

Cooperativismo e Economia Social, nº 35 (2012-2013), pp. 247-264

## **OS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS, AS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS E A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO**

**Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2012**

Maria João DIAS

*Advogada*

*mariajoao.dias@uria.com*

João ANACORETA CORREIA

*Advogado*

*joao.anacoreta@uria.com*

### **1. O ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 26 DE JANEIRO DE 2012 («ACÓRDÃO»)**

#### ***1.1. A ilegalidade do ato de destituição do comandante dos bombeiros face ao Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros («RGCB»)***

O Acórdão versa sobre a legalidade — ou, mais propriamente, sobre a ilegalidade — do ato praticado pela direção de uma associação humanitária de bombeiros que fez cessar as funções do comandante do corpo de bombeiros voluntários detido pela associação.

A nulidade da deliberação tendente ao afastamento do comandante fora já declarada pela Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga e confirmada pelo Tribunal Central e Administrativo Norte. O Acórdão percorre o raciocínio já trilhado pelas instâncias anteriores, confirmando integralmente a decisão recorrida.

A ilegalidade do ato, conforme apresentada no Acórdão, resulta da manifesta violação, pelo deliberação da direção, do RGCB. À data dos factos, o RGCB encontrava-se vertido no Decreto-Lei n.º 296/2000, de 17 de novembro, conforme alterado pelo Decreto-Lei 209/2001, de 28 de julho.

Nos termos das disposições relevantes do RGCB — das quais se destacam os seus artigos 19.º e 36.º —, a cessação de funções do comandante dos bombeiros dava-se unicamente pelo decurso do tempo ou mediante a aplicação da sanção disciplinar de demissão.

Com efeito, nos termos do artigo 19.º do RGCB, o quadro de comando dos bombeiros era nomeado por um período de cinco anos, renováveis. O comandante poderia permanecer em funções até ao limite máximo dos 65 anos, sendo esse limite prorrogável por cinco anos. Tanto a nomeação, quanto a renovação de funções estavam sujeitas a homologação pelo inspetor distrital dos bombeiros, nos termos da alínea c) do n.º 1 e do n.º 7 do artigo 19.º do RGCB.

A pena de demissão, por sua banda, encontrava-se prevista na alínea d) do artigo 34.º do RGCB, e apenas poderia ser aplicada mediante processo disciplinar, nos termos do n.º 3 do referido artigo 34.º do RGCB. Por outro lado, o n.º 3 do artigo 36.º do RGCB claramente dispunha que a aplicação de quaisquer penas disciplinares ao comandante do corpo de bombeiros cabia ao inspetor distrital de bombeiros.

Afigura-se pertinente retirar já duas ilações do regime exposto, sem prejuízo do carácter introdutório destas linhas. A primeira, é a de que o RGCB previa causas limitadas de cessação da relação estabelecida entre a associação detentora do corpo de bombeiros e o comandante desse mesmo corpo. Pese embora a associação detentora do corpo de bombeiros fosse competente para a nomeação do comandante — nomeação, reitera-se, sujeita a posterior homologação pelo inspetor distrital dos bombeiros —, não dispunha de corresponsivas competências para a sua destituição. Em suma, a associação tinha poderes para nomear o comandante para um mandato de cinco anos e para renovar o seu exercício de funções por iguais períodos, mas não tinha poderes para fazer o comandante cessar funções depois de nomeado.

A segunda ilação relevante é a de que o inspetor distrital dos bombeiros desempenhava um papel importante tanto na designação como na demissão do comandante. Conforme se tem frisado, a nomeação e a renovação de funções do comandante dependiam de homologação pelo inspetor distrital. Em acréscimo, era ao inspetor distrital que cabia a competência disciplinar sobre

o comandante e, no fundo, o poder para o fazer cessar funções por motivo diferente do decurso do tempo, através da demissão.

Ora, no caso em apreço, a associação pretendeu exercer uma espécie de direito à livre destituição do comandante dos bombeiros, fundada em «*falta de confiança “política” e inexistência de condições de relacionamento entre a Direcção e o referido Comandante, não enquadráveis num procedimento disciplinar*»<sup>9</sup>. Em consequência, e mediante deliberação da direcção de 17 de maio de 2007, a associação decidiu fazer o comandante cessar funções.

Só que, e como se vem de dizer, o RGCB não previa a cessação de funções do comandante por destituição, nem atribuía à associação (nem, logo, à sua direcção) quaisquer poderes para afastar o comandante do exercício do cargo.

Numa outra perspetiva, o RGCB apenas previa a demissão fundada em processo disciplinar, não abrindo a possibilidade de afastamento do comandante por motivos que não merecessem especial censura. Desta forma, a própria conceção de livre destituição não encontrava acolhimento no RGCB.

