

Sua Excelência
A Ministra da Defesa Nacional
Avenida Ilha da Madeira 1,
1400-204 LISBOA

Sua Excelência
O Ministro das Finanças
Av. Infante Dom Henrique 1,
1100-016 LISBOA

– Por protocolo –

Lisboa, 14 de setembro de 2022

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

E-PdJ/2021/20697

1

Assunto: Revisão do regime jurídico da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM)

RECOMENDAÇÃO n.º 1/B/2022

— Artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto do Provedor de Justiça —

Dirijo-me a Vossa Excelência na sequência de uma queixa que recebi da Associação de Oficiais das Forças Armadas relativamente a situações em que o



desconto dos militares para a ADM (Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas), um dos quatro subsistemas públicos de saúde existentes na administração pública, tem servido para financiar despesas que compete ao Estado suportar, no âmbito das suas funções sociais e de soberania.

Nos anos de 2018 e 2019, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA) e a ADM foram auditados pelo Tribunal de Contas, Inspeção-Geral de Finanças e Inspeção-Geral da Defesa Nacional, tendo os relatórios dessas três auditorias espelhado uma situação crítica de desequilíbrio financeiro¹.

Na sequência das três referidas auditorias, o IASFA, em articulação com a tutela, iniciou um processo de definição da estratégia a adotar, tendo elaborado e adotado um plano estratégico a três anos – que, em virtude de uma adenda, foi prorrogado até ao final de 2022 – bem como um conjunto de planos de ação.

O plano estratégico definiu como objetivos principais os seguintes: garantir o equilíbrio financeiro da ADM e do IASFA; rentabilizar os ativos patrimoniais, aproveitando-os de forma mais eficaz; promover a participação dos Beneficiários nas atividades do IASFA; reforçar o modelo de governança, implementando instrumentos de gestão apropriados eficazes; gerir, de forma eficiente e eficaz, as respostas sociais do IASFA.

Através da análise da documentação disponibilizada no sítio oficial do IASFA, em especial do *Plano Estratégico 2022*, verifica-se que, no que respeita às medidas do plano e respetivas ações cuja concretização está dentro das

¹ Relatório n.º 4/2019, relativo à “Auditoria de Resultados ao IASFA, I.P.”, do Tribunal de Contas (TC), de janeiro de 2019; Relatório n.º 2018/1371, relativo à “Auditoria ao IASFA, I.P.”, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), de dezembro de 2018; Relatório da AUDITORIA/49/2018, relativo à “Auditoria ao IASFA, I.P. – Processo de Gestão de Imóveis”, da Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN), de 7 de fevereiro de 2019.

competências próprias do IASFA, elas foram, na sua esmagadora maioria, plena ou parcialmente implementadas².

Aí pode ler-se também que: «[s]em se alterar o regime jurídico da ADM e/ou as dotações do OE para a ADM, mantém-se a situação de insuficiência financeira estrutural, em que assumem especial relevância a assistência no âmbito da Portaria n.º 1034/2009 de 11 de setembro, e a relação com o Sistema de Saúde Militar, designadamente com o HFAR-SSM»³.

No que se refere ao primeiro aspeto, relativo à necessidade de alteração do enquadramento legal que, na sequência das recomendações do Tribunal de Contas, permita diminuir os encargos a suportar pelos descontos dos beneficiários da ADM, importa recordar que o Despacho n.º 1702/2019, de 24 de janeiro, do Ministro da Defesa Nacional, determinou que:

3

1. Não são suportados pela entidade gestora da Assistência na Doença aos Militares (ADM) os encargos decorrentes da prestação de cuidados de saúde a militares na efetividade de serviço, desde que prestados nas entidades do SSM a que se refere o Decreto-Lei n.º 84/2014, de 27 de maio;
2. São suportados pelos orçamentos dos ramos das Forças Armadas os encargos decorrentes da prestação de cuidados de saúde nas Unidades de Saúde dos ramos das Forças Armadas de Tipo I, II e III;
3. Continuam a ser suportados pela entidade gestora da ADM os encargos decorrentes dos cuidados de saúde:

² IASFA, *Plano Estratégico 2022 – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA)*, Lisboa, 2022, pág. 6: «O grau de concretização de planos decorrentes do PE2019-2021, Plano de Ação para o Equilíbrio Financeiro da ADM (PAEFADM), Plano de Ação para a Rentabilização dos Imóveis do IASFA (PARII) e ainda a execução do Memorando de Entendimento para o Equilíbrio Financeiro do IASFA (MEEFI), foram realizados até ao limite das competências do Instituto».

³ *Ibid.*

- a) Prestados ao universo de militares na efetividade de serviço em entidades com as quais a ADM tenha celebrado acordos ou da livre escolha dos beneficiários;
- b) Prestados aos restantes beneficiários da ADM, nos termos do respetivo regime jurídico e da regulamentação em vigor, no HFAR e em entidades com as quais a ADM tenha celebrado acordos ou da livre escolha dos beneficiários.

Ora, o referido Despacho, datado de janeiro de 2019, refere expressamente que com ele se trata «de uma medida avulsa», razão pela qual os seus efeitos teriam «necessariamente uma vigência limitada no tempo, até que seja aprovada uma reforma mais estrutural da ADM e do SSM»⁴. No entanto, certo é que, volvidos mais de três anos, se verifica que a referida «reforma mais estrutural» continua por fazer, remontando a 2015 a última alteração efetuada ao Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de setembro, que estabelece o regime jurídico da assistência na doença aos militares das Forças Armadas⁵.

