



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 640/XII/1.ª – CACDLG /2015

Data: 27-05-2015

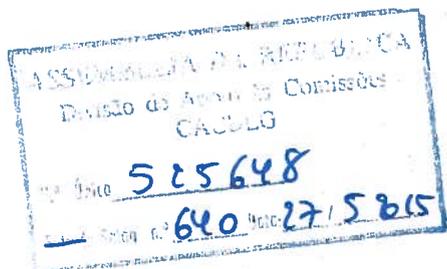
ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 327/XII/4.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 327/XII/4.ª (GOV)** – “*Define as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 27 de maio de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 327/XII/4.ª

**Define as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros,
no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros.**

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Proposta de Lei n.º 327/XII/4.ª do Governo deu entrada na Assembleia da República a 12 de maio de 2015, sendo admitida e distribuída a 13 de maio de 2015, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Encontram-se cumpridos os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do RAR.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A iniciativa encontra-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (*lei formulário*).

O debate na generalidade da proposta de lei realizar-se-á no dia 27 de maio de 2015.

2. Objeto, motivação e conteúdo

A iniciativa legislativa do Governo em apreciação pretende estabelecer as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, situadas em território continental, na sua qualidade de *«entidades detentoras de corpos de bombeiros»*.

No texto da exposição de motivos, o Governo sinaliza como concretização do *«reconhecimento, pelo Estado, da essencialidade da atividade dos corpos de bombeiros no quadro da proteção civil»*, a criação do Programa Permanente Cooperação, *«destinado a apoiar financeiramente de modo regular e permanente, o desenvolvimento das missões dos corpos de bombeiros situadas no universo do Ministério da Administração Interna»*, previsto na Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto e na Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro, posteriormente alterado pela Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro.

Esta última alteração, no entendimento do Governo, concretizou *«um importante primeiro passo na implementação de um modelo de financiamento assente em*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

indicadores de risco e de desempenho, tendo resultado de um vasto consenso com os parceiros do sector».

A proposta de lei em apreço é assim justificada pelo Governo pela necessidade de *«dar novo e definitivo passo na concretização de um modelo de financiamento, assente em critérios de risco e desempenho dos corpos de bombeiros, tendo como objetivo a sustentabilidade financeira das associações humanitárias de bombeiros, a estabilidade e previsibilidade das suas receitas, o fomento da melhoria contínua da capacidade operacional das associações humanitárias de bombeiros e a transparência na atribuição de financiamento público».*

A exposição de motivos destaca ainda que o novo método de cálculo proposto salvaguarda *«a estabilidade do financiamento, não permitindo variações anuais superior a 10%».*

Neste sentido, o quadro legal proposto prevê um regime de financiamento permanente alicerçado numa fórmula contabilística que assume as seguintes variáveis:

- *Verba destinada ao financiamento do corpo de bombeiros da Associação Humanitária de Bombeiros (AHB);*
- *Orçamento de referência;*
- *Número total de corpos de bombeiros das AHB à data de 31 de dezembro do ano anterior;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *Área abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB, à data de 31 de dezembro do ano anterior, definida como a área de atuação pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);*
- *Somatório da área abrangida por todos os corpos de bombeiros das AHB;*
- *População abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB, definida como a população residente na área abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB de acordo com os dados mais recentes, à data de 31 de dezembro do ano anterior, do Instituto Nacional de Estatística, I.P.;*
- *Somatório da população abrangida por todos os corpos de bombeiros das AHB;*
- *Índice de risco da área abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB de acordo com 14 das cartas de suscetibilidade, em escala 1/250.000, que integram a secção II da parte IV do novo Plano Nacional de Emergência, com a ponderação indicada no anexo à presente lei e da qual faz parte integrante;*
- *Somatório dos índices de risco de todos os corpos de bombeiros das AHB;*
- *Número de ocorrências registadas nos últimos 3 anos em que o corpo de bombeiro da AHB atuou, definido como o número médio de ações de socorro em situações de emergência, efetuadas pelas equipas especializadas de socorro do corpo de bombeiros;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *Somatório do número de ocorrências de todos os corpos de bombeiros das AHB;*
- *Número de bombeiros elegíveis do corpo de bombeiro da AHB, definido como o número dos elementos do quadro de comando e do quadro ativo do corpo de bombeiros voluntários ou mistos registados no Recenseamento Nacional dos Bombeiros Portugueses, excluindo os elementos supranumerários;*
- *Somatório do número de bombeiros elegíveis de todos os corpos de bombeiros das AHB.*

A proposta de lei prevê ainda regime de financiamento estrutural através do «*Programa de Apoio Infra Estrutural*» que visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação de corpos de bombeiros e do «*Programa de Apoio ao Equipamentos*» que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos bombeiros, que serão aprovados mediante portaria.