Face ao exposto, parece assaz claro que o ato da direcção em apreço, tendente à destituição do comandante do corpo de bombeiros, desconsiderou e violou as normas do RGCB que sumariamente se descreveram.

### ***1.2. A alegada inconstitucionalidade do RGCB***

A associação, contudo, procurou sustentar a legalidade do ato praticado, alegando a inconstitucionalidade do RGCB, por violação de dimensões pertinentes da liberdade de associação.

Com efeito, de acordo com a argumentação da associação, o quadro vertido no RGCB retirava poderes à associação, violando o número 2 do artigo 46.º da Constituição da República Portuguesa («CRP»), no qual estão plasmadas as liberdades de autorregulação e atuação das associações.

Esta linha de defesa da associação assentava em dois pilares: por um lado, a associação defendia a existência de uma lacuna no RGCB, sustentando que devia estar «*prevista e regulada a possibilidade da cessação do mandato do Comandante de um corpo de bombeiros (fora da previsão do procedimento disciplinar) como está regulamentada a cessação de uma comis-*

---

<sup>9</sup> - Conclusão n.º 4 do recurso da associação, transcrita no Acórdão.

*são de serviço»*<sup>10</sup>. Lacuna essa que, no entender da associação, deveria ser preenchida com recurso à Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que ainda hoje estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública. Por outro lado, a associação defendia que o n.º 3 do artigo 36.º do RGCB, ao subtrair o poder disciplinar da associação a favor do inspetor distrital dos bombeiros, comportava um grau de ingerência das autoridades públicas na vida da associação incompatível com a CRP<sup>11</sup>.

Como já se antecipou, a argumentação da associação não procedeu, e o acórdão recorrido foi mantido.

Vamos, no entanto, deter-nos sobre as questões levantadas pela associação, procurando explanar e refletir sobre a regulamentação hoje aplicável tanto aos corpos de bombeiros como às associações humanitárias de bombeiros, à luz dos quadros da liberdade de associação patentes no nosso ordenamento jurídico.

## **2. LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO**

### ***2.1. A liberdade de associação na CRP***

A liberdade de associação encontra-se consagrada no artigo 46.º da CRP, precisamente sob a epígrafe «*liberdade de associação*»<sup>12</sup>. Insere-se assim no «*Título II - Direitos, liberdades e garantias*» da «*Parte I - Direitos e deveres fundamentais*» da CRP.

Assim, e em primeira linha, a liberdade de associação apresenta-se como um direito, liberdade e garantia. Como decorrência dessa qualificação, ao

---

<sup>10</sup> - Conclusão n.º 14 do recurso da associação, transcrita no Acórdão.

<sup>11</sup> - Cfr. conclusões n.º 12 e n.º 13 do recurso da associação, transcritas no Acórdão.

<sup>12</sup> - Transcreve-se integralmente, para facilidade de referência, o referido artigo 46.º da CRP: «*1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. § 2. As associações prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas actividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial. § 3. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela. § 4. Não são consentidas associações armadas nem de tipo militar, militarizadas ou paramilitares, nem organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.*».

direito de associação será aplicável o regime material específico previsto no artigo 18.º da CRP.

Feita esta subsunção, cumpre atentar no conteúdo específico da liberdade de associação. Conteúdo esse que se afigura multidimensional. Aliás, e nas palavras de Jorge Miranda, “o direito de associação apresenta-se como um direito complexo, com múltiplas dimensões — individual e institucional, positiva e negativa, interna e externa [...]»<sup>13</sup>.

Concretizando: em primeira linha, a liberdade de associação surge como um «*direito individual, mas de exercício necessariamente colectivo*»<sup>14</sup>. Está aqui contida a manifestação mais imediata ou intuitiva da liberdade de associação: o direito a associar-se com outrem, a constituir uma associação, nos termos exarados no n.º 1 do artigo 46.º da CRP. Em segunda linha, a liberdade de associação surge como um «*direito individual e de exercício individual, positivo e negativo*»<sup>15</sup>. Estão aqui contempladas, entre outras, as vertentes da liberdade de associação que asseguram o direito de aderir a associações já existentes sob determinadas condições, o direito de abandonar uma associação a que se pertença e o direito a não chegar sequer a pertencer a uma associação<sup>16</sup>. Por fim, a liberdade de associação surge como «*um direito institucional, um direito de liberdade das associações constituídas*»<sup>17</sup>.

Esta última dimensão da liberdade de associação encontra-se vertida no n.º 2 do artigo 46.º da CRP e é a que mais nos interessa para a compreensão das questões divisadas no Acórdão.

