



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

Transitada em julgado

## SENTENÇA Nº 3/2015

(Processo n.º 8-JRF/2014)

### **I – RELATÓRIO**

1. O Exmo. Magistrado do Ministério Público, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º e 89º e sgs. da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, requereu o julgamento dos Demandados Nelson Augusto Marques Carvalho e Maria do Céu Oliveira Antunes Albuquerque imputando-lhes a prática de:

- Duas infracções financeiras sancionatórias prevista no artº 65º-nº 1-b) e d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>;

Articulou, para tal e em síntese que:

- *O Demandado Nelson de Carvalho foi Presidente da Câmara Municipal de Abrantes (C.M.A.) nos exercícios de 2008/2009 e auferia o vencimento mensal líquido de 2.859,28€;*

---

<sup>1</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela pelas Leis nº 87-B/98, de 31 de Dezembro; 1/2001, de 4 de Janeiro; 55-B/2004, de 30 de Dezembro; 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 7 de Dezembro; 2/2012, de 6 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *A Demandada Maria do Céu Oliveira Antunes Albuquerque foi Presidente da Câmara Municipal de Abrantes (C.M.A.) nos exercícios de 2009/2010 e auferia o vencimento mensal líquido de 2.067,32€;*
- *O Relatório Parcelar nº 1, referente ao Processo de Inspeção Ordinária nº 2012/172/B1/1327, da Inspeção-Geral de Finanças (I.G.F.) evidencia que, nos exercícios de 2008 e 2009, e até abril de 2010, foram autorizados e pagos os montantes de €172.269,00, em 2008, e €118.594,00, entre janeiro e setembro de 2009.*
- *Foram ainda autorizados e pagos os montantes de €52.996,00 (de outubro a dezembro de 2009) bem como de €71.284,00 em 2010.*
- *Todos os pagamentos referidos foram atribuídos a título de "pagamentos à hora aos bombeiros".*
- *Os pagamentos referidos foram autorizados e pagos, respectivamente, pelo 1º e 2º demandados.*
- *Ficou também evidenciado que aos três adjuntos de comando dos bombeiros municipais foi pago o valor correspondente a 250 horas de trabalho voluntário, como compensação pela disponibilidade nas semanas em que desempenharam as funções de elementos do comando de serviço.*
- *Com efeito, no exercício de 2008 e até setembro de 2009, foram autorizados e pagos os montantes de €18.000,00 (em 2008) e €13.500,00 (em 2009, entre janeiro e setembro).*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Foi ainda autorizado e pago o montante de €4.500,00, entre outubro e dezembro de 2009.*
- *Estes pagamentos foram autorizados e pagos, respectivamente, pelo 1º e 2º demandados.*
- *Os pagamentos referidos foram autorizados e pagos pelos demandados, sem fundamento e previsão legal, visto não existir lei permissiva.*
- *Com efeito, os bombeiros municipais de Abrantes constituíam um corpo de bombeiros mistos, por integrarem bombeiros quer profissionais quer voluntários.*
- *De acordo com o respectivo estatuto, aprovado pelo DL nº 106/2002, de 13/4, os bombeiros profissionais da administração local estão sujeitos ao regime jurídico da Administração Pública, com as especificidades contempladas no próprio estatuto.*
- *Por sua vez, os bombeiros voluntários encontram-se sujeitos ao regime jurídico do voluntariado, nos termos da Lei nº 71/88, de 3/11.*
- *Por outro lado, os bombeiros profissionais dependem funcionalmente do presidente da câmara e estão sujeitos ao regime de duração e horário de trabalho da administração pública.*
- *Podem, por isso, cumprir 12 horas de serviço em regime de continuidade, e as funções desempenhadas, para além das horas normais de trabalho, só podem ser realizadas como trabalho voluntário em situações consideradas de emergência.*
- *Acresce que a Lei prevê a obrigatoriedade de aprovação, pelo presidente da câmara, dos períodos de funcionamento, horários de trabalho e respectiva regulamentação, o que nunca veio a suceder.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Da análise das escalas de serviço verificou-se que o horário de trabalho praticado pelos bombeiros municipais era o compreendido entre as 07h e as 20h, distribuído por dois turnos organizados entre as 07h e as 13h e entre as 13h e as 20h.*
- *O trabalho prestado para além das 20h00m e em dias de descanso semanal era, essencialmente, assegurado por voluntários.*
- *Também os três adjuntos de comando foram compensados através da "gratificação".*
- *A Câmara decidira, por unanimidade, em 27/03/1995, conceder uma gratificação aos Bombeiros Municipais, quanto à componente de voluntariado, conforme extracto da acta, a fls. 87 do vol I.*
- *Aquela gratificação foi aumentada para 2€/hora, conforme deliberação da Câmara, constante da ata nº 48/2004, de 20/12.*
- *Todavia, essa foi uma decisão legalmente assumida na total ausência de lei permissiva, visto não estar previsto qualquer suplemento remuneratório.*
- *À data dos pagamentos vigorava já – nova lei – o DL nº 106/2002 (artº 29º), de 13/4, que também não contemplava a atribuição, aos bombeiros municipais, de qualquer suplemento pelo ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente.*
- *A escala salarial dos bombeiros profissionais já integra uma componente correspondente ao ónus específico da prestação de trabalho, risco e disponibilidade permanente. (vd. nº 3 do artº 29º daquele diploma).*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *Também não decorre da lei a previsão de qualquer suplemento remuneratório para os bombeiros voluntários.*
- *Assim, o trabalho prestado a título de voluntariado, quer pelos bombeiros voluntários quer pelos profissionais, bem como pelos adjuntos de comando, não confere o direito a auferir qualquer remuneração.*
- *Pelo que as despesas e consequentes pagamentos não têm qualquer suporte legal, conforme artº 3º do CPA e alínea d) do item 2.3.4.2 do POCAL (violação do princípio da legalidade), e faz incorrer os responsáveis pela autorização dos pagamentos em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artº 65º, nº 1, alíneas b) e d) da Lei nº 98/97, de 29/8.*
- *Donde, são responsáveis pela despesa e pagamentos o 1º e 2º demandados.*
- *Por despacho, de 13/04/2006, o 1º demandado determinou a contratação da prestação de serviços, em regime de avença para o exercício de funções de Comandante dos Bombeiros Municipais de Abrantes.*
- *O contrato foi celebrado mediante a remuneração mensal de € 1.500,00 (mais IVA), e subsídio de transporte entre a residência e Abrantes ou o local do exercício de funções, sendo o prazo de um ano prorrogável por iguais períodos, acompanhando o período legal de nomeação para o quadro de comando dos bombeiros.*
- *O titular do cargo de comandante de bombeiros municipais é provido em comissão de serviço, por cinco anos, mediante despacho do presidente da câmara municipal, nos termos do disposto no artº 7º, nº 1, do DL nº 106/2002, de 13/4.*



