

**ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 327/XIII/4.ª (GOV) - FINANCIAMENTO DOS CORPOS DE BOMBEIROS DETIDOS POR ASSOCIAÇÕES HUMANITÁRIAS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS (AHBV)**

### PARECER

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre a proposta de diploma em epígrafe.

Importa evidenciar que a ANMP, por solicitação da Secretaria de Estado da Administração Interna, emitiu parecer sobre versões anteriores da presente proposta de lei, respetivamente em dezembro de 2014 e janeiro de 2015.

Esta proposta de lei visa proceder à criação de uma lei de financiamento específica para as Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários (AHBV), através da criação de um modelo de financiamento – da responsabilidade da Administração Central - que pretende substituir o PPC – Programa Permanente de Cooperação.

Ficam excluídos deste modelo de financiamento:

- **Os corpos de bombeiros detidos pelos Municípios (são 26 = 6 sapadores + 20 municipais/mistos).**

---

Entende a ANMP que uma lei de financiamento das AHBV não pode ser tratada de uma forma isolada, devendo enquadrar-se na Lei de Bases da Proteção Civil e no Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros em vigor, sob pena de acentuar as injustiças e as assimetrias na adequada contribuição do Estado Central ao principal agente de proteção civil, o qual constitui o pilar do socorro às populações e defesa dos seus bens: os **CORPOS DE BOMBEIROS (CB)**, independentemente da entidade detentora.

Assim, é necessário considerar:

**As fontes de financiamento:** Administração Central; Administração Local; Sociedade Civil.

**As entidades detentoras:** Forças da Administração Central - GIPS e FEB; CB das Autarquias – Sapadores, Municipais e Mistos; CB das AHBV – Voluntários e Mistos.

**As ocorrências:** Riscos naturais; riscos tecnológicos; riscos mistos; proteção e assistência a pessoas e bens e operações e estados de alerta: onde são classificadas as ocorrências, salientando-se, cheias, inundações, incêndios, acidentes com transportes, infraestruturas e vias de comunicação, assistência em saúde, tecnológicos e industriais, exercícios ou simulacros.

**Os estatutos socioprofissionais dos Bombeiros:** Profissionais (dos Municípios e das AHBV) e Voluntários . Não existe qualquer estatuto socioprofissional para os Profissionais das AHBV, e o estatuto dos profissionais dos Municípios, para além de outras revisões, também carece de atualização para os quadros de comando e oficiais bombeiro.

**As entidades a socorrer existentes nos Municípios:** Administração Central . Escolas, Tribunais, Hospitais, Portos, Estradas Nacionais, Autoestradas, Ferrovias, Florestas, Reservas, etc.; Administração local . Edifícios municipais, estradas municipais, etc.; Sociedade Civil . Edifícios, indústrias, estabelecimentos de comércio e serviços, sazonalidade turística, etc..

Sobre as **ocorrências**, estando o financiamento garantido na assistência em saúde ao INEM (entidade responsável e com meios próprios de atuação, que são reforçados mediante protocolos celebrados com meios dos CB) e igualmente garantido o financiamento nos incêndios florestais com as verbas despendidas no Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF) de forma a aumentar o dispositivo com o recurso ao voluntariado, facilmente se conclui, que o problema reside em financiar as equipas permanentes de Bombeiros Profissionais para as ocorrências no domínio urbano/industrial (incêndios, inundações, desabamentos e, de um modo geral, em todos os acidentes) constante durante as 24h dos 365 dias do ano e à aquisição, manutenção, pagamento de seguros e combustível dos veículos, equipamentos operacionais e instalações.

A Lei de Bases da Proteção Civil (n.º 3 do art. 10) refere que deve ser dada prioridade à utilização de meios e recursos públicos. No entanto, tem vindo a constatar-se que no caso dos bombeiros, essa utilização é feita maioritariamente através das AHBV. O que tem permitido, com o recurso ao voluntariado, o aumento do dispositivo de combate aos incêndios florestais, sem acarretar problemas legais na contratação deste acréscimo sazonal de recursos humanos.

Face ao exposto anteriormente, o financiamento da Administração Central a considerar tem de abranger **TODOS os CORPOS DE BOMBEIROS**, independentemente da sua entidade detentora.