Vamos assim dedicar umas linhas mais a esta vertente da liberdade de associação, procurando perceber o fundamento das alegações de inconstitucionalidade vertidas no Acórdão.

---

<sup>13</sup> - MIRANDA, JORGE, «Liberdade de associação e alterações aos estatutos sindicais», em Revista de Direito e de Estudos Sociais, Ano XVII, n.º 2, abril-junho 1986, pp. 161-189, p. 168.

<sup>14</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 956.

<sup>15</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 956.

<sup>16</sup> - Também neste sentido, MACEDO, MANUEL VILAR, *As Associações no Direito Civil*, Coimbra Editora, 2007, p. 23.

<sup>17</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 957.

Nesse propósito, cumpre desde já operar a distinção entre duas faces da liberdade institucional: a vertente interna e a vertente externa<sup>18</sup>. Veremos de seguida em que consistem e em que relevam no caso em apreço.

## **2.2. Dimensão institucional interna**

A liberdade de associação, na sua vertente institucional, compreende o direito de a associação se autorregular e de se autogovernar.

Tal significa, por um lado, que os termos e condições aplicáveis à constituição e vida da associação são escolhidos pelos associados. Com efeito, aos associados assiste a liberdade de regular os estatutos da associação, ressalvados os imperativos legais.

Nesse sentido, Paulo Videira Henriques afirma que «[n]o plano da actuação colectiva ressalta, sobretudo, a chamada liberdade de organização e regulamentação interna, contemplada no artigo 46.º n.º 2, da CRP; [...]»<sup>19</sup>, e que «[e]m nossa opinião, a liberdade de organização e regulamentação interna deve ser concretizada, desde logo, numa ampla liberdade de modelação do conteúdo dos estatutos»<sup>20</sup>.

Por outro lado, a liberdade institucional interna significa que a associação se governa a si mesma.

Note-se que a competência para designar os órgãos da associação cabe aos associados, sem interferência de poderes públicos. Conforme observado por Jorge Miranda, a associação goza de «[l]iberdade de constituição dos seus órgãos, sendo os seus titulares eleitos pelos associados sem dependência também de aprovação ou homologação [...]»<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> - De acordo com MIRANDA, JORGE, *ob. cit.*, pp. 168 e 169, coexistem nas associações, «internamente, o direito de auto-organização, de livre formação dos seus órgãos e da respectiva vontade e de acção em relação aos seus membros» e «externamente, o direito de livre prossecução dos seus fins, incluindo o de filiação ou participação em uniões, federações ou outras organizações de âmbito mais vasto».

<sup>19</sup> - HENRIQUES, PAULO VIDEIRA, *O regime geral das associações, em Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da Reforma de 1977*, Volume 2, Coimbra Editora, 2006, pp. 271 a 304, p. 295.

<sup>20</sup> - HENRIQUES, PAULO VIDEIRA, *ob. cit.*, p. 297.

<sup>21</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 957.

Em acréscimo, esses órgãos gozam de autonomia. De acordo com Victor Mendes, «[...] *na gestão e administração interna da associação os dirigentes associativos gozam de autonomia, obviamente sobre a protecção das deliberações dos respectivos associados e no estrito cumprimento das normas legais*»<sup>22</sup>.

Em suma, a dimensão institucional interna da liberdade de associação transparece especialmente no poder de os associados aprovarem os estatutos da associação e elegerem os seus dirigentes, bem como na atribuição de poderes aos órgãos da associação para, autonomamente, exercerem as competências que lhe são atribuídas na administração da associação.

Como decorrência desta liberdade interna das associações e do primado da vontade dos associados, impõe-se o respeito por princípios democráticos nas associações. Tais princípios democráticos podem ser observados no processo de alteração dos estatutos da associação ou na eleição de novos titulares para os órgãos sociais. Conforme observado por Jorge Miranda: «[a] *liberdade ou autonomia interna das associações comporta ainda a observância de princípios democráticos dentro da associação. Um dos corolários deste princípio será assim a eleição periódica dos dirigentes e a admissibilidade de destituição*»<sup>23</sup>.

### **2.3. Dimensão institucional externa**

A liberdade institucional externa corresponde à liberdade da associação prosseguir os seus fins e realizar o objeto a que se dedica, sem ingerência externa. Identifica-se assim com uma liberdade de atuação da associação<sup>24</sup>.

Como já observado, esta liberdade manifesta-se concretamente na possibilidade da própria associação integrar organizações mais latas<sup>25</sup>, mas também no direito de a associação se organizar e prosseguir livremente a sua atividade»<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 957.