# Tribunal de Contas

## *Gabinete do Juiz Conselheiro*

---

- *Ao Comandante dos Bombeiros Municipais (CBM) compete o exercício efetivo das competências previstas no artigo 4.º da Lei nº 241/2007, de 21/6, ou outras que resultem de lei ou regulamento aplicáveis.*
- *É o caso, designadamente, da Lei nº 65/2007, de 12/11, cujo nº 2 do artº 3º estabelece a composição da Comissão Municipal de Proteção Civil, integrando o comandante operacional municipal (o comandante dos bombeiros municipais, por inerência) com subordinação ao presidente da câmara, a quem compete o exercício de funções de responsável municipal da política de proteção civil.*
- *Acresce que o exercício das funções inerentes ao cargo de CBM visa satisfazer necessidades permanentes, continuadas e constantes dos serviços, conforme resulta do nº 2 do artº 4º do DL nº 241/2007, de 21/6.*
- *O recurso ao contrato de prestação de serviços para o exercício das funções de comandante dos bombeiros municipais viola, pois, o disposto na alínea a) do nº 2 do artº 35º da Lei nº 12-A/2008 (LVCR), de 27/2, por se tratar de trabalho subordinado.*
- *Ficou evidenciado no Relatório de Inspeção que no exercício de 2008 e até setembro de 2009, foram autorizados e pagos os montantes de € 32.139,73, em 2008, e € 26.943,80, entre janeiro e setembro de 2009.*
- *Foram, ainda, autorizados e pagos os montantes de € 5.544,52, referentes ao período de outubro a dezembro de 2009, e € 10,236,83, no ano de 2010.*
- *Os pagamentos foram autorizados e pagos, respetivamente, pelo 1.º e 2.º demandados.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- *A violação do disposto nos artigos 35º, nº 2, alínea a), 36.º e 94.º da Lei nº 12-A/2008, de 27/2, faz incorrer os demandados em responsabilidade financeira de natureza sancionatória.*
- *Dadas as funções que exerciam, os demandados tinham a obrigação de saber, ou de se informar previamente através dos competentes serviços, sobre a legalidade ou ilegalidade de tais atos, pelo que são plenamente responsáveis pelas irregularidades que praticaram.*

