

AS  
118

ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

## Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

Reunião do Conselho Consultivo do Instituto de Acção Social das Forças Armadas, I.P.

Lisboa, 31 de Julho de 2018

**Pronuncia e posição da ANS relativamente ao**

Parecer do Auditor Jurídico do MDN sobre o Art.º 16º do Decreto-lei 215/2009, de 4 de Setembro, que aprova a Orgânica do de Acção Social das Forças Armadas, I.P.

1. Considerando o objetivo do ponto 1. do documento apresentado pelo Conselho Directivo (CD) do IASFA IP, cuja finalidade é solicitar que o Conselho Consultivo (CC), nos termos do n.º 2 do Art.º 31 da Lei Quadro dos Institutos Públicos, conjugado com o n.º 1 do Art.º 9.º da Lei Orgânica do IASFA, IP., (Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de Agosto), se pronuncie sobre o Parecer do Auditor Jurídico do Ministro da Defesa Nacional (MDN) sobre o Art.º 16.º da referida Lei Orgânica do IASFA, homologado por despacho do Ministro da Defesa Nacional, em 04 de Julho de 2018, bem como sobre as medidas a adoptar para o respectivo cumprimento.
2. Cumpre aqui esclarecer que este parecer interfere em questões relevantes e distintas, como sendo, o financiamento da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas, o financiamento da Acção Social Complementar e o do próprio IASFA.
3. Contudo, tendo por base o documento apresentado e o Parecer do Auditor Jurídico do MDN sobre o artigo 16.º da Lei Orgânica do IASFA, a que só agora tivemos acesso, entendemos que, salvo melhor opinião, tendo já sido homologado por Despacho do MDN, ou seja, praticado por autoridade competente, com tutela e superintendência sobre o IASFA, IP., e como tal com



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

legitimidade para o fazer, este passou a ter força administrativa vinculativa, contudo questionável.

4. Nessa conformidade, dadas as circunstâncias, é nossa convicção de que este Conselho Consultivo não tem competência para emitir qualquer parecer sobre o douto parecer já homologado.

5. Manifestamos, contudo, a nossa veemente discordância com os fundamentos evocados e entendemos que **este assunto apenas poderá ser dirimido por entidade competente para fazer uma interpretação autêntica do alcance do comando jurídico plasmado no Artigo 16.º do Decreto-lei 193/2012, de 23 de Agosto.**

6. Face ao exposto e não dispensando o recurso a quaisquer outras medidas, vimos requerer a Sua Excelência o Senhor Presidente do Conselho Consultivo do IASFA que faça chegar ao Conselho Directivo a nossa pretensão e, nesse sentido, requeira a intervenção do competente órgão para efectivar o que referimos no ponto 5.

7. Ainda assim, e fundamentando a nossa discordância com o referido parecer, entendemos que este levanta mais questões relevantes e que, em nosso entendimento, só podem ser dirimidas através de órgão com competência própria para delas fazer uma interpretação autêntica e julgar, ou seja, os tribunais.

8. O douto auditor jurídico de sua Excelência o MDN, cumprindo claramente os desígnios da sua vontade, vem argumentar que o conceito de "Estado Português", referido no contexto do citado artigo 16.º, ao invés de se aplicar em sentido restrito, deve ser usado em sentido



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

318

amplo, em virtude de o IASFA ser um Instituto Público e, como tal, deve ser considerado um órgão da administração indirecta do Estado.

9. Discordando desta interpretação, não deixa de ser relevante que para determinação e fundamentação da responsabilidade pelo pagamento, o douto parecer tenha recorrido ao alcance e abrangência do vocábulo “Estado” tanto em sentido lato como estrito, já que em ultima instância e em sentido ainda mais lato “Estado” somos todos nós e bem o temos sentido quando somos chamados a responder por tudo quanto o Estado, em sentido mais estrito, tem permitido que atinja proporções que desconhecemos mas que se revelam de monta.