Com efeito, a Administração Central não pode excluir do financiamento os Municípios que têm ao dispor de todas as entidades públicas e privadas e dos cidadãos, equipas profissionais permanentes . os seus **CORPOS DE BOMBEIROS MUNICIPAIS/SAPADORES.**

## **- FINANCIAMENTO | PROPOSTA DA ANMP -**

### **FINANCIAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL**

1. Através da transferência do Estado . embora se desconheça o compromisso ou dotação financeira que está previsto para este fim - de uma subvenção anual destinada a cada Corpo de Bombeiros existente (AHBV e Corpos de Bombeiros da Administração Local), cujo montante será fixado em função dos seguintes critérios e coeficientes:

- **10%** - fator fixo de igual valor para todos os Corpos de Bombeiros;
- **25%** - em função da área coberta por cada Corpo de Bombeiros;
- **25%** - em função da população abrangida por cada Corpo de Bombeiros;
- **25%** - em função do índice de risco da área do Corpo de Bombeiros;
- **10%** - em função do n.º de ocorrências de emergência, retirando Assistência em Saúde (deve ser responsabilidade INEM, mediante protocolos) registado no ano anterior pelo Corpo de Bombeiros;
- **5%** - em função do n.º de bombeiros do quadro ativo e quadro de comando do Corpo de Bombeiros.

2. Os critérios de distribuição das verbas são de base territorial municipal, uma vez que cada Município tem necessidades próprias.

3. Assim, deve competir aos Municípios a determinação dos efetivos/operacionais das equipas permanentes - enquadrados obviamente com índice de risco da área de atuação, com a capacidade de resposta dos Municípios vizinhos e com os pareceres e homologações da ANPC -, de modo a que a distribuição das verbas da Administração Central às entidades detentoras de Corpos de Bombeiros (Municípios e AHBV) seja realizada de acordo com a real necessidade em termos de socorro às populações e bens.

4. Após **determinação dos riscos de cada área de intervenção** - suportada nos instrumentos legalmente em vigor, aprovados pela Comissão Nacional de Proteção Civil, designadamente os Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil -, torna-se imperativa a **criação de normas rigorosas de tipificação dos corpos de bombeiros**.

4.1 Constata-se que o regime jurídico aplicável aos corpos de bombeiros - DL n.º 241/2007, de 27/06 - procedeu à revogação do Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7/10 e Portaria n.º 1062/97 de 17/10 (que define os critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar), os quais estabeleciam o regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros.

4.2. Este diploma, até à data, não foi substituído por um novo regime de tipificação criando um vazio legal numa matéria tão importante como as dotações em meios humanos e em equipamentos dos corpos de bombeiros (profissionais e voluntários), tendo em conta a área e a população abrangida, o número de alojamentos e de estabelecimentos industriais e outros, bem como o coberto florestal.

4.3. Desta forma, a ANMP considera urgente a criação de um novo regime jurídico de tipificação dos corpos de bombeiros, devendo o mesmo assentar nos seguintes pressupostos:

- I. As verbas distribuídas para corpos de bombeiros, no plano nacional, têm que obedecer a critérios subjacentes ao grau de risco de cada zona de intervenção;
- II. Também os critérios para apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros têm que obedecer aos seguintes princípios:
  - a) O equipamento tem que ser adequado ao território a abranger;

- b) Não deve ser superior às dificuldades normalmente encontradas no terreno;
- c) Tem que haver racionalização de meios por Município, e não por corpos de bombeiros;
- d) O equipamento tem que ser adequado para o tipo de intervenção para que está vocacionado e tendo em conta os riscos existentes na área respetiva.

5. Por fim, **REITERAMOS** o conteúdo do documento sobre financiamento da Administração Central à proteção civil municipal, aprovado pelo Conselho Diretivo da ANMP, em reunião realizada em 9 de setembro de 2014, mediante proposta apresentada pela Secção de Municípios com Corpos de Bombeiros da Administração Local, a qual foi enviada em tempo útil para o Ministério da Administração Interna . ANEXO.

#### **FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO CIVIL PELA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) reconhece . e sempre reconheceu . que os corpos de bombeiros voluntários são o braço armado das ações de Proteção Civil, desempenhando um papel insubstituível na prestação de um serviço público de excelência no âmbito da segurança e do socorro das populações e respetivos bens, nas situações de emergência.

No entanto, importa também reconhecer e evidenciar que os corpos de bombeiros voluntários mantêm a sua capacidade de funcionamento, sobretudo, graças aos apoios que são anualmente concedidos pelos Municípios Portugueses.

Sobre os apoios aos Corpos de Bombeiros Voluntários, a ANMP mandou elaborar um estudo ao Instituto Politécnico de Leiria, em 2012 - então coordenado pelo Sr. Professor José Manuel Moura, atual Comandante Operacional Nacional (ANPC).

