pelas respetivas entidades detentoras, são comparticipados pela ANEPC, de acordo com as regras, circuitos e procedimentos, definidos pelas diretivas financeiras aprovadas anualmente e homologadas pelo secretário de estado competente.
- 8.º O corpo de bombeiros municipais de Tomar participou nos DECIR no período 2015-2017, através da constituição de equipas ECIN, tendo sido selecionado para esse efeito pela ANEPC, que transferiu verbas para a autarquia para comparticipação nos encargos. Face à natureza mista do corpo de bombeiros, as equipas integraram bombeiros profissionais e voluntários que foram remunerados pelos serviços prestados. Na auditoria orientada supracitada, questionou-se o número excessivo de horas praticado por alguns dos

elementos das equipas. Não foram apurados dados concretos sobre a eventual irregularidade dessa prática, uma vez que tal parece depender de vários fatores, designadamente, número de elementos disponíveis, situação crítica de alguns incêndios e a necessidade de garantir os objetivos do DECIR.

- 9.º A admissibilidade do pagamento de suplementos por trabalho suplementar e por trabalho por turnos aos bombeiros profissionais da administração local, face ao estatuto remuneratório que decorre dos artigos 29.º, n.º 3, e 38.º, do EPBPAL, foi objeto de controvérsia jurídica ao longo dos anos, tanto doutrinal como jurisprudencial, tendo a maioria entendido que o pagamento daqueles suplementos não era possível. O Decreto-Lei n.º 111/2023, de 29.11, veio esclarecer as dúvidas, estabelecendo uma norma interpretativa, nos termos da qual, a prestação de trabalho suplementar, nos termos previstos no art.º 159.º, n.º 3, alínea a), e n.º 4, e art.º 162.º, e o trabalho por turnos, nos termos previstos no art.º 159.º, n.º 3, alínea b), e n.º 4, e art.º 161.º, todos da LTFP, não integram os suplementos para efeitos do disposto no art.º 38.º citado.
- 10.º Com esta norma interpretativa, ficou claro o sentido da norma. O art.º 13.º, n.º 1 do Código Civil (CC) estabelece que a eficácia retroativa das normas interpretativas não atinge *“os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza”*. Assim, os pagamentos efetuados, apurados nos autos, relativos a trabalho suplementar e a subsídio por turnos, desde que tenham sido respeitados os requisitos dos citados artigos 159.º, 161.º e 162.º da LTFP, não configuram quaisquer ilícitos, não havendo assim, lugar à imputação de responsabilidades financeiras.
- 11.º A norma interpretativa permite, ainda, afastar a eventual ilicitude subjacente aos pagamentos efetuados aos bombeiros profissionais que integraram as ECIN, face ao estatuto remuneratório constante do EPBPAL, que se entendia excluir o pagamento aos bombeiros profissionais de todo o tipo de remunerações de carácter suplementar onde se integrariam aqueles pagamentos.
- 12.º Entre 2015-2017, a autarquia atribuiu subsídios com uma regularidade quase mensal, a associações relacionadas com os bombeiros (“A”, “C” e “B”), subsídios que foram

frequentemente contestados nas reuniões do executivo em que foram apreciados, tendo na maior parte das situações sido aprovados por maioria e não por unanimidade. Com exceção de quatro casos, as propostas foram da autoria da presidente da autarquia, a qual usou o seu voto de qualidade sempre que se verificou empate nas votações.