<sup>23</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 958.

<sup>24</sup> - A expressão é utilizada, nomeadamente, por BELEZA, LEONOR / SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA, «Direito de associação e associações», em *Estudos sobre a Constituição*, III, Lisboa, 1979, pp. 121 a 193, p. 179.

<sup>25</sup> - Cfr. nota de rodapé 10.

<sup>26</sup> - De acordo com MENDES, VICTOR, *ob. cit.*, p. 46: «*esta perspectiva do direito*

Em suma, a liberdade institucional externa consiste, para as associações, na «[...] *prossecução dos seus fins, sem interferência das autoridades administrativas e ainda sem dependência de autorização ou de aprovação relativamente aos actos dos seus órgãos*»<sup>27</sup>.

#### ***2.4. Síntese sobre a dimensão institucional. Relevo da liberdade de associação no Acórdão***

A liberdade de associação, na sua dimensão institucional, compreende uma vertente interna e uma vertente externa.

Internamente, a liberdade de associação manifesta-se no poder de os associados criarem as regras aplicáveis à associação e escolherem os dirigentes para a associação, sem intervenção de poderes públicos. Externamente, a liberdade institucional manifesta-se na faculdade de a associação atuar e exercer a sua atividade, também sem ingerência das autoridades públicas.

Assim, e no que interessa para as questões visadas pelo Acórdão: a homologação da designação de órgãos da associação não se compagina, em princípio, com o conteúdo do direito de associação; a possibilidade de destituição dos titulares dos órgãos é uma exigência de princípios democráticos; e a associação goza de liberdade na prossecução da sua atividade.

Por estes motivos, a argumentação da associação vertida no Acórdão assenta em suposta inconstitucionalidade do regime aplicável ao comandante de bombeiros no RGBC. Recordamos que o RGBC exigia a homologação da nomeação do comandante pelo inspetor distrital, não admitia a sua destituição pela associação e atribuía o poder disciplinar sobre o comandante ao inspetor distrital.

Vamos agora analisar o regime aplicável aos corpos de bombeiros voluntários e às associações humanitárias de bombeiros, com o filtro da liberdade de associação, tendo por intuito perceber onde reside o equívoco das alegações de inconstitucionalidade esgrimidas pela associação no Acórdão.

---

*de associação corresponde à liberdade de actuação da própria associação e o direito a organizar-se e prosseguir livremente a actividade».*

<sup>27</sup> - MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *ob. cit.*, p. 959.

### **3. O REGIME APLICÁVEL AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS E ÀS ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS**

***3.1. Os corpos de bombeiros: do RGCB ao Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental («DL 247/2007»)***

#### *3.1.1. RGCB e DL 247/2007*

O RGCB encontrava-se em vigor à data dos factos vertidos no Acórdão e, como tal, é sobre esse regime que o Acórdão versa. No entanto, na data em que o Acórdão foi lavrado — janeiro de 2012 —, o quadro legal vigente para os corpos de bombeiros voluntários era já outro.

Com efeito, o RGCB foi revogado pelo DL 247/2007, diploma que, atualmente, deve ser considerado na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro e pela Declaração de Retificação n.º 4/2013, de 18 de janeiro.

Apesar de o DL 247/2007 operar uma reforma operacional profunda<sup>28</sup>, aproxima-se muito do RGCB em termos conceptuais. Assim — e porque interessa ter os olhos no presente, mesmo quando a pretexto de factos passados —, vamos procurar comparar o RGCB com o regime agora em vigor, para procurar entender em que termos se colocam também hoje as questões controversas visadas pelo Acórdão.

#### *3.1.2. Corpo de bombeiros vs. associação humanitária de bombeiros*

Do artigo 2.º do DL 247/2007 constam duas definições úteis para a compreensão do caso sob apreço. A primeira, vertida na alínea c) do referido artigo, reporta-se ao conceito de corpo de bombeiros, definido como «*a unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões [...]*». A segunda das definições relevantes incide sobre o conceito de entidade detentora de corpo de bombeiros

---

<sup>28</sup> - Veja-se a afirmação, no preâmbulo do DL 247/2007, de que «*pretende concretizar-se uma profunda mudança ao nível da estruturação dos corpos de bombeiros e da sua articulação operacional*».

ros e consta da alínea d) do mesmo artigo 2.º: «*entidade pública ou privada que cria, detém e mantém em actividade um corpo de bombeiros [...]*»<sup>29</sup>.

Torna-se assim claro que corpo de bombeiros e entidade detentora de corpo de bombeiros são duas realidades distintas. Existem — como existiam já na vigência do RGCB — dois planos diferentes: a organização de meios que prossegue as missões de socorro ou de outra natureza atribuídas aos bombeiros; e a entidade que detém e de alguma forma explora essa organização.

