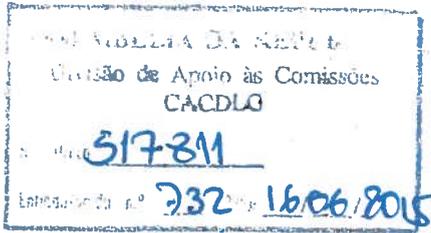




ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS



EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 732/XII/1ª – CACDLG /2015

Data: 16-06-2015

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 480/XII/4.ª.

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º e do n.º 2 do art.º 19º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto), junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 480XI/4.ª** - *“Pretende que seja aprovada legislação sobre o Estatuto das organizações não-governamentais de proteção civil”*, subscrita pelo Corpo Nacional de Intervenção Civil, cujo parecer foi aprovado por unanimidade com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 16 de junho de 2015, é o seguinte:

- a) Que, nos termos do artigo 24º da Lei do Exercício do Direito de Petição, por ser subscrita por menos de 4.000 cidadãos, a presente petição não terá de ser apreciada em Plenário e, por ser subscrita por menos de 1.000 cidadãos, não carece de publicação no Diário da Assembleia da República, nos termos do artigo 26º da mesma Lei (Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe é dada pelas Leis n.º s 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto);
- b) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 480/XII/4ª e do presente Relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º da Lei do Exercício do Direito de Petição;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/ 96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.IA-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



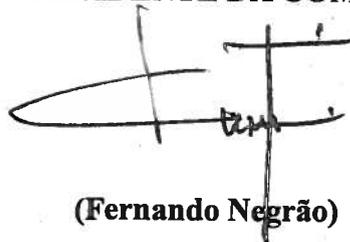
**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

- c) Que deve ser dado conhecimento ao Peticionário, representado na pessoa do seu primeiro e único subscritor, do teor do presente Relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- d) Que deve o presente relatório ser enviado a Sua Excelência a Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º e do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Cumpre-me ainda informar V. Ex.^a. que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, já informei o peticionário do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,



(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/ 96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.IA-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório Final

Petição n.º 480/XII/4.ª

Peticionário:

Corpo Nacional de
Intervenção Civil

N.º de assinaturas: 1

Assunto: Estatuto das Organizações Não-Governamentais de Proteção Civil



Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

I – Nota Prévia

O Corpo Nacional de Intervenção Civil, Pessoa Coletiva nº 508459575, com sede na Rua Francisco Baía, nº 8 – 6º Direito, em Lisboa, fez dar entrada, no dia 2015.03.02, a Petição nº 480/XII, com uma assinatura – a da própria entidade, aqui representada pelo cidadão João António Correia Martins – que baixou a esta Comissão Parlamentar em 2015.03.03 e foi admitida em 2015.03.18.

II – Objeto da Petição

O Peticionário é uma associação humanitária, sem fins lucrativos, fundada em 30 de Abril de 2008, e que tem por objeto a atividade de proteção civil.

Na motivação da Petição, o Peticionário salienta o facto de existirem em Portugal diversas organizações com idêntico escopo e que têm vindo a disponibilizar *“recursos, humanos e técnicos, de relevo para a formação, treino e intervenção em questões relacionadas com a atividade de proteção civil, cujo enquadramento não se encontra, ainda, regulado”*.

Em Nota Complementar à presente Petição, enviada em 2015.04.09, o Peticionário identifica, *“de uma forma mais detalhada, as áreas de formação e intervenção em que as organizações não governamentais de proteção civil têm demonstrado capacidades”*, a saber: Gestão de campos de deslocados, socorro em locais remotos/catástrofe, salvamento técnico por cordas, equipas de intervenção rápida, busca e salvamento em cheias urbanas, abate estratégico com motosserra, escoramentos de estruturas colapsadas, *rapid car recue* e salvamento em *canyoning*.

Salienta o Peticionário que a atividade de tais organizações não governamentais não se encontra regulada, *“pese embora a alínea e do número 3 artigo 46º da Lei 37/2006 de 3 de Julho, que aprova a Lei de Bases de Proteção Civil, referir que impende especial dever de cooperação, para com os agentes de proteção civil referido no número um do mesmo artigo, sobre instituições com fins de socorro e de solidariedade”*.

Considera o Peticionário que existe *“um relacionamento desigual entre os diversos níveis dos poderes públicos e organizações não-governamentais de proteção civil, nas*

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

experiências partilhadas pelos dirigentes das restantes organizações com quem tem contactado”.