No que concerne ao Fundo de Proteção Social do Bombeiro também previsto, o mesmo será financiado, nos termos da proposta de lei, através de transferência anual pela Autoridade Nacional da Proteção Civil no montante equivalente a 3% da verba anualmente transferida para as AHB no âmbito do regime de financiamento permanente.

Do ponto de vista sistemático, a proposta de lei é estruturada em 14 artigos que tratam respetivamente do objeto do diploma (artigo 1.º), dos princípios gerais (artigo 2.º), dos critérios de financiamento (artigo 3.º), do regime de financiamento permanente (artigo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

4.º), do modo de pagamento (artigo 5.º), do regime de financiamento estrutural (artigo 6.º), do regime aplicável a outras fontes de financiamento (artigo 7.º), do fundo de proteção social do bombeiro (artigo 8.º), dos deveres de informação (artigo 9.º), da avaliação (artigo 10.º), do regime em caso de incumprimento pelas Associações Humanitárias de Bombeiros (artigo 11.º), do regime transitório e revogatório (artigo 12.º e artigo 13.º), e do regime de entrada em vigor (artigo 14.º).

Importa referir ainda que o Governo apresenta esta iniciativa legislativa solicitando prioridade e urgência no seu tratamento.

3. Enquadramento

A Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, em vigor, que define o regime jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros, no seu artigo 31.º estabelece o quadro legal para o apoio financeiro e logístico à AHB, prevendo 3 tipos de programa:

- i) *Programa Permanente de Cooperação (PPC)*, que visa apoiar, de modo regular, o desenvolvimento permanente das missões dos corpos de bombeiros;
- ii) *Programa de Apoio Infra-Estrutural (PAI)*, que visa apoiar o investimento em infra -estruturas que se destinem à instalação dos corpos de bombeiros;
- iii) *Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE)*, que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos corpos de bombeiros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O n.º 2 deste artigo remete a regulamentação destes programas para portaria do membro do Governo com tutela da administração interna.

Atualmente, tal regulamentação encontra-se prevista na Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro, da responsabilidade do atual Governo, que estabelece a fórmula de cálculo para o financiamento do programa permanente de cooperação, indicando também as correspondentes variáveis. Este instrumento normativo regula ainda, à semelhança do ora proposto pela proposta de lei em análise, o modo de pagamento, as condições de financiamento do fundo social do Bombeiro e quadro legal para as atualizações do financiamento anual.

É por isso prevista na iniciativa legislativa do Governo em apreço, na medida em que esta se trata de uma substituição deste quadro normativo, a revogação do artigo 31.º da Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, e da citada Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro.

4. Pareceres

A Proposta de Lei n.º 327/XII/4.^a foi apresentada à Assembleia da República acompanhada do parecer da Liga dos Bombeiros Portugueses que, através do mesmo, afirma *«que participou ativamente nos trabalhos técnicos que sustentaram o projeto de Proposta de Lei de Financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros, dando o seu parecer favorável ao mencionado projeto legislativo, sobre o qual foi*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

também consultada na sua versão final, aprovada em Reunião do Conselho de Ministros de 7 de maio de 2015».

Não obstante a disponibilização deste parecer pelo Governo, considera-se pertinente para os trabalhos de apreciação desta proposta de lei, atendendo ao seu conteúdo, que a Assembleia da República solicite também parecer à Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.