Os corpos de bombeiros podem ser classificados, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do DL 247/2007, como profissionais, mistos, voluntários ou privativos. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º do DL 247/2007, as entidades detentoras dos corpos de bombeiros podem ser municípios, associações humanitárias de bombeiros ou outras pessoas coletivas privadas que pretendam criar corpos privativos de bombeiros.

Os dois planos intersectam-se: nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do DL 247/2007, os bombeiros voluntários — tipo de corpo de bombeiro em causa no Acórdão — são forçosamente detidos por uma associação humanitária de bombeiros — tipo de entidade detentora de corpos de bombeiro em causa no Acórdão<sup>30</sup>.

Existe assim uma correlação entre corpo de bombeiros voluntários e organização humanitária de bombeiros. Todavia, e apesar dessa correlação, não existe uma identificação entre as duas estruturas.

Ora o DL 247/2007 visa apenas regular, na sua essência, os corpos de bombeiros. Ao mesmo propósito se dedicava já o RGCB. O regime aplicável às entidades que detêm os corpos de bombeiros, ressalvados aspetos pontuais, terá lugar noutras sedes.

Neste contexto, o tema da designação do comandante do corpo de bombeiros, em discussão no Acórdão, surge inserido nas matérias relativas à organização do corpo de bombeiros, como tal. Não se prende assim, e salvo melhor

---

<sup>29</sup> - A distinção entre corpo de bombeiros e entidade detentora de bombeiros perpassava já claramente o RGCB: veja-se a definição de corpo de bombeiros constante do n.º 1 do artigo 2.º do RGCB, a par da classificação dos corpos de bombeiros constante do artigo 8.º do mesmo diploma, em contraponto com o elenco de entidades com competência para a criação de corpos de bombeiros, vertido no n.º 3 do artigo 5.º do RGCB.

<sup>30</sup> - A mesma formulação constava já do n.º 4 do artigo 8.º do RGCB.

opinião, com questões de organização interna da entidade detentora do corpo de bombeiros.

Com efeito, e antecipando as nossas conclusões, parece-nos que o comandante do corpo de bombeiros não é um órgão da associação mas sim um membro do quadro de comando do corpo de bombeiros detido pela associação. Assim, os interesses que gravitam em torno da sua designação e cessação de funções não se confundem com aqueles que presidem ao regime estabelecido para os titulares dos órgãos das associações.

Mais: o simples facto de, no Acórdão, a decisão de afastamento ter emanado da direção e não dos associados, atesta que não houve qualquer pretensão de exercício da liberdade interna da associação, protegida por princípios democráticos.

### 3.1.3. O regime de designação e cessação de funções do comandante

O RGCB previa um envolvimento da associação na designação do comandante, atribuindo-lhe os poderes para a designação, ainda que sujeita a posterior homologação. O mesmo equilíbrio de interesses perpassou para a alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do DL 247/2007, que prevê a homologação dos quadros de pessoal do corpo de bombeiros voluntários pela Autoridade Nacional de Proteção Civil («ANPC»).

Simetricamente, nem o RGCB previa, nem o DL 247/2007 prevê, a cessação de funções do comandante por iniciativa da associação. Por fim — e como se verá melhor *infra*, no ponto 3.2 — os quadros disciplinares hoje em vigor, à semelhança dos constantes do RGCB, mantêm a competência disciplinar sobre o comandante fora da alçada da associação detentora do corpo de bombeiros.

O envolvimento da entidade detentora do corpo de bombeiros na designação do comandante facilmente se compreende e deseja. Contudo, não nos parece necessária a conclusão da associação, no sentido de que ao poder de designação deva corresponder também a faculdade de «*dispensar, demitir, exonerar ou prescindir*»<sup>31</sup> do comandante.

Com efeito, e como temos insistido, o comandante não é um órgão da associação. O cargo de comandante de bombeiros é um cargo operacional, marcado por interesses públicos, que não se prendem com a representativi-

---

<sup>31</sup> - Conclusão n.º 16 do recurso da associação, transcrita no Acórdão.

dade dos associados e a direção da associação. Bem pelo contrário, as funções atribuídas ao comandante devem ser exercidas em independência e sem a ingerência de interesses da associação, que possam não ser compagináveis com as atribuições de interesse público cometidas ao corpo de bombeiros.

Recupera-se, a este propósito, a fundamentação do Acórdão, onde se dispõe que: «[...] *óbvias razões de interesse público, ligadas à operacionalidade dos corpos de bombeiros, explicam que a escolha dos seus comandantes fundamentalmente dependa de um juízo da Administração; e, sobretudo, que tais comandantes actuem com independência em relação aos órgãos dirigentes das associações respectivas*».