É neste entendimento que o Peticionário solicita à Assembleia da República que *“legisle sobre o estatuto das organizações não-governamentais de proteção civil”*, remetendo, em anexo à Petição, uma proposta de medida legislativa com esse objeto.

De acordo com a proposta em anexo, o estatuto abrangeria todas as organizações não governamentais de proteção civil – doravante designadas ONGPC –, dele excluindo organizações que *“prossigam fins lucrativos, políticos, sindicais ou religiosos ou que, independentemente da sua natureza, desenvolvam atividades de cooperação militar”*, e ainda as que *“visem constituir um corpo de bombeiros”*.

As ONGPC teriam como objetivos *“a conceção, a execução e o apoio a programas e projetos de cariz social, cultural, ambiental e cívico, designadamente através de ações de formação e sensibilização das populações para tomada de medidas de auto-proteção, de assistência humanitária, de ajuda de emergência, de proteção e promoção dos direitos humanos”*.

A proposta de Estatuto determina ainda, como condição de aplicabilidade do Estatuto de ONGPC, a obrigatoriedade de registo junto do Ministério da Administração Interna, no qual a organização não governamental deve especificar os seus atos constitutivos, os seus estatutos, o plano de atividades para o ano em curso e os meios de financiamento.

O reconhecimento do estatuto de ONGPC seria válido por dois anos, renovável se se mantiverem os pressupostos da sua admissibilidade.

A proposta identifica as *“áreas de intervenção das ONGPC”*, nomeadamente ensino, educação e cultura, assistência científica e técnica, saúde, incluindo assistência médica, medicamentosa e logística, emprego e formação profissional, proteção e defesa do meio ambiente, integração social e comunitária, e reforço da sociedade civil, através do apoio a associações congéneres.

Propõem ainda que os dirigentes das ONGPC, pelo exercício de funções nas referidas áreas de intervenção, gozem do direito de, sendo trabalhadores por conta de outrem, *“usufruir de um horário de trabalho flexível, em termos a acordar com a entidade patronal, sempre que a natureza da respetiva atividade laboral o permita”* e que as *“faltas dadas por motivos de comparência em reuniões em que os dirigentes exerçam representação ou com órgãos de soberania são [sejam] consideradas justificadas, para*

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

todos os efeitos legais, até ao máximo de 10 dias de trabalho por ano e não implicam a perda das remunerações e regalias devidas”.

Sendo estudantes, os dirigentes das ONGPC devem gozar *“das prerrogativas idênticas às previstas no Decreto-Lei nº 152/91, de 23 de Abril, com as necessárias adaptações”.*

A proposta de Estatuto prevê igualmente a ligação das ONGPC ao Estado, devendo este apoiar e valorizar o contributo daquelas *“nas relações e práticas no domínio da proteção civil”* e estabelecer o seu relacionamento com as ONGPC *“através de contratos quadro”* e ainda através de apoios *“de ajuda técnica e financeira a programas e projetos desenvolvidos por estas”*, desde que compreendidos nos objetivos e áreas de intervenção definidos, sendo que tal apoio *“não pode constituir limitação ao direito de livre atuação das ONGPC”.*

O documento refere ainda que *“O direito de participação das ONGPC na definição das políticas nacionais e internacionais de proteção civil exerce-se através da sua representação nas instâncias consultivas com competência na área da proteção civil”*, sendo que *“Fora do território nacional, as representações diplomáticas portuguesas são o interlocutor institucional representativo do Estado, para efeitos de relacionamento com as ONGPC”.*

O Petitionário propõe, no âmbito do referido Estatuto, que as ONGPC cujo registo seja admitido devem *“adquirir automaticamente a natureza de pessoas coletivas de utilidade pública”*, com direito às correspondentes isenções fiscais, que os donativos que recebam e se destinem a projetos reconhecidos pelo Ministério da Administração Pública como de interesse público sejam abrangidos pelo *“regime do mecenato cultural previsto nos Códigos do IRS e do IRC”*, e nas *“transmissões de bens e na prestação de serviços que efetuem, as ONGPC beneficiam das isenções de IVA previstas para os organismos sem fins lucrativos”.*

Finalmente, a proposta de Estatuto prevê que *“Os Ministérios da Administração Interna, Estrangeiros e das Finanças, bem como os demais ministérios no âmbito da respetiva competência territorial, poderão ordenar a realização de inquéritos, sindicâncias e inspeções às ONGPC que tenham solicitado a sua inscrição, ou estejam inscritas no Ministério da Administração Interna”.*

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

III – Análise da Petição

Conforme indica a Nota de Admissibilidade, o objeto da presente Petição está plenamente especificado, o Peticionário está identificado, mostrando-se verificados os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9º e 17º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição.