PARTE II – OPINIÃO DA AUTORA

A autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Proposta de Lei n.º 327/XII/4.^a cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do RAR.
- 2: A iniciativa legislativa encontra-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (lei formulário).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. Esta iniciativa legislativa apresentada pelo Governo pretende estabelecer novas regras para o financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, situadas em território continental, revogando o regime em vigor previsto no artigo 31.º da Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, e a Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro.
4. Foi apresentado parecer da Liga dos Bombeiros Portugueses considerando-se também pertinente a solicitação de parecer à Associação Nacional dos Bombeiros Profissionais.
5. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 327/XII/4.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

Palácio de São Bento, 26 de maio de 2015

A Deputada Relatora,

(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)

PARTE IV – ANEXOS

Nota técnica.

Proposta de Lei n.º 327/XII/4.ª (GOV)

Define as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros.

Data de admissão: 13 de maio de 2015

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Maria Leitão e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Paula Granada (BIB), João Filipe e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 22 de maio de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei *sub judice*, da iniciativa do Governo, visa definir um modelo de financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros (AHB), assente em critérios de risco e desempenho dos corpos de bombeiros, tendo como objetivo a sua sustentabilidade financeira, a estabilidade e previsibilidade das suas receitas, o fomento da melhoria contínua da sua capacidade operacional e a transparência na atribuição de financiamento público.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, *as associações humanitárias de bombeiros, através dos seus corpos de bombeiros, desempenham um importante papel no sistema nacional de proteção civil, contribuindo de forma decisiva para a proteção de pessoas e bens*”, daí a necessidade – reconhecida pelo Estado – de apoiar financeiramente de modo regular e permanente o desenvolvimento das missões dos corpos de bombeiros situadas no âmbito do Ministério da Administração Interna.

Nesse sentido, o artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto](#), que define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, determina que o Estado apoie financeiramente o cumprimento das missões dos corpos de bombeiros através de diversos programas, nos quais se inclui o Programa Permanente de Cooperação (PPC), concretizado na Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro, e, mais tarde, alterado pela [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), modelo de financiamento que a presente proposta de lei pretende rever, apresentando novas regras mais transparentes e procurando uma maior adequação e racionalização dos recursos financeiros, assente em medidas do risco e da atividade dos corpos de bombeiros.

Concretamente, a presente iniciativa altera a Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, visto que revoga o seu artigo 31.º, revogando, ainda, a Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro, e compõe-se de catorze artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo enunciando os princípios gerais e o terceiro estabelecendo os critérios de financiamento; o quarto fixando a fórmula de cálculo da dotação a atribuir a cada AHB e o quinto prevendo o modo de pagamento; o sexto estabelecendo programas de apoio estrutural e o sétimo prevendo o alargamento a outras fontes de financiamento; o oitavo assegurando a transferência de uma verba anual da ANPC para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro; o nono estatuidando deveres de informação e o décimo prevendo o acompanhamento e a avaliação da aplicação dos financiamentos atribuídos à AHB; o décimo primeiro regulando as situações de incumprimento; o décimo segundo contendo a norma transitória e o décimo terceiro a norma revogatória; e, por fim, o décimo quarto determinando como data de início de vigência das normas o dia seguinte ao da sua publicação.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 7 de maio de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Apresenta-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”: “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Governo, em conformidade, menciona na exposição de motivos que ouviu a Liga dos Bombeiros Portugueses, tendo anexado o respetivo parecer.

A iniciativa deu entrada em 12 de maio de 2015, e foi admitida e anunciada em 13 de maio de 2015. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), encontrando-se agendada a sua discussão para a sessão Plenária de 27 de maio. O Governo solicitou prioridade e urgência na sua apreciação, encontrando-se a iniciativa já agendada desde a Conferência de Líderes realizada em 06/05/2015.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o

formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da sua apreciação.

Importa, designadamente, ter em consideração que, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, “*Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto*”. A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 6.º estipula que “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

A presente iniciativa visa alterar a [Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto](#), que aprovou o *regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros*, visto que revoga o seu artigo 31.º, revogando, ainda, a [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#). Através da Base Digesto verificou-se que a referida lei não sofreu até à data qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, a presente constituirá a sua primeira alteração.

Assim, em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, sugere-se o seguinte título:

“Primeira alteração à Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, definindo as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros”

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para o “*primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação*”, em conformidade, aliás, com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#), aprovou o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros, bem como as regras da sua associação em confederação e federações. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º daquele diploma, as associações humanitárias de bombeiros são pessoas coletivas sem fins lucrativos que têm como escopo principal a proteção 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. Acrescenta o n.º 2 que, com estrita observância do seu fim não lucrativo e sem prejuízo do seu escopo principal, as associações podem desenvolver outras atividades, individualmente ou em associação, parceria ou por qualquer outra forma societária legalmente prevista, com outras pessoas singulares ou coletivas, desde que permitidas pelos estatutos.