**Conclui pedindo que cada um dos Demandados seja condenado em duas multas de 20 unidades de conta cada (2.040,00€) pelas infracções financeiras previstas nas alíneas b) e d) do nº 1 do artº 65º da L.O.P.T.C.**

- 2. Citados, os Demandados contestaram o requerimento apresentado pelo Ministério Público, nos termos e com os fundamentos que se dão como reproduzidos, concluindo que a acção deve ser julgada totalmente improcedente, por não se provarem os factos enquadradores das responsabilidades financeiras que lhes foram imputadas bem como actuação ou omissão culposa dos mesmos.**
- 3. Sendo o processo o próprio, o Tribunal competente, as partes legítimas e não ocorrendo excepção a obstar ao prosseguimento dos autos, procedeu-se, subsequentemente, a julgamento, com observância do adequado formalismo legal.**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **II - OS FACTOS**

### **FACTOS PROVADOS**

1º

*O Demandado Nelson Augusto Marques de Carvalho foi Presidente da Câmara Municipal de Abrantes (C.M.A.) desde Janeiro de 1994 até Outubro de 2009.*

2º

*Auferia em 2008/2009 o vencimento mensal líquido de 2.859,28€.*

3º

*A Demandada Maria do Céu Oliveira Antunes Albuquerque é Presidente da Câmara Municipal de Abrantes (C.M.A.) desde Outubro de 2009 até ao presente, e auferia, em 2009/10 o vencimento mensal líquido de 2.067,32€.*

4º

*Nos exercícios de 2008 a Outubro de 2009 foram autorizados pelo Demandado Nelson Carvalho o pagamento dos montantes de 172.269,00€ e 118.594,00€ a título de "pagamentos à hora dos bombeiros".*

5º

*Entre Outubro e Dezembro de 2009 foram autorizados pela Demandada Maria do Céu Albuquerque pagamentos no valor de 52.996,00€ a título do "pagamento à hora dos bombeiros".*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

6º

*Em 2010 a Demandada autorizou pagamentos no valor de 71.284,00€ a título de "pagamentos à hora dos bombeiros".*

7º

*No exercício de 2008 e até Setembro de 2009 foram autorizados pelo Demandado Nelson Carvalho pagamentos no montante de 18.000,00€ (2008) e 13.500,00€ (Janeiro a Outubro de 2009) a três adjuntos de comando dos bombeiros como compensação pela disponibilidade nas semanas em que desempenhavam funções de comando de serviço.*

8º

*Entre Outubro e Dezembro de 2009 a Demandada Maria do Céu Albuquerque autorizou pagamentos no montante de 4.500,00€ a três adjuntos do comando do bombeiros como compensação pela disponibilidade nas semanas em que desempenhavam funções de comando de serviço.*

9º

*Os pagamentos referidos nos nºs 7 e 8 foram calculados com base na "gratificação" de 2€/hora que era paga aos voluntários do corpo dos bombeiros e referida no facto nº18.*

10º

*Em 13 de Abril de 2006 o Demandado Nelson Carvalho determinou a contratação da prestação de serviços, em regime de avença do Comandante dos Bombeiros Municipais de Abrantes mediante a remuneração mensal de 1.500,00€ (mais IVA) e subsídio de transporte entre a residência e Abrantes, pelo prazo de um ano, prorrogável por iguais períodos.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

11º

*No exercício de 2008 e até Setembro de 2009 o Demandado Nelson Carvalho autorizou os pagamentos de 32.139,73€ em 2008 e 26.943,80€ de Janeiro a Setembro de 2009 no âmbito do contrato de avença, a que se refere o mesmo facto anterior.*