IV – Diligências efetuadas pela Comissão

Em 2015.04.09 procedeu-se à audição do Peticionário, que expôs as motivações já identificadas no texto da Petição e que tomam expressão na proposta de Estatuto das Organizações Não Governamentais de Proteção Civil, supra referenciada.

Refira-se que à data da audição, o Governo já havia anunciado que iria remeter à Assembleia da República uma proposta de lei de alteração à Lei de Bases de Proteção Civil, o que veio a ocorrer com a entrada da Proposta de Lei nº 319/XII.

No decurso da audição, foi suscitada a questão relativa à formação e correspondente certificação dos elementos que integram associações humanitárias de proteção civil.

V – Alterações legislativas em curso

Em 2015.04.13 o Governo deu entrada na Assembleia da República da Proposta de Lei nº 319/XII, que procede à segunda alteração à Lei nº 27/206, de 03 de Julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil.

De acordo com a Exposição de Motivos, é intenção do Governo, no que respeita à matéria em análise, *“clarificar a distinção e a separação de competências entre os agentes de proteção civil e as entidades com dever de cooperação no âmbito da proteção civil”*.

Nessa medida, a Proposta de Lei introduz alterações ao artigo 46º e, nesse contexto, cria um novo artigo (artigo 46º-A), nos termos do qual – e para o que aqui importa – são consideradas *«Entidades com dever de cooperação»*, nos termos do nº 1, al. h), as *«Organizações de voluntariado de proteção civil»*, definindo estas, nos termos do número 2 deste novo artigo, as *«pessoas coletivas de direito privado, de base voluntária, sem fins lucrativos, legalmente constituídas e cujos fins estatutários refiram*

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

o desenvolvimento de ações no domínio da proteção civil». Nos termos do nº 3, «As atribuições, âmbito, modo de reconhecimento e formas de cooperação [daquelas entidades] ... são fixadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil».

Refira-se ainda que a Proposta de Lei mantém o «*dever de cooperação*» às «*instituições com fins de socorro e de solidariedade*», procedendo, nesta matéria, a uma alteração de inserção sistemática.

A presente Proposta de Lei foi aprovada na generalidade em 2015.04.30, estado atualmente na Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direito, Liberdades e Garantias para debate na especialidade.

VI – Opinião da Relatora

Nos termos do artigo 1º, nº 1, da Lei nº 27/2006, de 03 de Julho, que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil, “*A proteção civil é a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram*”.

Daqui decorre que a atividade de proteção civil é uma tarefa de todos – cidadãos e Estado, entidades públicas e privadas. O que não significa que o nível de intervenção e de responsabilidade em matéria de proteção civil seja idêntico para todos.

A Lei de Bases define a arquitetura do sistema nacional de proteção civil, assente num conjunto de princípios – prioridade, prevenção, precaução, subsidiariedade, cooperação, coordenação, unidade de comando e informação – a partir do qual o sistema é construído e consolidado na articulação de estruturas com responsabilidade política, de coordenação e operacional nos diversos patamares da organização administrativa do Estado – autarquias locais, distritais, regionais e nacional.

A Lei define, no seu artigo 46º, quem são, dentro do sistema nacional de proteção civil, por um lado, os *agentes* de proteção civil e, por outro, as entidades sobre as quais recai o *dever especial de cooperação*. Os primeiros são entidades com atribuições próprias em matéria de proteção civil (corpos de bombeiros, forças de segurança, Forças Armadas, autoridades marítima e aeronáutica, INEM e demais serviços de

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

saúde, e sapadores florestais), enquanto os segundos, atenta a sua *natureza e missão*, estão legalmente vinculados a um *dever especial de cooperação* em matéria de proteção civil. Os primeiros, os agentes de proteção civil, *integram*, ao nível da estrutura operacional, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS), os segundos, entidades com especial dever de cooperação, *articulam-se* operacionalmente com este sistema.

De referir, para o que aqui releva, que a Lei de Bases distingue, já num outro nível, o *dever geral de colaboração* do *dever especial de colaboração*. Todos os cidadãos e demais entidades privadas têm o *dever de colaborar* na prossecução dos fins da proteção civil, enquanto os funcionários e agentes do Estado e pessoas coletivas de direito público têm o *dever especial de colaboração* com os organismos de proteção civil, sendo que a violação deste dever especial implica, consoante os casos, responsabilidade criminal e disciplinar.