Conforme resulta do artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#), o Estado apoia financeiramente as associações com vista ao cabal cumprimento das missões dos corpos de bombeiros, para além de outras formas legalmente previstas, designadamente, através dos programas seguintes:

- Programa Permanente de Cooperação (PPC), que visa apoiar, de modo regular, o desenvolvimento permanente das missões dos corpos de bombeiros;
- Programa de Apoio Infra-Estrutural (PAI), que visa apoiar o investimento em infraestruturas que se destinem à instalação dos corpos de bombeiros;
- Programa de Apoio aos Equipamentos (PAE), que visa apoiar a manutenção da capacidade operacional dos corpos de bombeiros.

O regulamento dos programas de apoio financeiro é aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela administração interna, ouvida a Liga dos Bombeiros Portugueses (n.º 2 do artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#)). Já os instrumentos de financiamento da Liga dos Bombeiros Portugueses são regulados por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna, de acordo com o previsto no n.º 4 do artigo 45.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#).

No entanto, e sem prejuízo dos apoios supramencionados, as associações humanitárias de bombeiros podem beneficiar, por si ou em conjunto com outras associações, de outros apoios públicos, nacionais ou comunitários, no âmbito de programas, ações ou outros meios de financiamento que lhes forem concedidos (n.º 3 do artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#)).

A [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#), teve origem no [Projeto de Lei n.º 382/X](#) - *Reforça os direitos da Liga dos Bombeiros Portugueses*, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, e na [Proposta de Lei n.º 129/X](#) - *Define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros*, do Governo, iniciativas que foram aprovadas por unanimidade.

A iniciativa do PCP visava atribuir *legalmente à Liga dos Bombeiros Portugueses um estatuto compatível com a sua importância social*, promovendo o reforço dos seus direitos de participação e intervenção, enquanto a do Governo tinha por objetivo *reconhecer a importância e o carácter específico e insubstituível dos serviços prestados por este movimento associativo, que integra cerca de quatrocentas associações e mais de trinta mil bombeiros e que se foi transformando num elo essencial para o cumprimento de funções que competiam ao Estado. Tendo presente esta realidade, importa estabelecer o seu adequado enquadramento jurídico, hoje*

Proposta de lei n.º 327/XII/4.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

reduzido a um conjunto de normas do Código Administrativo, insuficiente e parcialmente revogado, definindo assim os aspetos essenciais da sua organização, seus regimes de apoio, de fiscalização e de tutela, bem como das respetivas confederação e federações, e regulamentar o seu funcionamento, com respeito pela autonomia associativa, mas assegurando a sua indispensável articulação com as entidades reguladoras e fiscalizadoras. Da [Proposta de Lei n.º 129/X](#) constava já a matéria relativa ao apoio financeiro e ao Programa Permanente de Cooperação, posteriormente consagradas no artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#).

O primeiro Programa Permanente de Cooperação foi aprovado pela [Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro](#), tendo o respetivo valor sido alterado pela [Portaria n.º 1533/2008, de 29 de dezembro](#).

De acordo com o preâmbulo, ao longo de décadas, as associações humanitárias de bombeiros (AHB) asseguraram a prestação do socorro que cumpre ao Estado sem que houvesse um relacionamento claro no âmbito dos apoios concedidos. A ligação entre as AHB e a administração central foi assumida através de um sistema de subsídios e apoios que o Serviço Nacional de Bombeiros, primeiro, e o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil ou a Autoridade Nacional de Proteção Civil, depois, vêm concretizando. Por protocolos e despachos avulso, foram-se consubstanciando algumas responsabilidades por parte do Ministério da Administração Interna, que cessam depois da concretização do Programa Permanente de Cooperação (PPC), previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto.