Através desse estudo apurou-se, por exemplo, a seguinte realidade:

- Os Municípios apoiaram as 423 Associações Humanitárias de Bombeiros, existentes à data, no valor anual superior a 35 milhões de euros;
- Junto das Associações Humanitárias de Bombeiros funcionam as equipas de intervenção permanente (EIP) que são pagas em 50% pelos Municípios (a outra metade é da ANPC). Estava, à data, em causa um valor anual superior a 5 milhões de euros.

Estes resultados permanecem atuais, como demonstrou um inquérito levado a cabo pela ANMP, já em 2015, através do qual obtiveram-se dados relativos aos apoios concedidos neste âmbito pelos Municípios nos anos 2013 e 2014.

Evidenciou-se, também, que no ano de 2014 a ANMP acordou com o Governo e foi operada a subida significativa das condições mínimas subjacentes ao seguro de acidentes pessoais de que beneficiam os bombeiros profissionais e voluntários - mais uma vez reconhecendo e louvando o serviço prestado pelos bombeiros voluntários à comunidade -, cujo pagamento do prémio é da responsabilidade dos Municípios.

A ANMP sempre defendeu, sobretudo nas conclusões dos seus Congressos, que a segurança - de pessoas, do património e do ambiente - é uma Função de Soberania do Estado, pelo que as atividades ligadas a esta função, onde naturalmente está a Proteção Civil, devem ser asseguradas pela Administração Central, garantindo, assim, o apetrechamento das estruturas -- municipais (incluindo os corpos de bombeiros da Administração Local) e dos corpos de bombeiros voluntários -- dos meios financeiros, humanos, técnicos e equipamentos fundamentais à boa execução desta função.

Sem prejuízo do descrito, a ANMP manifesta a convicção de que os Municípios Portugueses continuarão a apoiar financeira e logisticamente os corpos de bombeiros voluntários - como sempre o fizeram -, recorrendo para o efeito aos mecanismos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12/09, que permitem aos órgãos municipais definir, perante a realidade da respetiva área territorial, a concessão de apoios a entidades que desenvolvam atividades de relevante interesse público local.

**Face ao exposto, considerando que a proposta de lei em apreço exclui do seu âmbito de aplicação os corpos de bombeiros da Administração Local, a ANMP emite parecer desfavorável sobre a mesma.**

Associação Nacional de Municípios Portugueses  
19 de junho de 2015

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES**  
**SECÇÃO DE MUNICÍPIOS COM CORPOS DE BOMBEIROS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

**CORPOS DE BOMBEIROS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

❖ **FINANCIAMENTO**

Ao longo dos últimos anos a temática da Proteção Civil tem sido alvo de inúmeras reformas legislativas, as quais têm conduzido a uma maior responsabilização dos Municípios nesta área.

A Proteção Civil é um dever repartido entre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias. No entanto, têm sido até hoje os Municípios a assumir os encargos financeiros e operacionais da Proteção Civil substituindo o Estado na prossecução desta função na salvaguarda da segurança das pessoas e bens.

Existem atualmente 26 Municípios detentores de corpos de bombeiros, assumindo estes, nos termos da lei, a responsabilidade de atuação prioritária e o comando das operações de socorro, na área do Município.

Importa salientar que os encargos de funcionamento destes serviços públicos fundamentais . meios humanos, técnicos, equipamentos e infra-estruturas . são suportados integralmente pelas Autarquias . estima-se um custo anual de 130 milhões de euros . , não usufruindo os Municípios de qualquer mecanismo de financiamento proporcionado pelo Estado.

Os mecanismos de financiamento que se expõem no presente documento estão diretamente relacionados com as propostas que a ANMP apresenta no âmbito do «Estatuto de Pessoal dos Corpos de Bombeiros da Administração Local».

**1. PRÉMIOS DE SEGURO - PERCENTAGENS LEGALMENTE ATRIBUÍDAS**

Preconiza-se a **alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais**, no sentido desta Lei passar a prever como receita municipal a atribuição:

- De **uma percentagem sobre os prémios de seguro**:
  - a. Contra o fogo e de transporte de mercadorias perigosas, incluindo o seguro de carga e o seguro das viaturas especificamente destinadas a este tipo de transporte;
  - b. Agrícola e pecuário;
  - c. Multirriscos;

d. Riscos acessórios.

Até meados dos anos 80 a receita gerada - pela percentagem sobre os prémios de seguro indicados nas alíneas a) e b) - destinava-se a financiar a proteção civil municipal. A partir daquela data e até ao presente, estamos perante uma receita canalizada para a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), com o objetivo de subsidiar, em parte, os corpos de bombeiros das associações humanitárias de bombeiros, deixando a proteção civil municipal fora deste financiamento.