#### 3.1.4. Outros aspetos relevantes

A questão abordada no Acórdão prende-se com a designação do comandante, e a ela nos dedicámos. Mas em vários outros pontos do regime aplicável aos corpos de bombeiros voluntários pode ser observado o relevo de interesses públicos.

Atentando ao regime ora em vigor, note-se que o DL 247/2007 atribui à ANCP, entre outros, os poderes para autorizar a criação de corpos de bombeiros (n.º 4 do artigo 4.º), suspender a sua atividade (n.º 9 do artigo 4.º), promover a sua extinção (n.ºs 3 e 5 do artigo 4.º) e aprovar os seus regulamentos internos [alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º].

Realce-se, uma vez mais, que tais poderes incidem sobre o corpo de bombeiros, e não sobre a associação que os detém. Naturalmente, a ANPC não dispõe de poderes para suspender a atividade da associação humanitária de bombeiros ou extinguir tal associação, o que consubstanciaria uma violação flagrante do n.º 2 do artigo 46.º da CRP. A ANPC dispõe de poderes, sim, sobre a constituição, atividade e extinção dos corpos de bombeiros.

Não obstante, tais poderes poderão, em algum grau, colidir com a vertente externa da liberdade de associação, considerada na sua dimensão institucional. Com efeito, admitindo-se alguma coincidência, em maior ou menor grau, entre a atividade do corpo de bombeiros e a atividade da associação, admite-se que, em última instância, a ANPC, detenha poderes para cercear a atividade prosseguida pela associação.

Parece-nos, contudo, que o tema exige uma reflexão mais ampla. Qualquer tipo de entidade, que detenha qualquer tipo de empresa, vê-se forçada a conviver com as regras legais específicas da atividade a que se dedica.

A esse propósito cumpre convocar o regime material específico dos direitos liberdades e garantias, vertido no artigo 18.º da CRP, e que sob requisitos exigentes admite a restrição da liberdade de associação.

Em abstrato, parece-nos possível afirmar que os regimes aplicáveis aos corpos de bombeiros só restringem a liberdade de associação, na sua dimensão externa, na exata medida em que regulamentam a atividade levada a cabo pelos bombeiros. As associações humanitárias de bombeiros podem prosseguir a atividade a que se propõem, exatamente nos termos em que esta é admitida no ordenamento jurídico.

Em concreto, cumprirá no entanto pesar, para cada poder atribuído à ANPC, se essa faculdade em alguma medida fere as dimensões relevantes da liberdade de associação, e se o faz ou não ao abrigo de uma restrição constitucionalmente admitida.

### **3.2. O poder disciplinar: novamente, do RGCB ao Regulamento Disciplinar dos Bombeiros Voluntários («RDBV»)**

Frisámos *supra* — ponto 1.1 — que a defesa da associação assentava em dois pilares. Por um lado, a associação avocava-se um direito a destituir o comandante. Por outro lado, a associação qualificava o n.º 3 do artigo 36.º do RGCB como uma «*norma insólita*»<sup>32</sup>, em virtude de atribuir competências para o procedimento disciplinar ao inspetor distrital dos bombeiros, subtraindo o poder disciplinar à esfera da associação.

A esta luz, os quadros disciplinares aplicáveis ao comandante do corpo de bombeiros voluntários merecem uma breve referência.

À data dos factos, e como já se frisou, o n.º 3 do artigo 36.º do RGCB atribuía a competência disciplinar sobre o comandante dos bombeiros ao inspetor distrital dos bombeiros.

O RGCB, contudo, e como já se disse, foi revogado pelo DL 247/2007. Esse diploma, no entanto, não regula as questões disciplinares. Tais questões, entretanto, haviam já sido confiadas ao Estatuto Social do Bombeiro, constante do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, e que hoje se encontra alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, bem como pelas Declarações de Retificação n.ºs 3/2013 e 4-A/2013, de 18 de janeiro («EBS»).

---

<sup>32</sup> - Conclusão n.º 12 do recurso da associação, transcrita no Acórdão.

No n.º 1 do artigo 37.º, o EBS remete a criação de um regulamento disciplinar próprio dos bombeiros voluntários para portaria do Ministro da Administração Interna. O regime ganhou forma no RDBV, constante da Portaria n.º 703/2008, de 30 de julho. No n.º 4 do artigo 13.º dessa portaria, pode ler-se que «*a aplicação de qualquer pena disciplinar ao comandante do corpo de bombeiros é da competência do comandante operacional distrital*».