Este Programa Permanente de Cooperação destina-se a apoiar, de modo regular e permanente, o desenvolvimento das missões dos corpos de bombeiros situadas no universo do Ministério da Administração Interna e não deve suportar a criação e manutenção de equipas de intervenção permanente ou áreas específicas de atuação relacionadas com a emergência pré-hospitalar ou com a prevenção e combate a incêndios florestais, que devem ser objeto de contratos de desenvolvimento previstos no artigo 33.º da mesma Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto.

Este PPC apresentava um valor global único resultante da adição dos subsídios atribuídos às associações humanitárias de bombeiros. No entanto, e ainda de acordo com o preâmbulo da [Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro](#), a concretização de um modelo de PPC assente em *indicadores de risco e de desempenho é um trabalho que interessa desenvolver com ponderação e com um diálogo profundo com as estruturas representativas da estrutura dos bombeiros portugueses*. Assim sendo, o PPC para 2008 foi criado como um instrumento transitório.

Com a aprovação da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), foi revogada a [Portaria n.º 104/2008, de 5 de fevereiro](#), que vem, agora, *de acordo com a intenção manifestada pelo Governo, concretizar o primeiro e significativo passo nesse sentido, sendo fruto de um consenso entre o Estado e os parceiros do setor no sentido de um mútuo reconhecimento da necessidade de rever o modelo de financiamento da atividade dos corpos de bombeiros*. Nesse sentido, a [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), estabelece os termos e

condições do Novo Programa Permanente de Cooperação, que apoia de modo regular, o desenvolvimento permanente das missões dos corpos de bombeiros.

Segundo o [comunicado](#) de 7 de maio de 2015, o Conselho de Ministros aprovou uma proposta de lei que define as regras do financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros, no continente, enquanto entidades detentoras de corpos de bombeiros.

Propõe-se um modelo de financiamento, assente em critérios de risco e desempenho dos corpos de bombeiros, tendo como objetivo a sustentabilidade financeira das associações humanitárias de bombeiros, a estabilidade e previsibilidade das suas receitas, o fomento da melhoria contínua da capacidade operacional das associações humanitárias de bombeiros e a transparência na atribuição de financiamento público.

Pretende-se, assim, consolidar um modelo de financiamento que deu os seus primeiros passos em 2013 no âmbito do desenvolvimento das missões dos corpos de bombeiros situadas no universo do Ministério da Administração Interna.

Relativamente às diferenças entre o regime em vigor e o que é proposto, importa começar por referir que a presente proposta de lei consagra no n.º 1 do artigo 4.º da PPL o financiamento permanente por parte do Estado às AHB, *com vista ao cumprimento das missões de serviço público dos seus corpos de bombeiros*, previsão que consta atualmente do artigo 2.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#). Todavia, o financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros processa-se, agora, de acordo com critérios objetivos, assentes em medidas do risco e da atividade dos corpos de bombeiros (artigo 3.º da PPL). Este financiamento é indexado a um orçamento de referência, a aprovar na Lei do Orçamento do Estado, sendo a dotação a atribuir a cada AHB calculada de acordo com uma fórmula que consta do artigo 4.º da proposta de lei. A nova fórmula inclui as seguintes variáveis:

- verba destinada ao financiamento do corpo de bombeiros da AHB;
- orçamento de referência;
- número total de corpos de bombeiros das AHB à data de 31 de dezembro do ano anterior;
- área abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB, à data de 31 de dezembro do ano anterior;
- área abrangida por todos os corpos de bombeiros das AHB;
- população abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB;
- população abrangida por todos os corpos de bombeiros das AHB;
- índice de risco da área abrangida pelo corpo de bombeiros da AHB;
- índices de risco de todos os corpos de bombeiros das AHB;
- número de ocorrências em que o corpo de bombeiro da AHB atuou;
- número de ocorrências de todos os corpos de bombeiros das AHB;
- número de bombeiros elegíveis do corpo de bombeiro da AHB.

Atualmente, o artigo 2.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), prevê uma fórmula de cálculo diferente, com muito menos variáveis, a saber:

- risco do concelho;
- ocorrências por corpo de bombeiros;
- quadro de corpo de bombeiros;
- fator de estabilidade;
- fator de sustentabilidade;
- fator de complemento.