12º

*Nos exercícios de 2009 e 2010, a Demandada Maria do Céu Oliveira autorizou pagamentos no valor de 5.544,52€ (Outubro a Dezembro de 2009) e de 10.286,83€ (ano 2010), por força do contrato de avença a que se refere o facto nº 10.*

13º

*O Demandado Nelson Carvalho é Licenciado em Filosofia e, após a sua posse como Presidente da Câmara foi confrontado com uma listagem de horas de trabalho prestado pelos bombeiros voluntários, que integravam o corpo dos bombeiros municipais de Abrantes.*

14º

*Tais pagamentos eram feitos a título de gratificação pelo trabalho e disponibilidade inerentes à prestação de serviço.*

15º

*O Demandado Nelson Carvalho foi informado que tal prática vinha sendo seguida por executivos anteriores e não fora questionada pelas Inspeções que tinham sido realizadas ao Município.*

16º

*Durante os seus mandatos as Inspeções da I.G.A.T. (1995), da I.G.F. (1998) e da I.G.A.T. (2005) não questionaram este procedimento.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

17º

*Em reunião de 27 de Março de 1995, a C.M.A., sob proposta do 1º Demandado, aprovava uma gratificação aos voluntários que integravam o corpo dos bombeiros municipais no valor de 275\$00/hora.*

18º

*Em reunião de 20 de Dezembro de 2004 a C.M.A. aprovava, por unanimidade, o aumento da gratificação pelos serviços prestados pelos voluntários dos bombeiros municipais, que foi fixada em 2€ por hora.*

19º

*Os Serviços Jurídicos da C.M.A. não questionaram a regularidade e licitude de tais pagamentos que já vinha dos anteriores executivos.*

20º

*O pagamento dos subsídios aos bombeiros que voluntariamente integravam o corpo de bombeiros municipais de Abrantes era uma prática corrente nos Municípios vizinhos relativamente aos Corpos de Bombeiros que incluíam voluntários.*

21º

*A contratação do Comandante dos Bombeiros em regime de avença foi considerada pelo Demandado como o regime jurídico mais adequado para titular a relação jurídica em causa dado que as suas funções eram desempenhadas com autonomia pela especificidade e tecnicidade próprias daquela actividade.*

22º

*Os Serviços Jurídicos da C.M.A. instituíram o procedimento de contratação e não suscitaram quaisquer reservas ao mesmo.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

23º

*O Demandado Nelson Carvalho, licenciado em Filosofia, ao autorizar as despesas e os pagamentos referenciados nos autos, actuou sempre convicto de que os actos eram legais e só por ter essa convicção os autorizou.*

24º

*A Demandada Maria do Céu Albuquerque, licenciada em Bioquímica, autorizou os pagamentos aos bombeiros e os decorrentes da contratação, em regime de avença, do Comandante dos Bombeiros convicta da legalidade dos actos e procedimentos em causa, não tendo sido alertada para qualquer ilicitude e ilegalidade nos pagamentos e nas despesas em causa.*

25º

*Logo que tece conhecimento do relatório da Inspeção feita pela Inspeção Geral de Finanças (em 2010), determinou o cancelamento do pagamento dos subsídios aos bombeiros voluntários.*

26º

*E determinou a abertura de um concurso público para o Comando Operacional Municipal, cargo de chefia e, por inerência, Comandante dos Bombeiros.*

27º

*O Corpo dos Bombeiros foi extinto por proposta da Demandada à Autoridade de Protecção Civil.*

28º

*Foi celebrado um protocolo com uma Associação Humanitária que passou a tutelar o Corpo dos Bombeiros.*



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

29º

*Estas diligências foram realizadas sob a orientação e direcção da Demandada que, de uma forma persistente e continuada, se empenhou em sanar as irregularidades anotadas pela I.G.F.*

30º

*A Demandada Maria do Céu Albuquerque actuou sempre convicta de que os actos que praticava como Presidente da C.M.A. ao autorizar o pagamento de subsídios aos Bombeiros e ao Comandante avençado eram legais e só por ter essa convicção as autorizou.*

## **FACTOS NÃO PROVADOS**

*Todos os demais factos que foram articulados e que, directa ou indirectamente, estiverem em contradição com o factos dados como provados.*

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Os factos dados como provados resultaram dos documentos juntos ao processo, e ao processo nº 68/12 da I.G.F.