Em síntese, o legislador impõe um dever especial de cooperação a determinadas entidades, de acordo com a sua natureza e missão, chamando-as a articularem-se com o sistema integrado de operações de proteção e socorro. Por outro lado, impõe deveres gerais e deveres especiais de colaboração, respetivamente, aos cidadãos e entidades privadas e aos funcionários e entidades públicas, impondo-lhes o dever de acatar as ordens, instruções e conselhos dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança interna e pela proteção civil.

É neste enquadramento que se coloca a participação das associações humanitárias de proteção civil, agora contempladas na referida Proposta de Lei sob a designação de «*Organizações de voluntariado de proteção civil*» (nos termos do novo Artigo 46º-A, nº 2), cujas «*atribuições, âmbito, modo de reconhecimento e formas de cooperação*» serão «*fixadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil*». Em consequência, tais organizações, embora incluídas no catálogo das entidades sobre quem impende o especial dever de cooperação, são expressamente excluídas da articulação operacional no âmbito do referido sistema integrado de operações de proteção e socorro (Artigo 46º-A, nº 4).

É entendimento da Relatora que a regulamentação da atividade de proteção civil desenvolvida por organizações voluntárias assume particular importância e necessária ponderação, em particular quando tal participação ocorre em teatro de operações de socorro ou mesmo ao nível do apoio à decisão e intervenção operacional.



Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

Nesta matéria, é por demais conhecida – e reconhecida – a importância que os radioamadores, para dar um exemplo, assumem em apoio a operações de socorro e salvamento.

Por outro lado, a experiência entre nós adquirida com a intervenção dos corpos de bombeiros permite perspetivar a relevância e complexidade de tais operações, mesmo que nos situemos apenas ao nível, não dos agentes de proteção civil, mas das entidades com dever especial de cooperação.

Independentemente da sua qualidade – agente de proteção civil ou entidade com dever especial de cooperação –, é ao nível da intervenção que a regulamentação desta atividade impõe ao Estado particular responsabilidade. Se é certo que, pela natureza cívica e de solidariedade, tais organizações prestam, ou podem prestar, relevantes contributos às missões de proteção civil, quer ao nível dos conhecimentos técnicos e científicos, como quanto à sua capacidade de intervenção em específicas operações de socorro, não é menos verdade que a sua inclusão, mais ou menos intensa, no sistema nacional de proteção civil impõe ao Estado a criação de condições para essa concretização. Desde logo na definição do reconhecimento da competência específica para o exercício de determinada intervenção – o que passa pelo prévio reconhecimento da formação e correspondente certificação –, na definição da maior ou menor vinculação de tais organizações na resposta ao incidente, ou mesmo na definição da responsabilidade pela intervenção individual dos seus elementos, o que não é de somenos importância e bem podemos aferir se questionarmos sobre quem, nestas circunstâncias, recai a obrigação de garantir o devido seguro de saúde e de vida.

Pelo exposto, entende a Relatora que, estando perspetivada a participação das organizações voluntárias de proteção civil no sistema nacional de proteção civil, em termos ainda a definir, a presente Petição e, em particular, a proposta de Estatuto para as organizações não governamentais de proteção civil, constitui um relevante documento de trabalho, que não dispensa uma abordagem mais global na configuração da participação destas associações no sistema nacional de proteção civil.

VII – Parecer

- a) Que, nos termos do artigo 24º da Lei do Exercício do Direito de Petição, por ser subscrita por menos de 4.000 cidadãos, a presente petição não terá de ser

Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias

apreciada em Plenário e, por ser subscrita por menos de 1.000 cidadãos, não carece de publicação no Diário da Assembleia da República, nos termos do artigo 26º da mesma Lei (Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe é dada pelas Leis nº s 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto);

- b) Que deve ser dado conhecimento da Petição nº 480/XII/4ª e do presente Relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 19º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve ser dado conhecimento ao Peticionário, representado na pessoa do seu primeiro e único subscritor, do teor do presente Relatório, nos termos da alínea m) do nº 1 do artigo 19º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- d) Que deve o presente relatório ser enviado a Sua Excelência a Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do nº 8 do artigo 17º e do artigo 19º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

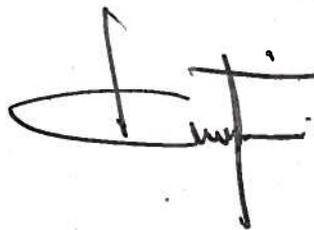
Palácio de São Bento, 11 de Junho de 2015.

A Deputada Relatora



(Isabel Oneto)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)