Mantém-se o modo de pagamento atualmente em vigor, que estabelece que a Autoridade Nacional de Proteção Civil transfere para as associações humanitárias de bombeiros, em duodécimos, o respetivo apoio financeiro (n.º 1 do artigo 3.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), e n.º 1 do artigo 5.º da PPL).

No entanto, existem alterações quanto ao momento de envio dos recibos. Efetivamente, e nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), as associações humanitárias de bombeiros remetem à ANPC os recibos correspondentes aos montantes transferidos em cada semestre, sendo o recibo respeitante ao primeiro semestre remetido até ao dia 20 de julho e o respeitante ao segundo semestre remetido até ao dia 20 de janeiro do ano seguinte. A presente PPL vem determinar que as AHB remetem à ANPC os recibos correspondentes aos montantes transferidos em cada mês até ao dia 20 do mês seguinte.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#), constam agora com a mesma redação e objetivos do artigo 6.º da PPL, com exceção, obviamente, da alínea a) do n.º 1 relativo ao Programa Permanente de Cooperação. As outras fontes de financiamento previstas no n.º 3 do artigo 31.º da [Lei n.º 32/2007, 13 de agosto](#), constam do artigo 7.º da PPL tendo sido acrescentada a possibilidade de financiamento privado e de receitas próprias.

Permanece a transferência para o Fundo de Proteção Social do Bombeiro de 3% da verba anualmente transferida para as AHB (artigo 4.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), e artigo 8.º da PPL).

Importa também referir que é eliminado o artigo 5.º da [Portaria n.º 76/2013, de 18 de fevereiro](#), sobre garantia de crescimento mínimo e respetivas atualizações e que são criados artigos para princípios gerais (artigo 2.º da PPL), deveres de informação (artigo 9.º da PPL), avaliação (artigo 10.º da PPL) e incumprimento pelas Associações Humanitárias de Bombeiros (artigo 11.º da PPL).

É ainda proposta uma norma transitória que prevê que a partir da data da entrada em vigor da presente lei e até 31 de dezembro de 2015, o valor a transferir para cada AHB em cada mês é 1/12 do valor obtido, aplicando o n.º 2 do artigo 4.º, sendo o orçamento de referência 110% do valor distribuído em 2014 no âmbito do Programa Permanente de Cooperação (PPC). E que em qualquer caso, o financiamento a atribuir a cada

AHB, em 2015, não pode ser inferior a 103% do montante atribuído através do PPC em 2014, nem superior a 125% daquele montante, não sendo aplicável o disposto no n.º 6 do artigo 4.º.

Sobre esta matéria foi consultada a Liga dos Bombeiros Portugueses que, em informação de 8 de maio de 2015, considerou que *embora esta proposta de lei tenha ficado um pouco aquém das nossas expetativas, é uma melhoria e um avanço que nos apraz registar. Afirma que participou ativamente nos trabalhos técnicos que sustentaram o projeto de Proposta de Lei de Financiamento das Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários (...) dando o seu parecer favorável ao mencionado projeto legislativo, sobre o qual foi também consultada sobre a sua versão final.*

Por último, cumpre mencionar o *site* da [Liga dos Bombeiros Portugueses](#) e o [Portal dos Bombeiros Portugueses](#), onde poderá ser encontrada diversa informação sobre, nomeadamente, a sua missão e formação.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- Bibliografia específica**

AMARO, António Duarte - O socorro em Portugal : mudança de paradigma. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 20 (fev./abr. 2012), p. 30-42. Cota: RP-337.

Resumo: Neste artigo, o autor aborda a importância do apoio dos municípios como base de uma proteção civil mais eficaz, dando destaque à articulação entre os municípios e as associações humanitárias de bombeiros, referindo alguns exemplos doutros países como os EUA, a Suíça, a Espanha, o Chile e a França. Analisa ainda o papel das associações humanitárias de bombeiros na organização do socorro e as suas perspetivas futuras.

AMARO, António Duarte - **O socorro em Portugal** [Em linha] : **organização, formação e cultura de segurança nos corpos de Bombeiros, no quadro da Protecção Civil**. Porto : Universidade do Porto, 2009. 502 p. [Consult. 20 maio 2015]. Disponível em WWW:

<http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2015/socorro_portugal.pdf>.