10. Contudo, é nossa convicção que qualquer obrigação legal pelo financiamento dos excedentes resultantes da despesa da ADM é da exclusiva responsabilidade do governo da República e alicerçamos esta nossa convicção no facto de o IASFA ser um Instituto Público que tem por missão garantir e promover a Ação Social Complementar (ASC) dos seus beneficiários, a quem, a nosso ver, foi errada e “ilegalmente”, como decorre do artigo 8.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (LEI QUADRO DOS INSTITUTOS PÚBLICOS), imposta a **gestão** do sistema de Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM), não devendo nem podendo ser o seu património próprio a responder por défices resultantes da suborçamentação crónica ou do desadequado modelo de financiamento estabelecido para a ADM.

11. Também não deixa de ser relevante que o douto parecer tenha lançado mão da moral e dos valores e de um parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (PGR) de 1987, em que são referidos dois outros Pareceres da mesma entidade, datados de 1959, sobre matéria completamente diversa daquela que ora se analisa, proferido num quadro sociopolítico e constitucional sem paralelo com o que vivemos.



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

*[Handwritten signature]*  
4/8

12. Registamos também como relevante que Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, enquanto membro do governo democrático da República integrada na Europa das Nações, tenha homologado um parecer com esses fundamentos sem antes o submeter a apreciação das partes interessadas.

13. Refere ainda o douto parecer que o Exmo. Sr. Secretário-Geral do Ministério da Defesa, para quem o vocábulo “Estado”, citado no artigo 16.º *“se quis referir às entidades públicas directamente responsáveis pela gestão da ADM que, no caso, é o IASFA”, por “o Instituto ser dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, o que lhe confere plena autonomia na gestão dos seus recursos para prossecução da sua missão”* e na satisfação dos referidos custos, ligados à prestação de cuidados de saúde assistencial, é de opinião que se deve ter em consideração o Despacho n.º 511/2015, de 19 de Janeiro, do Ministro da Defesa Nacional.

14. É também de relevar que a interpretação do alcance e abrangência do vocábulo “gerir”, quando se refere a “gerir o sistema de assistência na doença aos militares das Forças Armadas” esta não tenha merecido a mesma profundidade de análise, já que a gestão da ADM, em nosso entendimento, não é mais que “uma prestação de serviços” que o IASFA presta á tutela ainda que, tendo em conta as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, a nosso ver, não esteja conforme com a lei.

15. Decorre desta nossa apreciação que, salvo melhor opinião, a responsabilidade do IASFA se confina ao uso dos recursos postos à sua disposição para dar resposta às necessidades da ADM.



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

5/8

16. Refere igualmente o douto parecer, citando o Exmo. Sr. Secretário-Geral do Ministério da Defesa, e já como que em resposta à segunda questão colocada, não poder o IASFA continuar a registar como proveitos montantes que nada têm a ver com as dotações específicas do Orçamento de Estado, já que este tipo de procedimento constitui *“um expediente atípico, que carece de fundamento técnico”*.

17. Não sendo o estado uma entidade que possa ser considerada insolvente, a única forma de conseguir elaborar as Demonstrações Financeiras, respeitando os princípios contabilísticos da contabilidade pública, sem que daí resultem procedimentos de outra natureza, na presente situação, isto apenas é possível fazendo a contabilização dos excedentes resultantes da despesa da ADM em acréscimos de proveitos a receber do Estado porque os mesmos são da sua exclusiva responsabilidade, como bem refere o Revisor Oficial de Contas no seu parecer.

18. Deixam pois, tanto o parecer do Gabinete Jurídico do MDN, como suas excelências o Exmo. Sr. Secretário-Geral do Ministério da Defesa e também o Senhor Ministro da Defesa Nacional, de ter em conta (ou tendo, não o quiseram evocar) que a Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM) decorre da discriminação positiva prevista na alínea i) do artigo 2.º da Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, que estabelece as Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar e que, apesar das tentativas de comparação, contrariamente ao subsistema de saúde dos servidores do Estado (ADSE), de carácter facultativo, a ADM é de inscrição obrigatória para todos os Militares dos Quadros Permanentes, para os Militares em Regime de Voluntariado e Contrato e outros tipificados no conceito de beneficiário titular, conforme determina o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 167/2005, de 23 de Setembro.