- 13.º As deliberações que aprovaram a atribuição dos subsídios, não respeitaram os requisitos da fundamentação dos atos administrativos estabelecidos no art.º 153.º do CPA, e no disposto no art.º 4.º, n.º 3, da Norma de Controlo Interno, aprovada e em vigor na autarquia, ao se fundamentarem num conceito vago e indeterminado, nos termos referidos no ponto 4.3. deste relatório.
- 14.º Apesar de dispor de um regulamento interno de atribuição de apoios ao associativismo, os referidos subsídios foram atribuídos fora do seu âmbito de aplicação, não foram subordinados à celebração de contratos-programa, nem há evidências de que tenha sido efetuado o seu acompanhamento pela unidade orgânica competente, nos termos do art.º 58.º da NCI.
- 15.º O regulamento não foi submetido à aprovação da assembleia municipal nem foi publicado no Diário da República, uma vez que foi qualificado como sendo um regulamento interno que esgota a sua eficácia no interior da administração. Contudo, face ao seu conteúdo e ao facto dos seus destinatários serem exteriores à autarquia, assemelha-se mais a um regulamento externo, pelo que deveria ter sido aprovado pela assembleia municipal e publicado no DR, por força dos artigos 33.º, n.º 1, alínea k), 1.ª parte, do RJAL e 119.º, n.º 2, da CRP.
- 16.º Através dos subsídios atribuídos àquelas entidades, foram efetuados pagamentos aos bombeiros pelos serviços prestados, conforme foi informado por alguns dos alegantes, no âmbito do exercício do contraditório. Confirma-se, assim, que os subsídios não foram atribuídos para apoio às atividades estatutárias, ao contrário dos fundamentos apresentados nas deliberações que os aprovaram.
- 17.º No âmbito das suas competências de proteção civil, a autarquia deve prestar apoio logístico aos recursos humanos que prestam serviços no domínio do DECIR, que inclui o

fornecimento de alimentação (pequeno-almoço, almoço, jantar e reforço a meio da noite), sendo as respetivas despesas elegíveis e comparticipáveis nos termos anualmente definidos pelas diretivas financeiras aprovadas pela ANEPC. Relativamente à eventual acumulação do pagamento de subsídios de refeição, com o fornecimento gratuito de refeições aos bombeiros municipais, os elementos disponíveis não permitem confirmar a denúncia remetida a este Tribunal, conforme explanado no ponto 4.3., deste relatório.

- 18.º O relato foi remetido para contraditório institucional e pessoal, tendo as alegações institucionais e, parte das pessoais, sido apresentadas dentro do prazo estipulado para o efeito. Alguns dos notificados optaram por não se pronunciar sobre os factos.
- 19.º Feita a análise das alegações remetidas no âmbito do exercício do contraditório, tendo em conta os argumentos e dados trazidos à colação, entende-se que estão preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade financeira estabelecidos no art.º 65.º, n.º 9, da LOPTC, relativamente a três vereadores que votaram favoravelmente as deliberações de atribuição de subsídios, constantes das atas n.ºs 5 e 25, ambas de 2017, e n.º 4/2018, face ao contexto de uma prática reiterada, ao longo dos anos, que criou a convicção de normalidade, e que foi determinante para a sua atuação (cfr. pontos 6.3.5., 6.3.6. e 6.3.7., deste documento).
- 20.º O Chefe da Divisão Financeira observou as regras financeiras no que diz respeito aos pagamentos relacionados com os subsídios, não lhe sendo exigível outro comportamento face ao circuito procedimental implementado na autarquia. Não lhe foram delegadas nem subdelegadas competências sobre a matéria, agiu sempre na convicção plena do cumprimento da lei. Entende-se, assim, que não lhe deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira pelos atos que praticou.
- 21.º O ponto V deste relatório foi alterado em conformidade com as alegações acolhidas no âmbito da análise do contraditório, mantendo-se inalteradas as observações e conclusões relativas aos eventuais responsáveis que não se pronunciaram ou cujas alegações não foram consideradas relevantes para o efeito.
- 22.º Face ao período temporal da prática dos factos, nem todos são passíveis de procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo do regime da extinção por

prescrição contemplado nos artigos 69.º, n.º 2, alínea a), e 70.º da LOPTC. São eventualmente responsáveis, nos termos conjugados dos artigos 65.º, alíneas b) e l), e 67.º, n.º 2, da LOPTC, os identificados no ponto V deste relatório e no mapa das infrações financeiras em anexo.

VIII. EMOLUMENTOS

177. Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Tomar, no valor de dez mil novecentos e quarenta e sete euros e noventa e seis cêntimos (10 947,96)), conforme ficha em anexo.

IX. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

178. Em cumprimento do art.º 136.º, n.º 1, do RTC, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público que, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, emitiu o Parecer n.º 44/2024, no qual é manifestada concordância com a conclusão do mesmo, reservando para momento posterior uma análise mais aprofundada.

X. DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

- 1º) Aprovar o presente relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo), que dele faz parte integrante;
- 2º) Relevar a responsabilidade financeira a Luis Manuel Monteiro Ramos, José Manuel Mendes Delgado e Sara Catarina Marques Costa, tendo em conta a conclusão 19.º e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC.
- 3º) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Tomar, em dez mil novecentos e quarenta e sete euros e noventa e seis cêntimos (10 947,96)), ao abrigo do n.º 1 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04;
- 4º) Remeter cópia deste relatório:
 - 3.1 Ao Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2 Ao Presidente da Câmara Municipal de Tomar;
 - 3.3 Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
- 5º) Remeter cópia do mesmo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC;
- 6º) Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 11 de julho de 2024

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Abreu Lopes)

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Anexo I - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Responsáveis	Responsabilidade Financeira Sancionatória
IV. – 4.3. V. (Vd. quadro 1.1., Anexo 2- Subsídios)	Deliberações do executivo municipal que aprovaram a atribuição de subsídios à “A”, sem enquadramento legal e para finalidade diferente da prevista (atas das reuniões n.º 5/2017, de 27.02, n.º 25/2017, de 13.11, e n.º 4/2018, de 19.02) e pagamentos efetuados em cumprimento dessas deliberações	Artigos 58.º, 4.º, n.º 3 da NCI, 153.º do CPA, 6.º, 8.º, 9.º e 142.º, n.º 2, também do CPA, e 33.º do RJAL, 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07 e 52.º da Lei n.º 151/2015, de 11.09 (LEO)	Deliberação-ata n.º 5/2017: Anabela Gaspar de Freitas (presidente); Hugo Renato Ferreira Cristóvão, Bruno Vítor Domingos Graça. Deliberações-atas n.º 25/2017 e n.º 4/2018: Anabela Gaspar de Freitas (presidente); Hugo Renato Ferreira Cristóvão, Célia Maria Nunes Azevedo Bonet, Filipa Alexandra Ferreira Fernandes e Hélder Duarte Henriques (vereadores)	Art.º 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), da LOPTC

Anexo II – Subsídios

Quadro 1 – transferências para associações relacionadas com bombeiros

(em euros)

Entidades Beneficiárias	Transferências concedidas				Total
	2015	2016	2017	2018	
“A”	58 800,00	67 700,00	97 203,00	80 000	303 703,00
“B”	54 450,00	72 060,00	-	-	126 510,00
“C”	41 790,00	-	-	-	41 790,00
Total das Transferências Concedidas	155 040,00	139 760,00	97 203,00	80 000	472 003,00
Total das Transferências – CMT	1 959 619,78	2 138 314,04	2 738 219,68	1 887 588,0	8 723 741,53
<i>Peso no total das transferências</i>	<i>7,9%</i>	<i>6,5%</i>	<i>3,5%</i>	<i>4,2%</i>	<i>4,5%</i>

Fonte: Município.

Nota: de acordo com informação prestada pela presidente da autarquia, o apuramento dos montantes transferidos para as entidades acima identificadas, era efetuado mensalmente pelos responsáveis dos Bombeiros Municipais de Tomar, com base na aplicação utilizada na sua gestão operacional e administrativa (IFFIRE), não sendo objeto de qualquer validação por parte dos restantes serviços e responsáveis do Município.

Quadro 1.1- Atribuição de subsídios à “A” – 2015 a 2017

(em euros)