Em síntese, atualmente a competência disciplinar sobre o comandante dos bombeiros permanece ainda subtraída à associação humanitária que detém o corpo de bombeiros voluntários. Note-se que a solução é idêntica à prevista para outros tipos de corpos de bombeiros, detidos por outras entidades, nos termos do n.º 3 do artigo 40.º do EBS.

Reiterando o raciocínio exarado acima — ponto 3.1 —, as regras aplicáveis aos corpos de bombeiros e, em específico, ao seu quadro de comandos, podem mediatamente refletir-se na atividade da associação, restringindo a sua liberdade de atuação. A restrição poderá no entanto ser conforme à CRP, se preenchidos os requisitos do artigo 18.º CRP.

### ***3.3. As associações humanitárias de bombeiros: o Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros («RJAHB»)***

Acima — ponto 3.1 — esforçámo-nos por distinguir entre corpo de bombeiros e entidade detentora do corpo de bombeiros. Atentámos nos regimes vigentes para o corpo de bombeiros à data dos factos vertidos no Acórdão (RGCB) e na atualidade (DL 247/2007). Alocámos o comandante dos bombeiros ao primeiro dos planos referidos — corpo de bombeiros —, notando que as funções de comando exercidas não se reportam à organização interna da associação.

Percorrido este caminho, ficou por perscrutar o regime concretamente aplicável à própria associação humanitária de bombeiros. Esse regime consta, no essencial, do RJAHB, vertido na Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto e, como tal, aprovado após a ocorrência dos factos carreados para o Acórdão. O RJAHB dedica-se não só à definição do regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, mas também à fixação das regras para a sua associação com confederações ou federações.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do RJAHB, associações humanitárias de bombeiros são «*pessoas colectivas sem fins lucrativos que têm como escopo principal a protecção de pessoas e bens, designadamente o socorro de feridos*».

*dos, doentes ou naufragos, e a extinção de incêndios, detendo e mantendo em actividade, para o efeito, um corpo de bombeiros voluntários ou misto, com observância do definido no regime jurídico dos corpos de bombeiros».* Transparece assim, também na definição do RJAHB, a diferença entre associação humanitária de bombeiros e corpo de bombeiros.

Por um lado, o RJAHB regula as típicas matérias da constituição e vida das associações: aquisição da personalidade jurídica (artigo 3.º), constituição e estatutos (artigo 4.º) e órgãos sociais (artigo 10.º e ss.). Por outro lado, e com especial interesse para o caso vertido no Acórdão, o artigo 8.º do RJAHB, sobre cooperação institucional, expressamente prevê que a cooperação da administração com as associações deve respeito ao princípio da liberdade associativa. Finalmente, o RJAHB debruça-se sobre aqueles temas em que o cariz privado das associações se entrecruza com o interesse público das atividades que prossegue. Referimo-nos às matérias relativas à inelegibilidade, incapacidade e impedimento para os órgãos sociais (artigo 24.º e ss.), aos apoios à atividade associativa (artigo 31.º e ss.) e à tutela (artigo 36.º e ss.).

As disposições relativas à tutela distinguem entre as garantias do interesse público e o controlo sucessivo. Neste último âmbito, e com particular interesse para os temas a que ora nos dedicamos, faz-se notar que as associações humanitárias de bombeiros que usufruam de apoios públicos ficam sujeitas a fiscalização pela ANPC e demais entidades competentes, em conexão com esses apoios (n.º 1 do artigo 42.º). Em acréscimo, cenários de prática reiterada de atos de gestão prejudicial podem conduzir à destituição judicial dos titulares dos órgãos sociais, promovida pela ANPC.

As regras da tutela podem, assim, comportar restrições às dimensões internas e externas da liberdade de associação, que devem obediência ao regime material dos direitos, liberdades e garantias, vertido no artigo 18.º da CRP, que temos vindo a realçar.

Finalmente, note-se que outros diplomas podem ter aplicação às associações humanitárias de bombeiros. Destaca-se naturalmente o Código Civil, com expressa aplicação subsidiária nos termos do artigo 50.º do RJAHB.

A principal ilação que pode ser retirada do estudo conjunto do DL 247/2007 e do RJAHB é a de que estamos em face de dois diplomas autónomos e complementares, como também são autónomos e complementares os corpos de bombeiros voluntários e as associações humanitárias de bombeiros que os detêm.