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

*[Handwritten signature]*  
618

19. Também, em nosso entendimento, erradamente, é referido no parecer jurídico que o IASFA tem como receitas *“as dotações orçamentais que lhe forem atribuídas”*, as receitas próprias e as *“provenientes das quotas pagas pelos beneficiários”*.

20. Acontece que, contrariamente ao referido, as receitas respeitantes à ADM não são as relativas a quotas dos beneficiários da acção social complementar, mas sim as provenientes dos descontos obrigatórios efectuados aos beneficiários titulares e dos descontos facultativos efectuados às outras categorias de beneficiários tipificados na lei, sendo as mesmas, em alguns casos, consideradas como receitas consignadas.

21. Esta confusão de conceitos e fontes de financiamento, a nosso ver, já era previsível, tanto mais que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 215/2009, de 4 de Setembro, neste âmbito, já referia que *“... são atribuídas duas missões distintas, uma no domínio da acção social complementar e, outra, no domínio da gestão da assistência na doença aos militares das Forças Armadas”*. Esta particularidade continua a ter relevância quando também o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de Agosto, quanto á missão do IASFA refere que *“... consiste em garantir e promover a acção social complementar dos seus beneficiários, e gerir o sistema de assistência na doença aos militares das Forças Armadas...”*

22. Daqui decorre que a única fonte de financiamento prevista para a manutenção da ADM é a proveniente dos descontos obrigatórios e facultativos efectuados aos beneficiários da ADM, sendo que, nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 193/2012, de 23 de Agosto, *“...na parte excedente ao pagamento devido pelo beneficiário, é da responsabilidade exclusiva do Estado Português.”*



ANS

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

7/8

23. Parece-nos óbvio que assim seja, na medida em que, estando perante um sistema de inscrição obrigatória, o excedente da despesa não coberto com os descontos dos beneficiários, tenha que ser suportado pela atribuição de dotações orçamentais a inscrever anualmente no orçamento do Ministério da Defesa e a transferir para a entidade que tem a mera responsabilidade de gestão do sistema, sendo alheia ao seu financiamento, neste caso, o IASFA.

24. Também a nosso ver, e salvo melhor opinião, nesta aproximação de conceitos e objectivos preconizados pelo governo, tanto para a Assistência na Doença aos Militares, como para a Acção Social Complementar, lançando mão do conceito e equidade na aplicação do direito e da lei, os descontos dos beneficiários para a ADM, devem constituir-se como receita consignada direccionada aos fins que estão na sua origem, bem como no âmbito da Acção Social Complementar se devem aplicar os princípios preconizados pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril que regula o Regime da Acção Social Complementar dos Trabalhadores da Administração Directa e Indirecta do Estado, nomeadamente o que consta dos artigos 5.º e 7.º do referido diploma.

25. Já quanto à segunda pergunta que nos é dirigida no documento em análise, entendemos que as medidas que o Conselho Directivo deverá implementar para reduzir as despesas e aumentar as receitas terão que ser sempre repartidas entre a tutela e o IASFA. Caso a tutela venha a impor essa responsabilidade em exclusivo ao IASFA, este deverá providenciar no sentido da intervenção de entidade competente para dirimir as questões suscitadas.

26. Concluindo, é nosso entendimento que o parecer que nos é dado a apreciar, interferindo em questões relevantes e distintas relativas ao financiamento da Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas, do financiamento da Acção Social Complementar e do próprio IASFA, não trata com equidade os agentes da administração pública e muito menos



**ANS**

Membro Efectivo da  
EUROMIL

# Associação Nacional de Sargentos



EUROMIL

Organização Europeia  
de Associações  
e Sindicatos  
Militares

leva em linha de conta a diferenciação positiva que decorre da Lei que define as Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar, razão pela qual nos manifestamos contra o que é apresentado no referido parecer e requeremos a Vossa Excelência que diligencie no sentido de apresentar recurso junto das entidades competentes em conformidade com o que referimos no ponto 6.

Lisboa, 31 de Julho de 2018

O Vogal representante da Associação Nacional de Sargentos no Conselho Consultivo do IASFA

José Fernandes Gonçalves

Sargento-Mor