Ano	Deliberação		Valor (€)	Ordem Pagamento		Informações e/ou Propostas da Presidente da CMT - Atribuição de subsídio, nos termos da alínea u) do nº 1 do artigo 33º da Lei nº 75/2013
	Nº	Data		Data	Pago (€)	
2015	Deliberação de 13/04/2011	13/04/2011	5 500	20/01/2015	5 500	Deliberação de 13/04/2011 (Subs. Conc. Transfº 2014/2015) - O MT através do Protocolo, de 15 de abril de 2011, comprometeu-se a subsidiar mensalmente o fundo social do bombeiro, gerido pela “A”, num montante de €5500,00. (Consta a OP nº 36 de 20/01/2015).
	1/PPSR/DPC/2015	19/01/2015	21 000	29/01/2015	21 000	Informação 22/2015 da Divisão de Proteção Civil submetendo à apreciação do Executivo Municipal a atribuição de um subsídio no valor de 21.000,00 à “A”.
		30/01/2015	10 100	29/01/2015	10 100	Valor confirmado pela conta corrente da entidade e conta corrente da despesa do exercício de 2015. (Não consta a deliberação, nem a OP nº 152 de 2015).
	3/PPSR/DPC/2015	02/02/2015	11 000	07/10/2015	11 000	Informação 59/2015 da Divisão de Proteção Civil submetendo à apreciação do Executivo Municipal a atribuição de um subsídio no valor de 11.000,00 à “A”.
	73/PPRC/PR/2015	09/11/2015	6 000	17/11/2015	6 000	Apoio às suas atividades estatutárias.
	81/PPRC/PR/2015	21/12/2015	5 200	28/12/2015	5 200	Apoio às suas atividades estatutárias.
Total			58 800		58 800	
2016	1/PPSR/PR/2016	18/01/2016	4 900	19/01/2016	4 900	Apoio às suas atividades estatutárias.
	5/PPSR/PR/2016	14/03/2016	6 100	16/03/2016	6 100	Apoio às suas atividades estatutárias.
	7/PPSR/PR/2016	28/03/2016	5 600	18/04/2016	5 600	Atribuição de um subsídio à “A”, de acordo com as disponibilidades financeiras do Município, para fins exclusivamente estatutários.
	9/PPSR/PR/2016	26/04/2016	7 200	02/05/2016	7 200	Apoio às suas atividades estatutárias.
	12/PPSR/PR/2016	23/05/2016	6 100	01/06/2016	6 100	Apoio às suas atividades estatutárias.
	16/PPSR/PR/2016	20/06/2016	6 500	04/07/2016	6 500	Apoio às suas atividades estatutárias.
	18/PPSR/PR/2016	18/07/2016	5 200	01/08/2016	5 200	Apoio às suas atividades estatutárias.
	19/PPSR/PR/2016	16/08/2016	5 400	02/09/2016	5 400	Apoio às suas atividades estatutárias.
	22/PPSR/PR/2016	12/09/2016	5 400	03/10/2016	5 400	Apoio às suas atividades estatutárias.
	23/PPSR/PR/2016	24/10/2016	4 900	27/10/2016	4 900	Apoio às suas atividades estatutárias.
26/PPSR/PR/2016	21/11/2016	5 300	23/11/2016	5 300	Apoio às suas atividades estatutárias.	
28/PPSR/PR/2016	19/12/2016	5 100	21/12/2016	5 100	Apoio às suas atividades estatutárias.	
Total			67 700		67 700	
2017	8/PPRC/PR/2017	27/02/2017	80 000	07/03/2017	19 489	A “A”, no âmbito das suas atividades estatutárias tem mantido uma regularidade e uma prestação de apoio não só aos seus associados, mas transversalmente a toda a população tomarense. Assim, nos termos da alínea u) do nº1 do artigo 33º lei nº 75/2013, proponho a atribuição de um subsídio anual, para apoio às suas atividades estatutárias, a pagar dentro das disponibilidades financeiras do Município, e de acordo com o desenvolvimento das atividades. Ver Ata, de 27/02/2017.
				08/05/2017	19 403	
				21/06/2017	21 135	
				02/08/2017	9 167	
				07/09/2017	6 529	
				14/12/2017	1 480	
			14/11/2017	13 416	A “A”, no âmbito das suas atividades estatutárias tem mantido uma regularidade e uma prestação de apoio não só aos seus associados, mas transversalmente a toda a população tomarense. Assim, nos termos da alínea u) do nº1 do artigo 33º Lei nº 75/2013, proponho a atribuição de um subsídio, para apoio às suas atividades estatutárias, a pagar dentro das disponibilidades financeiras do Município, e de acordo com o desenvolvimento das atividades.	
			14/12/2017	6 584		
Total			80 000		97 203	

Fonte: Dados facultados pelo Município de Tomar - Extratos de deliberações, Ordens de Pagamento e contas correntes de 2015 a 2017. Neste quadro não estão incluídas as deliberações constantes das atas n.º 25/2017 e 4/2018, relativas ao novo mandato autárquico (2017-2021).