4

No que se refere ao segundo aspeto, relativo à necessidade de reforço das dotações orçamentais do OE para a ADM, a adenda ao plano estratégico do IASFA refere que⁶:

«O desequilíbrio entre receitas e despesa que se verifica na ADM ainda se mantém, pese embora a dívida do subsistema ao setor privado tenha sido saneada no final de 2021.

Na verdade, as receitas próprias provenientes dos descontos dos Beneficiários, acrescidas do montante de 20 M€ que tem sido atribuído anualmente nos sucessivos orçamentos de Estado (OE) para suportar, exclusivamente, despesas no âmbito da Portaria 1034/2009, não tem sido suficientes para cobrir a totalidade da despesa

⁴ Despacho n.º 1702/2019, de 24 de janeiro, do Ministro da Defesa Nacional, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 33 — 15 de fevereiro de 2019.

⁵ Decreto-Lei n.º 81/2015, de 15 de maio.

⁶ IASFA, *Plano Estratégico 2022 – Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P. (IASFA)*, Lisboa, 2022, págs. 12-13 e 14.



MS

inerente às responsabilidades que estão atribuídas por Lei a este subsistema público de saúde (SPS), embora essa insuficiência tenha sido atenuada durante a pandemia, face à verificada redução da procura de cuidados de saúde.

Entre 2019 e 2021 foram realizadas as tarefas pelas quais o IASFA foi diretamente responsável no quadro do MEEFI.

Mantém-se, porém, a necessidade de intervir nas matérias reguladas pela Portaria 1034/2009 e ao nível do relacionamento com o Sistema de Saúde Militar (SSM), a par de outros aspetos mais específicos relacionados com as características do universo de Beneficiários e com a gestão do próprio SPS. Há a noção da importância que assume esta área de atuação para todos os Beneficiários, incluindo os Deficientes das Forças Armadas, mas também é certo que este problema continua a contaminar a capacidade de atuação do IASFA, com reflexos na sua imagem institucional e capacidade mobilizadora, embora como se disse, o saneamento da dívida aos prestadores privados tenha melhorado substancialmente a situação.

[...]

Ao nível financeiro destaca-se o aumento das transferências do OE para financiar a ASC, anteriormente referido, e as transferências efetuadas no quadro do MEEFI que permitiram sanear a totalidade da dívida da ADM aos prestadores privados. Em oposição, globalmente mantem-se a dívida da ADM ao SSM e nos últimos dois anos de pandemia verificou-se uma diminuição em cerca de 19% das receitas próprias arrecadadas, comparativamente com anos anteriores.

5

Estou bem ciente quer do elevado grau de complexidade e do nível de exigência da tarefa, quer do longo percurso que já foi feito, quer da seriedade e empenho de todas as entidades envolvidas. Tanto assim que a matéria atinente ao regime e à gestão do subsistema de saúde ADM é apenas uma entre muitas outras que têm sido abordadas no âmbito da Plataforma do Sistema de Saúde Militar, criada com a missão de assegurar a permanente comunicação e articulação entre as entidades com responsabilidades no Sistema de Saúde Militar (SSM), tendo em vista a eficaz monitorização do funcionamento do SSM⁷. Venho, assim, apelar aos melhores esforços de Vossa Excelência para concluir com êxito esse processo.

Importa a esse propósito recordar que ao Estado cabe uma responsabilidade especial de zelar pelos interesses dos militares, entre outras razões, porque os

⁷ Despacho n.º 9490/2018, de 4 de agosto, do Ministro da Defesa Nacional, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 196 — 11 de outubro de 2018.



próprios estão legalmente impedidos de se organizarem em associação de natureza sindical e de, nesse âmbito, defenderem os seus interesses económicos e sociais⁸.

A essa responsabilidade estadual de âmbito geral para com os militares – que não pode deixar de ser encarada como uma contrapartida pela imposição legal de restrições intensas, ainda que constitucionalmente legítimas, aos seus direitos fundamentais –, no que especificamente respeita ao subsistema ADM, acresce ainda uma responsabilidade *reforçada* pela circunstância de tal subsistema se não caracterizar pela liberdade de inscrição ou pela liberdade de manutenção da inscrição. Tratando-se de um subsistema de adesão obrigatória – o que, na prática, significa que não podem os militares deixar de efetuar descontos –, a exigência de adequação do seu regime jurídico, enquanto condição necessária para, sem comprometer a sustentabilidade financeira desse subsistema, assegurar a prestação de cuidados de saúde de qualidade aos seus beneficiários, é superlativa.

6

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos, *também a Jenoci's,*

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)

⁸ O quadro legal aplicável resulta da conjugação do regime constante da Lei Orgânica n.º 3/2001, de 29 de agosto, com as restrições e condicionalismos previstos nos artigos 26.º a 33.º da Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada por último pela Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto). Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 31.º da LDN, «[o]s militares na efetividade de serviço têm o direito de constituir ou integrar associações sem natureza política, partidária ou sindical, nomeadamente associações profissionais». V. ainda o disposto no n.º 3 do artigo 27.º.