Resultaram, ainda, do depoimento dos Demandados em audiência de julgamento e que justificaram um juízo de credibilidade global sobre o seu teor.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **III – O DIREITO**

### **A) ENQUADRAMENTO LEGAL**

A Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que aprovou a organização e o Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.), previu, no seu artigo 58º, diversas espécies processuais para a efectivação de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito da sua jurisdição.

As infracções que vêm imputadas aos Demandados exigem que o comportamento do agente seja culposo, como, aliás, todas as que estão elencadas no artº 66º e ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória – vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º- nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97.

A culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – artº 65º-n 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, de grau mínimo de culpa.

Vejamos, então, se a factualidade adquirida nos autos nos permite considerar verificada a materialidade das infracções; subsequentemente, se for o caso, se os Demandados são responsáveis e se agiram culposamente.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **B) DA ILICITUDE DOS FACTOS**

1. Como já se assinalou, o Ministério Público considera ilegal a assunção das despesas e subsequentes autorizações de pagamento por hora de trabalho prestado pelos bombeiros voluntários que integravam o corpo dos bombeiros municipais de Abrantes.

Tais pagamentos eram considerados como uma gratificação aos voluntários, a qual, desde 27 de Março de 1995 foi fixada, em reunião da C.M.A. no valor de 275\$00/hora.

(Facto nº 17)

Em reunião de 20 de Dezembro de 2004 a C.M.A. aprovara, por unanimidade, o aumento do valor hora para 2 Euros.

(Facto nº 18)

O montante global de tais pagamentos atingiu o valor de 172.269,00€ em 2008 e de 118.594,00€ de Janeiro a Outubro de 2009, tendo sido autorizados pelo Demandado Nelson de Carvalho.

(Facto nº 4)

A Demandada Maria do Céu Albuquerque autorizou pagamentos no valor de 52.996,00€ entre Outubro e Dezembro de 2009 e de 71.284,00€ em 2010 a título de "*pagamentos à hora dos bombeiros*".

(Factos nºs 5 e 6)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Os Demandados também autorizaram os pagamentos aos três adjuntos do comando, como compensação pela disponibilidade nas semanas em que desempenharam funções de comando, pagamentos calculados com base na já referida "*gratificação*" de 2€/hora que os voluntários recebiam.

(Facto nº 7 e 8)

- **Tais autorizações de despesa e subsequentes pagamentos não têm qualquer base legal.**

Na verdade, não se encontra disposição legal que justifique a licitude dos pagamentos, a título de "*gratificação*" pagos aos bombeiros voluntários pelo serviço desempenhado, nem pela "*disponibilidade*" dos adjuntos de comando dos bombeiros municipais nas funções de comando de serviço.

Na verdade, percorrendo o Decreto-Lei nº 106/2002, de 13 de Abril, que redefiniu o regime jurídico de bombeiros profissionais da administração local não há qualquer disposição legal que permita considerar como legal os pagamentos em causa.

O que se conclui da análise do diploma é que, pelo contrário, o estatuto remuneratório dos bombeiros municipais já integrava um "*suplemento pelo ónus específico da prestação do trabalho, risco e disponibilidade permanente*" (artº 29º-nº 3).

Este diploma não se aplicava aos bombeiros que voluntariamente prestavam serviços nas diversas corporações de bombeiros como resulta expressamente do seu artigo 1º.





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"O presente diploma estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local".*

\*

Em 21 de Junho de 2007 foi publicado o Decreto-Lei nº 241/07 que *"define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental"* (artigo 1º), o qual integra e também define *"as regras de exercício da função, por parte dos bombeiros voluntários dos quadros de comando e activo ..."* (preâmbulo).

O artº 3º do diploma especifica o seu âmbito de aplicação como segue:

*"Os bombeiros inseridos em quadros de pessoal homologados pela Autoridade Nacional de Protecção Civil e os bombeiros voluntários dos corpos de bombeiros mistos detidos pelos municípios gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres definidos nos artigos seguintes"* (sublinhado nosso).