Resumo: Esta tese de doutoramento analisa as fragilidades e incongruências da organização do socorro e da proteção civil assente num modelo de voluntariado. Perspetiva-se a organização do socorro no século. XXI através da articulação entre os municípios e os bombeiros, enquanto suporte infraestrutural da segurança e socorro das comunidades, sob a estrutura da Associação Nacional de Municípios e do Governo, no sentido de definir um modelo de financiamento protocolado que, com base numa análise de riscos, possa garantir as condições de operacionalidade e exercício das funções dos bombeiros.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

A [Ley 2/1985, de 21 de janeiro, sobre Proteção Civil](#), atribuiu especiais responsabilidades às Comunidades Autónomas no sentido de assegurar a instalação, manutenção de serviços de prevenção e extinção de incêndios e salvamento, e a promoção, organização e manutenção da formação do pessoal dos serviços relacionados com a proteção civil, em especial os dos serviços de prevenção e extinção de incêndios e salvamento ([artigo 14.º, alíneas c e d](#)).

Os “[Corpos de Bombeiros](#)” são criados dentro das competências autonómicas das varias comunidades autónomas que constituem o Estado espanhol. Tanto assim que, por exemplo, na Catalunha é a [Lei n.º 5/1994, de 4 de maio, de regulação dos serviços de prevenção e extinção de incêndios e de salvamentos](#) que regula esta matéria.

O Corpo de Bombeiros da ‘*Generalidad*’ tem uma estrutura e uma organização hierarquizadas, através dos órgãos do Departamento de Governação que se determinem por regulamento. Desenvolve as funções de prevenção e extinção de incêndios e de salvamentos correspondentes à *Generalidad*.

No [artigo 17.º](#), n.º 4, estabelece-se os requisitos e as condições específicas para o ingresso nas carreiras do Corpo de Bombeiros, que se faz através de concurso público e que, em nenhum caso, aceita candidatos com mais de 35 anos de idade.

Na Comunidade de Madrid é o [Decreto Legislativo n.º 1/2006, de 28 de setembro](#) (que aprova o *Texto Consolidado da Lei pela qual se regulam os Serviços de Prevenção, Extinção de Incêndios e Salvamentos da Comunidade de Madrid*), que regula o estatuto jurídico dos bombeiros nesta comunidade autónoma. Mais precisamente no Título III (*Do Corpo de Bombeiros da Comunidade de Madrid*) – artigos 13.º e seguintes.

Quanto ao financiamento das corporações de bombeiros, que se encontram inseridas no âmbito das estruturas regionais da Proteção Civil, este é feito sobretudo com base no orçamento da referida comunidade autónoma (e dentro desta numa escala regional, provincial ou municipal).

Veja-se, por exemplo, o artigo 30.º do referido [Decreto Legislativo n.º 1/2006, de 28 de setembro](#) - “*Prestação e financiamento do serviço*”: “*O serviço de prevenção e extinção de incêndios e salvamentos da Comunidade de Madrid financiar-se-á com as verbas previstas no Orçamento da Comunidade de Madrid. Mesmo assim, a*

Comunidade de Madrid poderá perceber: a) As contribuições dos municípios a quem preste o serviço a Comunidade Autónoma, estando eles obrigados legalmente à prestação; b) A Contribuição Especial por estabelecimento, melhoria ou ampliação do Serviço; c) Subvenções, doações e todas as entradas de direito privado que possam corresponder-lhe; d) Outros recursos que lhe possam corresponder”

FRANÇA

Em França, dos 250 000 bombeiros existentes, 79% são voluntários e apenas 16% são profissionais, com exceção de algumas zonas de Paris em que são militares. Assim sendo, podemos encontrar diversas classes de bombeiros: os militares, que dependem do Ministério da Defesa, e os civis, que se dividem em voluntários e profissionais e que dependem do Ministério da Administração Interna.

Os [artigos L. 1424-1 à L. 1424-50 du code général des collectivités territoriales](#) [Código das Autarquias Locais] vieram consagrar a organização e o funcionamento dos serviços de incêndio e de socorro, prevendo as respetivas competências, estatuto de pessoal e estrutura do serviço.