Quadro 1.2– Atribuição de subsídios à “C” – 2015

Ano	Deliberação			OP		Observações
	Nº	Data	Valor	Data Pagamento	Pago	
2015	11/PPRC/PR/2015	18/02/2015	5 800	20/02/2015	5 800	Propostas da Presidente: "Nos termos da alínea u) do nº1 do artigo 33º do anexo à lei nº 75/2013, de 12 de setembro, proponho a atribuição à “C”, um subsídio para apoio às suas atividades estatutárias (...)"
	23/PPRC/PR/2015	11/03/2015	4 500	12/03/2015	4 500	
	33/PPRC/PR/2015	13/04/2015	4 600	15/04/2015	4 600	
	38/PPRC/PR/2015	11/05/2015	5 400	19/05/2015	5 400	
	50/PPRC/PR/2015	22/06/2015	4 990	03/07/2015	4 990	
	53/PPRC/PR/2015	20/07/2015	4 300	03/08/2015	4 300	
	5/DESP/PR/2015	31/08/2015	3 500	03/09/2015	3 500	
	57/PPRC/PR/2015	14/09/2015	4 500	18/09/2015	4 500	
	65/PPRC/PR/2015	12/10/2015	4 200	15/10/2015	4 200	
Total			41 790		41 790	

Fonte: Dados facultados pelo Município de Tomar - Extratos de deliberações, Ordens de Pagamento e contas correntes de 2015

Quadro 1.3 – Atribuição de subsídios ao “B” -2015-2016

Ano	Deliberação	Data	Valor (€) Deliberação	Cabimento	Compromisso	Nº OP'S	Valor (€) OP	Data da OP	Observações
2015	12/PPRC/PR/2015	18/02/2015	6 850	3770/2015					"(...) Atribuição a [redacted] de um subsídio para apoio às suas atividades estatutárias (...)"
	24/PPRC/PR/2015	11/03/2015	4 900	3770/2015	3817/2015				
	32/PPRC/PR/2015	13/04/2015	6 300	3770/2015	4129/2015				
	37/PPRC/PR/2015	11/05/2015	6 000	3770/2015	4468/2015				
	82/PPRC/PR/2015	22/06/2015	4 700	3770/2015					
	54/PPRC/PR/2015	20/07/2015	3 800	3770/2015					
	56/PPRC/PR/2015	31/08/2015	3 600	3770/2015					
	58/PPRC/PR/2015	14/09/2015	3 600	3770/2015	5396/2015				
	64/PPRC/PR/2015	12/10/2015	3 400	3770/2015	5641/2015				
72/PPRC/PR/2015	09/11/2015	4 800	3770/2015						
82/PPRC/PR/2015	21/12/2015	6 000	3770/2015						
Total 2015			53 950						
2016	2/PPSR/PR/2016	18/01/2016	5 600	5946/2016					"(...) Atribuição a [redacted] de um subsídio para apoio às suas atividades estatutárias (...)"
	4/PPSR/PR/2016	14/03/2016	5 760	5946/2016					
	6/PPSR/PR/2016	28/03/2016	6 900	5946/2016					
	8/PPSR/PR/2016	26/04/2016	7 700	5946/2016					
	11/PPSR/PR/2016	23/05/2016	7 000	5946/2016					
	15/PPSR/PR/2016	20/06/2016	5 300	5946/2016					
	17/PPSR/PR/2016	18/07/2016	5 000	5946/2016					
	20/PPSR/PR/2016	16/08/2016	5 000	5946/2016					
	24/PPSR/PR/2016	12/09/2016	4 500	5946/2016					
21/PPSR/PR/2016	24/10/2016	6 000	5946/2016						
26/PPSR/PR/2016	21/11/2016	6 400	5946/2016						
28/PPSR/PR/2016	19/12/2016	6 900	5946/2016						
Total 2016			72 060						