Ora, percorrendo todo o diploma nenhuma norma existe que fundamentasse a legalidade dos pagamentos feitos aos bombeiros voluntários que integraram o corpo dos bombeiros municipais de Abrantes.

Na verdade, o diploma define os direitos dos bombeiros (artº 5º), as regalias no âmbito da educação (artº 6º), o direito a patrocínio judiciário e a pensão por preço de sangue (artºs 7º e 8º), o regime aplicável em matéria de acidente de trabalho e doenças profissionais, bem como a da Segurança



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Social, Assistência, das faltas, licenças e da mobilidade (artºs 9º a 30º), e o Regime Disciplinar (artºs 37º a 43º) e não há nenhum preceito que fundamente e preveja o pagamento de gratificações por hora aos bombeiros que, voluntariamente, integram as respectivas corporações, nem qualquer suplemento remuneratório por essa actividade e disponibilidade, por parte dos elementos profissionais e de comando.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se conclui pela ilicitude financeira das autorizações de despesa e de pagamentos por parte dos Demandados por não terem previsão legal.**
- **O que integra a infracção financeira sancionatória continuada prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C., da responsabilidade dos Demandados.**

\*

2. A contratação do Comandante dos Bombeiros Municipais, determinada pelo Demandado Nelson Carvalho em 16 de Abril de 2006, foi feita em regime de contrato de avença mediante a remuneração mensal de 1.500,00€ (mais IVA) e subsídio de transporte entre a residência e Abrantes, pelo prazo de um ano, prorrogável por iguais períodos.

(Facto nº 10)

Dessa contratação resultaram os pagamentos referidos nos nºs 11 e 12 da matéria de facto, autorizados pelos Demandados e que se dão como reproduzidos.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Á altura do despacho de contratação estava em vigor o Decreto-Lei nº 106/02, de 13 Abril (já referenciado) e que regulava os termos e a forma da contratação do Comandante dos Bombeiros Municipais.

Na verdade, o artº 7º deste diploma estipulava que *"o recrutamento ... para os cargos de comando dos bombeiros municipais era feito, por concurso, de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da protecção e do socorro e no exercício de funções de comando ou de chefia"* (artº 7º-nº 2).

Ainda por força do disposto no artº 8º-nº 1 do Decreto-Lei nº 106/02, aos concursos supra-referidos era aplicável o regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da administração local.

No caso dos autos, o procedimento contratual sem prévio procedimento concursal violou o disposto no artº 7º-nº 2 do Decreto-Lei nº 106/02 tendo as autorizações de despesa e de pagamentos resultantes desta contratação e referenciados nos factos nºs 10 e 11 consubstanciado a prática de uma infracção financeira sancionatória continuada por violação dos disposto no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C., da responsabilidade de cada um dos Demandados.

- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, julga-se evidenciada a prática de uma infracção financeira sancionatória continuada prevista no artº 65º-nº 1-b) da L.O.P.T.C. imputável a cada um dos Demandados pelas autorizações de despesa e de pagamentos que efectivaram no**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

**âmbito do contrato de prestação de serviços, em regime de  
avença, do Comandante dos Bombeiros Municipais de Abrantes.**

## **C) DA CULPA**

A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que *"um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta"*

**Há pois que analisar se a concreta conduta dos Demandados justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da Administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.**

Decisiva, nesta matéria, é a factualidade apurada nos pontos nºs 23º e 24º do despacho sobre a matéria de facto:



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

*"O Demandado Nelson Carvalho, licenciado em Filosofia, ao autorizar as despesas e os pagamentos referenciados nos autos, actuou sempre convicto de que os actos eram legais e só por ter essa convicção os autorizou."*

*"A Demandada Maria do Céu Albuquerque, licenciada em Bioquímica, autorizou os pagamentos aos bombeiros e os decorrentes da contratação, em regime de avença, do Comandante dos Bombeiros convicta da legalidade dos actos e procedimentos em causa, não tendo sido alertada para qualquer ilicitude e ilegalidade nos pagamentos e nas despesas em causa."*

Na verdade, esta factualidade impõe-nos uma, ainda que breve, reflexão sobre o regime de um dos pressupostos da punição do facto: o erro sobre a ilicitude

Nos termos do artº 17º do Código Penal, o agente que actua sem consciência da ilicitude do facto pode vir a ser declarado culpado se se concluir que o erro sobre a consciência da ilicitude é censurável.