Ali se estatui que: *“É criado em cada departamento uma instituição pública, chamado de “serviço departamental de incêndio e salvamento”, que inclui um corpo de sapadores bombeiros, composto em conformidade com o artigo L. 1424-5 e organizado em centros de incêndio e salvamento. Inclui um serviço de saúde e assistência médica”.*

Relativamente ao financiamento, este é fonte das contribuições do Estado, dos departamentos e dos municípios.

A departamentalização dos SDIS¹, levou a que estes fossem constituídos como “organismos públicos departamentais”, e a lei reforça a responsabilidade do departamento no seu financiamento e no seu órgão deliberativo.

A Lei n.º 811/2004, de 13 de agosto, “de modernização da segurança civil”, no seu Título IV, contém as [“Disposições relativas aos sapadores-bombeiros”](#), nos artigos 67.º e seguintes.

Sobre o financiamento dos bombeiros franceses pode ser consultado o portal ‘Vie Public’, que inclui um texto sobre [“Financiamento dos SDIS: que solução?”](#) e o site *“SDIS - Information Budgétaires et Financières”*, onde poderá ser consultada [informação específica sobre esta matéria](#).

ITÁLIA

A [Lei n.º 469/1961, de 13 de maio 1961](#), é relativa ao *“Ordenamento dos serviços anti-incêndio e do Corpo nacional de bombeiros e estatuto jurídico e tratamento económico do pessoal”*.

¹ Serviços de Incêndio e Salvamento.

De acordo com o [artigo 11.º da Lei n. 229/2003, de 29 de julho](#) (*Decisões em matéria de qualidade da regulamentação, reorganização normativa e codificação*), o Governo deve adotar, dentro de trinta meses a partir da data de entrada em vigor da presente lei, um ou mais decretos legislativos para a reorganização das disposições vigentes relativas ao Corpo nacional de bombeiros, nos termos e segundo os princípios e os critérios do [artigo 20.º da Lei n.º 59/1997, de 15 de março](#).

Tal decisão opera dentro da lógica da simplificação e da desregulamentação, organiza e atualiza as disposições vigentes, com referência em particular à prevenção de incêndios, ao ‘socorro público’ e à disciplina das intervenções de proteção civil.

Trata-se de uma normatização de particular relevância, corolário de um ciclo de reformas sobre os bombeiros nas quais se enquadram, entre outras, a recondução ao regime de direito público da relação de emprego do pessoal permanente e o correspondente novo ordenamento, dispostos na [Lei n.º 252/2004, de 30 de setembro](#), e no [Decreto Legislativo n.º 217/2005, de 13 de outubro](#), o regulamento previsto no [D.P.R. n.º 76/2004](#), relativo ao recrutamento e emprego do pessoal voluntário e a instituição das Direções Regionais dos Bombeiros, do ‘Socorro Público’ e da Proteção (Defesa) Civil, previstas pelo [D.P.R. n.º 314/2002](#).

Veja-se este excerto de uma [nota técnica](#) da Câmara dos Deputados sobre a matéria.

Resumindo, o [Decreto Legislativo n.º 139/2006, de 8 de março](#), estabelece que: *"o Corpo nacional de bombeiros, é uma estrutura do Estado de direito civil, enquadrada no Ministério do Interior (administração interna) Departamento dos Bombeiros, do socorro público e da defesa civil, por meio do qual o Ministério do Interior assegura, também para a defesa civil, o serviço de socorro público e de prevenção e extinção dos incêndios em todo o território nacional, bem como a prossecução de outras atividades atribuídas ao Corpo nacional pelas leis e pelos regulamentos, segundo quanto previsto no presente decreto legislativo."*

Quanto ao financiamento dos corpos de bombeiros destacamos estes dois diplomas: [Lei n.º 252/2004, de 30 de setembro](#) – *"Autorização ao Governo para aprovar as regras que regem a relação de trabalho do pessoal do Corpo Nacional de Bombeiros"*, e [Decreto Legislativo n.º 217/2005, de 13 de outubro](#) – *"Regime Jurídico do pessoal do Corpo Nacional de Bombeiros, nos termos do artigo 2.º da Lei 252/2004"* (artigo 172.º e seguintes).

Dois sítios para aprofundamento: ["Corpo Nacional de Bombeiros"](#) e [Bombeiros/Socorro Público/Ministério do Interior](#).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar não se identificaram outras iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Não se afigura como obrigatória a realização de qualquer consulta.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.