Justificando-se agora, mais que nunca, a **reposição das referidas percentagens como receitas municipais**, com o objetivo de financiar a proteção civil municipal, em particular os Municípios detentores de corpos de bombeiros.

Estima-se que o valor anual desta receita seja cerca de 30 milhões de euros.

## **2. RECEITA EXTRAORDINÁRIA DECORRENTE DO FUNDO GERAL MUNICIPAL**

Entende-se que os Municípios detentores de corpos de bombeiros devem ter **direito a uma receita extraordinária equivalente a 10% da receita decorrente do Fundo Geral Municipal**, para fazer face aos gastos com despesas de investimento e funcionamento respeitantes à instituição e manutenção dos respetivos corpos de bombeiros.

As verbas previstas são inscritas anualmente no Orçamento do Estado a favor dos Municípios.

Apresenta-se, em anexo, um «Projeto de Lei» sobre a matéria, apresentado em 1999 à Assembleia da República, o qual mantém, no essencial, a atualidade.

## **3. EXPLORAÇÃO E PRÁTICA DO JOGO «ON-LINE» - AFETAÇÃO DE PERCENTAGEM DA RECEITA À PROTEÇÃO CIVIL MUNICIPAL**

O Governo prepara-se para legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar, das apostas hípcas, mútuas e à cota, e das apostas desportivas à cota, quando praticadas à distância através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou de quaisquer outros meios (jogos e apostas *online*).

O direito de explorar os jogos e apostas *online* é reservado ao Estado.

Assim, entende-se que **o referido regime jurídico deve consignar como receita municipal uma percentagem da receita gerada pelos jogos e apostas online**, com o objetivo de financiar a proteção civil municipal, em particular os Municípios detentores de corpos de bombeiros.

#### **4. PROGRAMAS DE APOIO LOGÍSTICO E FINANCEIRO PARA OS CORPOS DE BOMBEIROS DETIDOS PELOS MUNICÍPIOS**

O regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros (Lei n.º 32/2007, de 13/08) estabelece que o Estado apoia financeira e logisticamente as AHB, 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 Infraestrutural (PAI), que visa apoiar o investimento em infra-estruturas 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.

Por conseguinte, deve ser criado um **mecanismo legal de possibilite que os Municípios detentores de corpos de bombeiros possam recorrer aos programas de apoio financeiro e logísticos supra identificados.**

Com efeito, estes corpos de bombeiros apresentam a mesma missão . proteção e socorro de pessoas e bens - que os corpos de bombeiros detidos por outras entidades, pelo que não faz sentido que não beneficiem dos mesmos mecanismos de apoio.

No entanto, esta solicitação não pode, em caso algum, colocar em causa os atuais programas de apoio, os quais devem manter-se e ser melhorados a todos os níveis.

#### **5. CONTRATUALIZAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS E O ESTADO, NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO CIVIL**

Em situações específicas e excecionais, com o objetivo de solucionar situações de grande perigosidade (como por exemplo, o derrame de produtos químicos), deve o Estado, obrigatoriamente, cofinanciar os equipamentos necessários para fazer face a estas situações por parte dos corpos de bombeiros, devendo estes equipamentos ser colocados em locais estratégicos nas zonas de maior risco, devendo igualmente ser assegurada a formação do pessoal técnico que opera estes equipamentos.

Com efeito, sendo a segurança uma função de Soberania do Estado, as atividades ligadas a esta função, onde naturalmente está a proteção civil, podem ser asseguradas pelos Municípios e respetivos corpos de bombeiros através da **contratualização**:

- O Estado contratualiza com os Municípios, atribuindo-lhes um conjunto de competências/responsabilidades e os correspondentes meios financeiros;

- Tem sido através da contratualização que os Municípios têm vindo a assegurar, por exemplo, as atividades cometidas aos gabinetes técnicos florestais, ao funcionamento dos grupos de intervenção permanente, a constituição e funcionamento de sapadores florestais.

Para além da contratualização aponta-se ainda a **cooperação técnica e financeira**, cujo regime consta do art. 22º do Regime Financeiro das Autarquias Locais (Lei n.º 73/2013, de 3/09), e segundo o qual o Governo deve conceder auxílios financeiros às autarquias para obviar circunstâncias graves que afetem drasticamente a operacionalidade dos serviços municipais de proteção civil.

Refira-se, ainda, que os meios disponíveis nalguns Municípios têm, naturalmente, um uso supra municipal, exigindo uma manutenção regular muito dispendiosa. Há que reportar de forma equitativa os custos (de funcionamento e de manutenção) de tal equipamento.

---