Se, por outro lado, o erro sobre a ilicitude for um erro não censurável então o agente age sem culpa.

Há, pois, que analisar se a convicção da legalidade das autorizações e deliberações por parte dos Demandados é ou não censurável.

Como já referimos, para se objectivar um pouco a censurabilidade ou não do erro importará contrapor a actuação de um agente cuidadoso e diligente na posição do agente real. No caso, um responsável pela gestão e administração de dinheiros



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

públicos colocado nas mesmas circunstâncias, agiria como os Demandados e não lhe era, também evidente a ilicitude do facto?

Em suma, tudo se reconduz, a saber *"se a falta de consciência da ilicitude se ficou a dever, directa e imediatamente, a uma qualidade desvaliosa e jurídico-penalmente relevante da personalidade do agente"*<sup>2</sup>

É também este o critério decisivo da jurisprudência do S.T.J. ao analisar e decidir quando é censurável o erro sobre a existência de Lei permissiva do facto:

"O artº 17º do Código Penal de 1982 dispõe que age sem culpa quem aja sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável, mas já haverá punição a título de dolo se o erro lhe for censurável.

Existe censurabilidade do erro sobre a consciência da ilicitude uma vez que o arguido não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora de uma recta consciência ético-jurídica teria." <sup>3</sup>

**Vejamos, então, se os Demandados evidenciaram, no concreto condicionalismo fáctico, uma conduta susceptível de censura.**

---

<sup>2</sup>Figueiredo Dias, "O Problema da Consciência da Ilcitude em Direito Penal", pág. 362

<sup>3</sup>Ac. S.T.J. de 28.02.96 in [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf), entre muitos outros.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **1. Demandada Maria do Céu Albuquerque:**

Como flui da matéria provada, a Demandada iniciou as suas funções, como Presidente da C.M.A., em Outubro de 2009.

A Demandada limitou-se a autorizar as despesas e os pagamentos aos voluntários que integravam os bombeiros municipais nas circunstâncias já descritas e constantes da matéria de facto provada.

A Demandada também se limitou a autorizar as despesas e os pagamentos decorrentes da contratação do Comandante dos Bombeiros, nas circunstâncias também já descritas nestes autos.

Acresce que os Serviços Jurídicos da C.M.A. nunca questionaram a regularidade e licitude dos pagamentos aos voluntários que integravam o corpo de bombeiros, pagamentos que já vinham dos anteriores executivos e era uma prática corrente nos Municípios vizinhos relativamente aos voluntários que integravam os Corpos de Bombeiros.

(Factos nºs 19 e 20)

Anota-se, ainda, que as Inspeções realizadas ao Município pela I.G.A.T. (1995), pela I.G.F. (1998) e I.G.A.T. (2005) não questionaram este procedimento.

(Facto nº 16)

Relativamente ao procedimento de contratação do Comandante, os Serviços Jurídicos, que tinham instruído o procedimento, não tinham suscitado quaisquer reservas ao mesmo.

(Facto nº 22º)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Importa, ainda, evidenciar e sublinhar que a Demandada actuou de forma irreprensível logo que teve conhecimento do relatório da inspecção feita pela Inspeção Geral de Finanças.

Assim:

- Determinou o cancelamento do pagamento dos subsídios dos bombeiros voluntários.

(Facto nº 25)

- Determinou a abertura de um concurso público para o Comando Operacional Municipal, cargo de chefia e, por inerência, Comandante dos Bombeiros Municipais de Abrantes.

(Facto nº 26)

- Propôs à Autoridade de Protecção Civil a extinção do corpo dos bombeiros, o que veio a suceder.

(Facto nº 27)

- Celebrou um protocolo com uma Associação Humanitária que passou, então, a tutelar o Corpo dos Bombeiros.

(Facto nº 28)

- Estas diligências foram realizadas sob a orientação e direcção da Demandada que, de uma forma persistente e continuada, se empenhou em sanar as irregularidades anotadas pela I.G.F.