Tendencialmente, o DL 247/2007 regula as matérias que contendem com a atividade dos corpos de bombeiros, tocando por essa via, mediatamente, a atividade prosseguida pela associação humanitária de bombeiros. Assim, e atendendo ao seu objeto, as normas do RGCB, salvo qualquer patologia, só poderão interferir com a dimensão institucional externa da liberdade de associação. O RJAHB, por seu lado, regula matérias que interferem diretamente com a liberdade de associação, considerada quer como direito individual de exercício coletivo, quer como direito individual positivo e negativo, quer como direito institucional.

#### **4. CONCLUSÕES**

a) No caso visado pelo Acórdão, a associação procurou afastar o comandante do corpo de bombeiros, mediante deliberação da direção no sentido da cessação de funções. Ora o RGCB, em vigor à data, só admitia a cessação de funções do comandante por decurso do tempo ou através de pena de demissão, aplicada em sede de processo disciplinar. Ora a competência disciplinar sobre o comandante competia ao inspetor distrital dos bombeiros, e não à associação. A associação procurou, contudo, sustentar a legalidade do ato de afastamento do comandante, arguindo que as normas violadas do RGCB eram inconstitucionais por violação da dimensão institucional do direito à livre associação. O Acórdão não foi sensível à argumentação da associação e manteve a decisão recorrida.

b) A liberdade de associação é um direito multidimensional: corresponde a um direito individual de exercício coletivo, a um direito individual (positivo e negativo) e a um direito institucional.

c) A dimensão institucional da liberdade de associação compreende perspectivas internas e externas. No prisma interno, liberdade de associação significa que a associação se autorregula e autogoverna (nomeadamente modelando os seus estatutos e escolhendo os seus dirigentes). Na vertente externa, liberdade de associação significa que a sociedade pode prosseguir livremente os seus fins e atividades, sem ingerência dos poderes públicos.

d) Os corpos de bombeiros voluntários não se identificam com as associações humanitárias de bombeiros que as detêm. O corpo de bombeiros (voluntários ou não) consiste numa organização de meios encarregue de prosseguir determinadas missões de socorro ou de outra natureza. A associação humanitária de bombeiros corresponde à entidade de natureza associativa que detém um corpo de bombeiros, voluntário ou misto.

e) O RGCB regulava os corpos de bombeiros à data dos factos vertidos no Acórdão. Hoje, a mesma matéria é regulada pelo DL 247/2007.

f) Por seu lado, as associações humanitárias de bombeiros não dispunham de regulamentação específica à data dos factos visados pelo Acórdão. Hoje o seu regime consta do RJAHB.

g) O regime disciplinar aplicável ao comandante do corpo de bombeiros encontrava-se, à data dos factos, regulamentada no RGCB. Hoje, está vertido no EBS e no RDBV.

h) Atualmente, o DL 247/2007, o EBS e o RDBV impõem regras à atividade dos corpos de bombeiros voluntários que, mediatamente, podem contender com a atividade prosseguida pelas associações que detêm os corpos de bombeiros. Na medida em que tais regras consubstanciem uma restrição à dimensão institucional externa do direito de livre associação, devem respeitar o regime material específico dos direitos liberdades e garantias vertido no artigo 18.º da CRP, sob pena de inconstitucionalidade.

i) O RJAHB fixa regras para as associações humanitárias de bombeiros, regulando a dimensão coletiva, individual e institucional do direito à livre associação. No âmbito institucional, destacam-se regras de tutela. Na medida em que tais regras consubstanciem uma restrição ao direito de livre associação, devem respeitar o regime material específico dos direitos liberdades e garantias vertido no artigo 18.º da CRP, sob pena de inconstitucionalidade.

j) À luz de todo o exposto, e salvo melhor opinião, parece-nos que o Acórdão andou bem ao confirmar a decisão recorrida. Em nosso entendimento:

i. o comandante do corpo de bombeiros não é um órgão da associação mas sim um quadro do corpo de bombeiros; a dimensão institucional interna da livre associação não é afetada pelas regras relativas à designação e cessação do comandante dos bombeiros;

ii. a atividade da associação humanitária de bombeiros coincidirá, mediatamente, e em maior ou menor medida, com a atividade desenvolvida pelo corpo de bombeiros detido pela associação; assim, a dimensão institucional interna da liberdade de associação poderá, em abstrato, ser maculada por regras que interfiram com a atividade do corpo de bombeiros, nomeadamente regulando a designação e cessação de funções do comandante, ou subtraindo competências disciplinares à associação;

iii. ainda aí, as restrições à liberdade de associação serão conformes com a CRP se cumprirem com o regime material específico previsto no artigo 18.º da CRP; e, finalmente,

iv. dos factos carreados para o Acórdão e das regras de direito aí aplicadas — e novamente, salvo melhor opinião — não se divisa uma concreta restrição à liberdade de associação, sancionável nos quadros da CRP.