(Facto nº 29)

\*





# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

- **A materialidade obtida nos autos permite, seguramente, considerar que a convicção que a Demandada tinha de que os actos que praticou como Presidente e sindicados neste processo eram legais, não se nos afigura censurável.**

Na verdade, sempre se poderia afirmar que a Demandada deveria ter feito algo mais e certificar-se da legalidade das autorizações de despesas de pagamentos. Mas isso seria num cenário idealista, num mundo de responsáveis financeiros absolutamente apetrechados a conhecer todas as múltiplas envolvências de cada acto de autorização de despesa e de pagamento e que questionam despesas e pagamentos que vêm sendo autorizados há anos sem que as Inspeções externas e os Serviços Jurídicos tivessem questionado tais práticas.

Mas isso não existe.

- **De exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos se decide que a Demandada Maria do Céu Albuquerque, ao actuar sem consciência da ilicitude dos factos por erro sobre a ilicitude não merece censura.**
- **O que determinará, inevitavelmente, a sua absolvição por ter agido sem culpa (artº 17º-nº 1 do C. Penal)**

## **2. Demandado Nelson Carvalho:**

- O Demandado Nelson Carvalho foi Presidente da C. M. Abrantes desde Janeiro de 1994 até Outubro de 2009 e, após a sua posse foi confrontado



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

com uma listagem de horas de trabalho prestado por bombeiros voluntários que integravam o corpo dos bombeiros municipais de Abrantes.

(Facto nº 13)

- Foi informado que os pagamentos eram uma prática que vinha sendo seguida por executivos anteriores e que não fora questionada pelas Inspeções que tinham sido realizadas ao Município.

(Facto nº 15)

- Durante os seus mandatos, as Inspeções da I.G.A.T. (1995), da I.G.F. (1998) e da I.G.A.T. (2005) não tinham questionado este procedimento.

(Facto nº 16)

- Também os Serviços Jurídicos da C.M.A. não questionaram a regularidade e a licitude de tais pagamentos, que já vinha de anteriores executivos.

(Facto nº 19)

- O pagamento dos subsídios aos bombeiros que voluntariamente integravam o corpo de bombeiros mistos de Abrantes era uma prática corrente nos Municípios vizinhos relativamente aos Corpos de Bombeiros que incluíam voluntários.

(Facto nº 20)

- Os Serviços Jurídicos instruíram o procedimento de contratações do Comandante dos Bombeiros e não suscitaram quaisquer reservas.

(Facto nº 22)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

Esta factualidade permite-nos concluir que a convicção do Demandado de que os actos que praticou como Presidente eram legais assenta num erro sobre a licitude que, em nosso entendimento, não merece censura.

Na verdade, o enquadramento factual apurado não suporta um juízo de censura – a culpa – pois dificilmente seria exigível que um responsável financeiro, naquele circunstancialismo, tivesse decidido de forma diferente.

- Os Municípios vizinhos pagaram os subsídios aos voluntários (rondavam os 300\$00/hora) quando foi aprovada a proposta do Demandado de 275\$00/hora (acta da reunião a que se refere o facto nº 17).
- Três Inspecções ao Município não censuraram tais pagamentos nem os questionaram.
- O procedimento de contratação do Comandante não foi questionado nem suscitou reparos aos Serviços Jurídicos.
- **Do exposto, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, se decide que o Demandado, ao actuar sem consciência da ilicitude dos factos por erro sobre a ilicitude não merece censura.**
- **O que determinará, inevitavelmente, a sua absolvição por ter agido sem culpa (artº 17º-nº 1 do C. Penal).**



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## **IV - DECISÃO**

**Atento o disposto, decide-se:**

- **Julgar improcedente o pedido formulado pelo Ministério Público relativamente aos Demandados Nelson Augusto Marques Carvalho e Maria do Céu Oliveira Antunes Albuquerque e em consequência:**
- **Absolver os Demandados da infracção que lhe era imputada no requerimento inicial;**
- **Não são devidos emolumentos nos termos do artº 20º do Regime Jurídico dos Emolumentos deste Tribunal, aprovado pelo decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

**Registe-se e notifique-se.**

Lisboa, 2 de Fevereiro de 2015

O Juiz Conselheiro,

(Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes)