

**ERS**



## **RECOMENDAÇÃO**

JULHO DE 2025

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DE  
ADMINISTRAÇÃO DA  
ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE**



## I. ATRIBUIÇÕES DA ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE

1. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, a ERS *“tem por missão a regulação, nos termos previstos nos presentes estatutos, da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde”*, sinalizando a alínea b) do n.º 2 do mesmo preceito que as suas atribuições *“compreendem a supervisão da atividade e funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no que respeita [à] garantia dos direitos relativos ao acesso aos cuidados de saúde, à prestação de cuidados de saúde de qualidade, bem como dos demais direitos dos utentes”*.
2. O artigo 4.º dos mencionados Estatutos sublinha que a ERS *“exerce funções de regulação, de supervisão e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas na área da saúde dos setores privado, público, cooperativo e social”* (n.º 1), estando, assim, sujeitos *“à regulação da ERS, no âmbito das suas atribuições e para efeitos dos presentes estatutos, todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, do setor público, privado, cooperativo e social, independentemente da sua natureza jurídica, nomeadamente hospitais, clínicas, centros de saúde, consultórios, laboratórios de análises clínicas, equipamentos ou unidades de telemedicina, unidades móveis de saúde e termas”* (n.º 2).
3. Por outro lado, o artigo 10.º dos aludidos Estatutos define como objetivos da ERS, para além do mais, o de *“[a]ssegurar o cumprimento dos requisitos do exercício da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, incluindo os respeitantes ao regime de licenciamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos da lei”* (alínea a)), o de *“[a]ssegurar o cumprimento dos critérios de acesso aos cuidados de saúde, nos termos da Constituição e da lei”* (alínea b)), o de *“[g]arantir os direitos e interesses legítimos dos utentes”* (alínea c)), o de *“[z]elar pela prestação de cuidados de saúde de qualidade”* (alínea d)) e, bem assim, o de *“[z]elar pela legalidade e transparência das relações económicas entre todos os agentes do sistema”* (alínea e)).
4. A densificação dos objetivos enunciados nas alíneas supramencionadas é concretizada nos artigos subsequentes dos Estatutos da ERS.



5. Assim, o artigo 11.º estabelece que incumbe à ERS, “[p]ronunciar-se e fazer recomendações sobre os requisitos necessários para o funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde” (alínea a)), “[i]nstruir e decidir os pedidos de licenciamento de estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos da lei” (alínea b)), bem como “[a]ssegurar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares de funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde e sancionar o seu incumprimento” (alínea c)).
6. Por sua vez, na prossecução do objetivo enunciado na alínea e) do artigo 10.º, incumbe também à ERS, entre as demais atribuições previstas no artigo 15.º dos seus Estatutos, “[e]laborar estudos e emitir recomendações sobre a organização e o desempenho dos serviços de saúde do SNS” (alínea c)).
7. E, em concretização dos seus poderes de supervisão, o artigo 19.º identifica como incumbências da ERS, entre outras, a de “[e]mitir ordens e instruções, bem como recomendações ou advertências individuais, sempre que tal seja necessário, sobre quaisquer matérias relacionadas com os objetivos da sua atividade reguladora, incluindo a imposição de medidas de conduta e a adoção das providências necessárias à reparação dos direitos e interesses legítimos dos utentes” (alínea b)).

## II. DO ESTUDO SOBRE O ACESSO A CUIDADOS DE SAÚDE POR IMIGRANTES REALIZADO EM 2015

8. Em 2015, ao abrigo das atribuições e incumbências estabelecidas nos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, a ERS realizou um Estudo sobre o “Acesso a cuidados de saúde por imigrantes”.
9. O referido Estudo permitiu apurar a existência de barreiras no acesso a cuidados de saúde relacionadas com dificuldades linguísticas, diferenças culturais, problemas e dificuldades socioeconómicas, mas também de barreiras assentes em constrangimentos informáticos e nos procedimentos implementados para referenciação destes utentes e para prescrição de medicamentos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Estudo disponível para consulta em: <https://www.ers.pt/pt/atividade/regulacao-economica/selecionar/estudos/lista-de-estudos/acesso-a-cuidados-de-saude-por-imigrantes/>



10. As referidas conclusões determinaram a emissão pela ERS de uma recomendação às cinco Administrações Regionais de Saúde (ARS)<sup>2</sup> no sentido de: i) garantir que os estabelecimentos prestadores integrados na sua área de influência procedessem à afixação em local público e visível dos cartazes anexos à deliberação da ERS, contendo informação útil respeitante ao exercício do direito à proteção da saúde pelos cidadãos estrangeiros, mormente ao acesso à rede nacional de prestação de cuidados de saúde; ii) garantir o cumprimento integral do determinado no Despacho do Ministro da Saúde n.º 25360/2001, incluindo o disposto nos seus pontos 6 e 7; e iii) informar, em prazo não superior a 30 dias úteis, das dificuldades e vicissitudes por si verificadas, em colaboração com cada um dos estabelecimentos prestadores integrados na sua área de influência, no cumprimento daquela ordem governamental e das demais determinações legais a respeito do acesso pelos cidadãos estrangeiros à rede nacional de prestação de cuidados de saúde.
11. Do mesmo modo, em 2015 foi também emitida pela ERS uma recomendação à Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) tendo em vista: i) a promoção de medidas de atuação julgadas adequadas ao registo, tratamento e monitorização dos dados e informações reais sobre cada um dos cidadãos estrangeiros que acede aos cuidados de saúde no SNS; e ii) a adequação dos sistemas de informação em uso pelos estabelecimentos prestadores ao cumprimento da legislação em vigor, em especial, à garantia do direito à proteção da saúde dos cidadãos estrangeiros irregulares<sup>3</sup>, no que respeita, por exemplo, à referenciação daqueles utentes para os cuidados diferenciados ou, ainda, à prescrição de Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT) e de medicamentos.

---

<sup>2</sup> Recomendação disponível para consulta em: <https://www.ers.pt/pt/atividade/regulacao-economica/selecionar/estudos/lista-de-estudos/acesso-a-cuidados-de-saude-por-imigrantes/>

<sup>3</sup> Relativamente aos menores estrangeiros em situação irregular em território nacional, cfr. o Decreto-lei n.º 67/2004, de 25 de março, que cria um registo nacional de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional, e a Portaria n.º 995/2004, de 9 de agosto, que aprova a regulamentação de tal registo.



### III. DO ESTUDO SOBRE O ACESSO DE IMIGRANTES A CUIDADOS DE SAÚDE PRIMÁRIOS REALIZADO EM 2024

12. No âmbito da intervenção regulatória da ERS mais recente, foram identificadas diversas situações, nomeadamente em sede de pedidos de esclarecimento, processos de reclamação, sugestão e elogio (REC) e de processos de inquérito, que evidenciaram a existência de constrangimentos no acesso a cuidados de saúde por parte de cidadãos estrangeiros.
13. Deste modo, em 2024, a ERS revisitou este tema, tendo realizado um estudo sobre o acesso de imigrantes a cuidados de saúde primários (CSP)<sup>4</sup>.
14. No âmbito do referido estudo, foi possível concluir que se mantêm alguns dos constrangimentos identificados no estudo realizado pela ERS em 2015, relacionados com o registo, tratamento e monitorização dos dados e informações sobre os cidadãos estrangeiros que acedem aos cuidados de saúde no SNS.
15. Nomeadamente, foi possível aferir que não estão disponíveis dados validados que permitam retratar com exatidão a procura de cuidados de saúde hospitalares por parte de utentes imigrantes nos últimos três anos.
16. De acordo com os esclarecimentos obtidos junto da ACSS, à data do pedido de elementos da ERS<sup>5</sup>, os dados dos anos de 2020 a 2023 ainda não se encontravam consolidados em termos de validação da faturação e seriam expectáveis muitas variações dessa informação até que o processo ficasse concluído.
17. Por outro lado, foram também identificados obstáculos à obtenção de informação sobre a atividade realizada pelos CSP nos anos anteriores a 2023, na medida em que, de acordo com os esclarecimentos obtidos junto da ACSS, os mesmos não se encontravam acessíveis, no formato de recolha direta, para os anos anteriores.
18. Por fim, foi ainda possível aferir a existência de lacunas relacionadas com a informação relativa ao registo dos utentes no Registo Nacional de Utentes (RNU).

---

<sup>4</sup> O referido estudo encontra-se disponível para consulta em: [https://www.ers.pt/media/i2rdaw14/ers\\_-\\_acesso-de-imigrantes-a-cuidados-de-sa%C3%BAde-prim%C3%A1rios.pdf](https://www.ers.pt/media/i2rdaw14/ers_-_acesso-de-imigrantes-a-cuidados-de-sa%C3%BAde-prim%C3%A1rios.pdf)

<sup>5</sup> Esclarecimentos prestados a 21 de agosto de 2024.



19. De acordo com a ACSS, até março de 2023, era possível o registo de um cidadão estrangeiro no RNU e inscrição numa unidade de CSP sem critérios de dados obrigatórios relativos ao utente.
20. A partir de abril de 2023, o Despacho n.º 1668/2023, de 2 de fevereiro, impôs novas condições quanto aos campos de informação obrigatórios para novos registos de utentes no RNU e sua inscrição numa unidade de CSP.
21. Todavia, a implementação das novas tipologias de registo (ativo, transitório e inativo) para os registos já existentes foi suspensa no final de março de 2023, uma vez que existiam muitos registos que requeriam a completude de dados de informação respeitantes aos utentes.
22. Por essa razão, não foi levada a cabo pela ACSS tal implementação.
23. Deste modo, apenas os registos realizados a partir de abril de 2023 apresentavam toda a informação obrigatória para registo no RNU e inscrição nos CSP dos utentes prevista no Despacho n.º 1668/2023, enquanto alguns dos registos anteriores àquela data se mantinham com informação em falta.
24. AACSS esclareceu, ainda, que se encontra a decorrer o processo de complemento de dados junto das Unidades Locais de Saúde (ULS), para implementação da tipologia no RNU relativa a cada utente (registo ativo, registo transitório ou inativo).
25. Em linha com os esclarecimentos prestados à ERS, a ACSS emitiu, em 27 de agosto de 2024, um comunicado com o intuito de informar que os utentes sem registo completo no RNU iriam ser contactados para procederem à sua atualização junto das unidades de CSP.
26. Atentos os constrangimentos identificados, afigura-se necessário reiterar a recomendação emitida à ACSS em 15 de julho de 2015.
27. E, paralelamente, emitir uma nova recomendação à ACSS, aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., à Direção Executiva do SNS, às ULS e ao Ministério da Saúde, de forma a garantir uma efetiva melhoria no registo, tratamento e monitorização dos dados e informações sobre cada um dos cidadãos estrangeiros que acede aos cuidados de saúde no SNS;



28. Por outro lado, a ERS continuará a acompanhar, na sua atividade regulatória, o acesso a cuidados de saúde por cidadãos estrangeiros ao SNS, considerando, designadamente, o impacto das alterações legislativas cuja entrada em vigor se encontra prevista para abril de 2025.

#### IV. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

29. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 121.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), “[s]em prejuízo do disposto no artigo 124.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”.
30. Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, aplicável ex vi artigo 24.º dos Estatutos da ERS, foram chamadas a pronunciar-se a ACSS, a SPMS e a DE-SNS.
31. Decorrido o prazo concedido pela ERS, foram rececionadas, em 24 de março de 2025, as pronúncias da SPMS e da ACSS, não tendo a DE-SNS feito chegar os seus contributos a esta Entidade.
32. Da pronúncia da SPMS resulta o seguinte:

*“[...] No que respeita à recomendação constante do ponto IV, a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., encontra-se a aguardar a alteração do Regulamento do Registo Nacional de Utentes (RNU) e consequente orientação quanto aos procedimentos operacionais necessários, a refletir no respetivo sistema do RNU.*

*Salienta-se ainda que a alteração ao Regulamento RNU visa a aplicação das regras determinadas pelo Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, e o Despacho n.º 40/2025, de 2 de janeiro, referentes aos processos de registo dos cidadãos no RNU e inscrição de utentes nos Cuidados de Saúde Primários. [...]”.*

33. Por sua vez, a ACSS pronunciou-se nos seguintes termos:

*“[...] O início do processo de validação da produção hospitalar depende da publicação da circular normativa referente a condições e procedimentos anuais de faturação e de alterações nos SI. Todos os erros marcados, dependem ainda de correções que têm de*



*ser efetuadas pelas Unidades hospitalares. A validação da produção enviada pelas instituições hospitalares já se encontra praticamente concluída até 2023. A ACSS está a realizar todos os esforços para iniciar a validação da produção do ano de 2024, no entanto, com a transição para o modelo das Unidades Locais de Saúde (ULS) em 2024, há alterações significativas a realizar nos SI. Prevê-se o início da validação de 2024 em maio de 2025.*

*O sistema base da informação contém a informação, no entanto, por falta de recursos e pela complexidade da extração para os anos anteriores, foi aplicado um processo de extração de informação mais simples, mas essa informação só se encontra disponível para os últimos 12 meses.*

*Existe necessidade de mais orientações às unidades e formação dos elementos que efetuam os registos para que se poder colmatar os constrangimentos existentes. A ACSS está a criar um Grupo de Trabalho com as ULS, com o objetivo de assegurar transmitir orientações e efetuar esclarecimentos aos pontos focais das ULS, sobre os registos no RNU e sobre a aplicação dos Acordos Internacionais e o acesso dos cidadãos estrangeiros.*

• *Enquadramento Legal*

*[...] determina o Despacho n.º 25360/2001 que, os cidadãos estrangeiros que não têm documento mencionado no n.º 2 têm de apresentar a declaração emitida pela junta de freguesia que comprove que residem em Portugal há mais de 90 dias, e será sobre esses que se aplica a exceção de cobrança de despesas efetuadas nas situações que ponham em perigo a saúde pública.*

*Este contexto confirma que a exceção corresponde à situação de cuidados que ponham em perigo a saúde pública e que o cidadão tem de provar que está em Portugal há mais de 90 dias.*

*Assim, não estão incluídos na exceção os utentes que residem há menos de 90 dias, logo, sobre esses utentes aplica-se a cobrança das despesas efetuadas.*

*A Circular n.º 12/2009 da Direção-Geral da Saúde (DGS) vem esclarecer o enquadramento de acesso, mas não pode alterar o que está determinado pelo Despacho n.º 25360/2001.*

*O ponto 5 da Circular da DGS menciona: 5. Os imigrantes que não sejam titulares de uma autorização de residência ou que se encontrem numa situação irregular face à legislação da imigração em vigor, têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde*



*apresentando um documento da Junta de Freguesia da sua área de residência que certifique que se encontram a residir em Portugal há mais de noventa dias (...).*

*Este ponto aplica a condição determinada pelo Despacho n.º 25360/2001, ou seja, o cidadão em situação irregular necessita apresentar a declaração que comprova que reside há mais de 90 dias.*

*[...] Através do ponto 7, a DGS altera o que está determinado no Despacho e estabelece que todos os cidadãos sem documento de residência e sem declaração que comprove que se encontra em Portugal há mais de 90 dias têm acesso nas mesmas condições, o que significaria que o SNS iria suportar a despesa de cuidados de saúde a qualquer cidadão que recorra ao SNS. Esta condição altera o que foi determinado pelo Despacho n.º 25360/2001, que inclusive indica que podem ser cobradas as despesas aos cidadãos que estão em condição irregular e que não apresentem a declaração.*

*A Circular n.º 12/2009 não se sobrepõe ao Despacho n.º 25360/2001, e acresce ainda que a DGS, no âmbito das suas competências, não altera procedimentos referentes à assunção de encargos financeiros.*

*Face a este entendimento, a ACSS aplica as condições do Despacho n.º 25360/2001 e considera que podem ser cobradas despesas ao cidadão em situação irregular, com exceção daquelas que se encontram mencionadas no ponto 7 da Circular n.º 12/2009, desde que o cidadão apresente a declaração emitida pela Junta de Freguesia que comprova que reside há mais de 90 dias em Portugal.*

*Sobre o Despacho n.º 1668/2023, os campos de informação obrigatórios para se efetuar o registo de qualquer cidadão no Registo Nacional de Utente (RNU) e atribuir um Número Nacional de Utentes são aqueles que são necessários para efetuar um registo transitório, nomeadamente: a) Nome; b) Sexo; c) Data de nascimento; d) País de nacionalidade; e) País de naturalidade; f) Distrito, concelho e freguesia quando a naturalidade é portuguesa.*

*O RNU permite ainda o registo dos restantes campos de informação mencionados no artigo 3.º do Despacho n.º 1668/2023.*

*Importa esclarecer que o novo Despacho n.º 14830/2024 contém apenas matéria referente ao registo no RNU e que o novo Despacho n.º 40/2025 diz respeito à inscrição em cuidados de saúde primários (CSP), existindo intencionalmente a separação das duas matérias.*



*No âmbito dos novos Despachos, manteve-se a obrigatoriedade do mesmo conjunto mínimo de informação para se efetuar o registo no RNU, que origina a atribuição do Número Nacional de Utente. A inscrição CSP obriga a um registo atualizado que determina um conjunto adicional de informação preenchida na ficha do utente e que corresponde às mesmas condições do Registo Ativo no Despacho n.º 1668/2023.*

*Confirma-se que existe um lapso no artigo 7.º do Despacho n.º 40/2025, quando menciona a indicação ao despacho do ponto anterior, quando efetivamente este artigo não contém outro número. Esclarece-se que se considera que as referências feitas ao Despacho n.º 1668/2023 passam a ser consideradas como dizendo respeito ao Despacho n.º 40/2025, sobre as orientações emitidas pela ACSS.*

- *Recomendações finais referentes ao Estudo de 2025*

*Sobre as recomendações finais, a ACSS pretende com o Grupo de Trabalho que está a criar com pontos focais das ULS, colmatar os constrangimentos existentes, produzir melhores registos pelas unidades, transmitir conhecimentos, disseminar informação necessárias aos CSP e CSH no que diz respeito ao registo dos cidadãos e condições de acesso. [...]*

34. *Cumpra, assim, analisar os elementos invocados na pronúncia da SPMS e da ACSS, aferindo da suscetibilidade de os mesmos infirmarem ou alterarem a deliberação projetada.*
35. *As declarações prestadas foram consideradas e ponderadas pela ERS.*
36. *No que respeita à pronúncia da SPMS, constata-se que da mesma não resultam factos ou elementos novos suscetíveis de infirmar ou alterar os pressupostos e as conclusões da Recomendação projetada.*
37. *Já que no concerne à pronúncia da ACSS, regista-se positivamente, desde logo, o facto de esta entidade estar a criar “um Grupo de Trabalho com as ULS, com o objetivo de assegurar transmitir orientações e efetuar esclarecimentos aos pontos focais das ULS, sobre os registos no RNU e sobre a aplicação dos Acordos Internacionais e o acesso dos cidadãos estrangeiros”;*



38. De modo a “colmatar os constrangimentos existentes, produzir melhores registos pelas unidades, transmitir conhecimentos, disseminar informação necessárias aos CSP e CSH no que diz respeito ao registo dos cidadãos e condições de acesso”.
39. No mais, saliente-se, a ACSS acolhe as conclusões da ERS.

**Por outro lado,**

40. Na sua pronúncia, relativamente ao enquadramento legal que subjaz à Recomendação, a ACSS aduz ainda o seguinte:

*“[...] determina o Despacho n.º 25360/2001 que, os cidadãos estrangeiros que não têm documento mencionado no n.º 2 têm de apresentar a declaração emitida pela junta de freguesia que comprove que residem em Portugal há mais de 90 dias, e será sobre esses que se aplica a exceção de cobrança de despesas efetuadas nas situações que ponham em perigo a saúde pública.*

*Este contexto confirma que a exceção corresponde à situação de cuidados que ponham em perigo a saúde pública e que o cidadão tem de provar que está em Portugal há mais de 90 dias.*

*Assim, não estão incluídos na exceção os utentes que residem há menos de 90 dias, logo, sobre esses utentes aplica-se a cobrança das despesas efetuadas.*

*A Circular n.º 12/2009 da Direção-Geral da Saúde (DGS) [sic] vem esclarecer o enquadramento de acesso, mas não pode alterar o que está determinado pelo Despacho n.º 25360/2001.*

*O ponto 5 da Circular da DGS menciona: 5. Os imigrantes que não sejam titulares de uma autorização de residência ou que se encontrem numa situação irregular face à legislação da imigração em vigor, têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde apresentando um documento da Junta de Freguesia da sua área de residência que certifique que se encontram a residir em Portugal há mais de noventa dias (...).*

*Este ponto aplica a condição determinada pelo Despacho n.º 25360/2001, ou seja, o cidadão em situação irregular necessita apresentar a declaração que comprova que reside há mais de 90 dias.*

*[...] Através do ponto 7, a DGS altera o que está determinado no Despacho e estabelece que todos os cidadãos sem documento de residência e sem declaração que comprove*



*que se encontra em Portugal há mais de 90 dias têm acesso nas mesmas condições, o que significaria que o SNS iria suportar a despesa de cuidados de saúde a qualquer cidadão que recorra ao SNS. Esta condição altera o que foi determinado pelo Despacho n.º 25360/2001, que inclusive indica que podem ser cobradas as despesas aos cidadãos que estão em condição irregular e que não apresentem a declaração.*

*A Circular n.º 12/2009 [sic] não se sobrepõe ao Despacho n.º 25360/2001, e acresce ainda que a DGS, no âmbito das suas competências, não altera procedimentos referentes à assunção de encargos financeiros.*

*Face a este entendimento, a ACSS aplica as condições do Despacho n.º 25360/2001 e considera que podem ser cobradas despesas ao cidadão em situação irregular, com exceção daquelas que se encontram mencionadas no ponto 7 da Circular n.º 12/2009, desde que o cidadão apresente a declaração emitida pela Junta de Freguesia que comprova que reside há mais de 90 dias em Portugal. [...]*

**A este respeito, importa, na esteira da doutrina da ERS nesta matéria, referir o seguinte.**

41. De acordo com o n.º 4 do Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro, “Os cidadãos estrangeiros que não se encontrem numa das situações previstas no n.º 2 do presente despacho [serem detentores de “autorização de permanência ou de residência, ou visto de trabalho em território nacional”] têm acesso aos serviços e estabelecimentos do SNS, mediante a apresentação junto dos serviços de saúde da sua área de residência de documento comprovativo, emitido pelas juntas de freguesia, nos termos do disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, de que se encontram em Portugal há mais de 90 dias”.
42. Dispondo o n.º 5 do Despacho n.º 25360/2001 que “Aos cidadãos estrangeiros referidos no número anterior [portadores de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia], nos termos do disposto na alínea c) do n.º 2 da base III da Lei de Bases da Saúde, poderão ser cobradas as despesas efectuadas, exceptuando a prestação de cuidados de saúde em situações que ponham em perigo a saúde pública, de acordo com as tabelas em vigor, atentas as circunstâncias do caso concreto, nomeadamente no que concerne à situação económica e social da pessoa, a aferir pelos serviços de segurança social”.



43. Assim, o n.º 5 do Despacho n.º 25360/2001 dispensa de cobrança os cidadãos sem autorização de residência mas portadores de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia no que respeita à *“prestação de cuidados de saúde em situações que ponham em perigo a saúde pública”*.
44. Indo ao encontro da referida norma, o n.º 5 da Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD da DGS, de 7 de maio de 2009 (e não a Circular n.º 12/2009 da DGS, como consta da pronúncia da ACSS), dispõe que *“Os imigrantes que não sejam titulares de uma autorização de residência ou que se encontrem numa situação irregular face à legislação da imigração em vigor, têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde apresentando um documento da Junta de Freguesia da sua área de residência que certifique que se encontram a residir em Portugal há mais de noventa dias, conforme o disposto no artigo 34º do Decreto Lei nº135/99 de 22 de Abril”*.
45. Por sua vez, o n.º 7 da Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD estatui o seguinte:
- “Os imigrantes que se encontram na situação prevista no número anterior [não detentores de autorização de residência nem de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia] têm acesso a cuidados de saúde nos mesmos termos que a população em geral, nas seguintes situações:*
- *Cuidados de saúde urgentes e vitais;*
  - *Doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública (tuberculose ou sida, por exemplo);*
  - *Cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva, nomeadamente acesso a consultas de planeamento familiar, interrupção voluntária da gravidez, acompanhamento e vigilância da mulher durante a gravidez, parto e puerpério e cuidados de saúde prestados aos recém-nascidos;*
  - *Cuidados de saúde a menores que se encontram a residir em Portugal, nos termos definidos no Decreto-Lei nº 67/2004, de 25 de Março;*
  - *Vacinação, conforme o Programa Nacional de Vacinação em vigor;*



- *Cidadãos estrangeiros em situação de Reagrupamento Familiar, quando alguém do seu agregado familiar efectua descontos para a Segurança Social devidamente comprovados;*
- *Cidadãos em situação de exclusão social ou em situação de carência económica comprovada pelos Serviços da Segurança Social”.*

**Agora,**

46. A Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 7 de maio de 2009, aprovada em momento posterior ao Despacho n.º 25360/2001, procurou clarificar dúvidas de enquadramento e aplicação do diploma à data existentes.
47. Isso mesmo resulta expressamente do preâmbulo da Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD:

*“O Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de Novembro, do Ministro da Saúde, publicado no Diário da República n.º286, II Série, de 12 de Dezembro, estabeleceu os procedimentos em matéria de acesso dos cidadãos estrangeiros ao Serviço Nacional de Saúde.*

*Tendo em consideração que continuam a subsistir dúvidas quanto ao enquadramento a ser dado e respectiva aplicação aos procedimentos em matéria de acesso dos imigrantes aos cuidados de saúde, impõe-se clarificar, através da presente circular informativa o seguinte: (...).”*

48. Conforme explanado *supra*, a dispensa de cobrança prevista no n.º 5 do Despacho n.º 25360/2001 destina-se apenas a utentes detentores de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia e no que concerne concretamente à *“prestação de cuidados de saúde em situações que ponham em perigo a saúde pública”*.
49. Ora, o n.º 7 da Circular Informativa n.º 12/DQS/DM **estende essa dispensa de cobrança**, e de forma dupla:
- a) Por um lado, *subjetivamente*, alargando-a a cidadãos imigrantes que, não possuindo autorização de residência, não possuam outrossim atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia;



b) E, por outro, *objetivamente*, concretizando o leque de cuidados de saúde que passam a cair dentro da esfera da dispensa de cobrança, e já referidos anteriormente: cuidados de saúde urgentes e vitais, doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública (tuberculose ou sida, por exemplo), cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva (nomeadamente, acesso a consultas de planeamento familiar, interrupção voluntária da gravidez, acompanhamento e vigilância da mulher durante a gravidez, parto e puerpério e cuidados de saúde prestados aos recém-nascidos, cuidados de saúde a menores que se encontram a residir em Portugal, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março, vacinação, conforme o Programa Nacional de Vacinação em vigor, cidadãos estrangeiros em situação de Reagrupamento Familiar, quando alguém do seu agregado familiar efetua descontos para a Segurança Social devidamente comprovados e cidadãos em situação de exclusão social ou em situação de carência económica comprovada pelos Serviços da Segurança Social.

50. Neste conspecto, importa também ter presente o facto de a Base 21 da nova Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro) ter passado a dispor, no que respeita à **definição de beneficiário de SNS**, o seguinte:

*“1 - São beneficiários do SNS todos os cidadãos portugueses.*

*2 - São igualmente beneficiários do SNS os cidadãos, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável.”.*

51. Assim, ao considerar como beneficiários os migrantes com ou sem situação legalizada, o legislador impôs um **conceito amplo de beneficiário do SNS**, por comparação com a redação da anterior Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de agosto), a qual estatuiu o seguinte:

*“1 - São beneficiários do Serviço Nacional de saúde todos os cidadãos portugueses.*

*2 - São igualmente beneficiários do Serviço Nacional de Saúde os cidadãos nacionais de Estados membros das Comunidades Europeias, nos termos das normas comunitárias aplicáveis.*



3 - *São ainda beneficiários do Serviço Nacional de saúde os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, e os cidadãos apátridas residentes em Portugal.*”

**Vejamos.**

52. A **Circular Informativa N°12/DQS/DMD veio concretizar o âmbito objetivo e subjetivo** dos cuidados de saúde a que os cidadãos imigrantes carentes quer de autorização de residência, quer de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia, podem aceder nas mesmas condições que os cidadãos nacionais (n.º 7 da Circular Informativa N°12/DQS/DMD).
53. Sendo certo que, *prima facie*, o Despacho n.º 25360/2001 não impede tal extensão, uma vez que em nenhum momento se pronuncia sobre o caso particular de cidadãos imigrantes carentes tanto de autorização de residência, como de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia.
54. Ora, o entendimento preconizado pela ACSS, a saber, o de que *“podem ser cobradas despesas ao cidadão em situação irregular, com exceção daquelas que se encontram mencionadas no ponto 7 da Circular n.º 12/2009, desde que o cidadão apresente a declaração emitida pela Junta de Freguesia que comprova que reside há mais de 90 dias em Portugal”*;
55. Vai em sentido contrário ao disposto no n.º 7 da Circular Informativa N°12/DQS/DMD.

**Ainda,**

56. Posteriormente ao término do prazo concedido para a realização da Audiência de Interessados, a ERS tomou conhecimento da publicação, pela ACSS, do *“Regulamento do Registo Nacional de Utentes”*<sup>6</sup> e do *“Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários”*<sup>7</sup>, ambos revistos

---

<sup>6</sup> Disponível em [https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/10/Regulamento-RNU\\_anexo.pdf](https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/10/Regulamento-RNU_anexo.pdf).

<sup>7</sup> Disponível em [https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/10/Regulamento-CSP\\_anexo.pdf](https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/10/Regulamento-CSP_anexo.pdf).



pela ACSS e SPMS e aprovados/homologados pelo Ministério da Saúde no dia 7 de abril de 2025.

57. Todavia, na pronúncia por si aduzida em sede de Audiência de Interessados, a ACSS não referenciou, em nenhum momento, qualquer dos dois documentos.

58. Do preâmbulo do Regulamento do Registo Nacional de Utentes (RNU) consta o seguinte:

*“O presente regulamento do Registo Nacional de Utentes (RNU) vem dar cumprimento ao disposto no artigo 11.º do Despacho n.º 14830/2024, publicado em Diário da República, 2.ª série – n.º 243, de 16 de dezembro de 2024.*

*O regulamento visa a aplicação das regras determinadas pelo Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, referente ao processo de registo dos cidadãos no RNU.*

*O RNU é a base de dados nacional que agrega e identifica de forma clara e unívoca os utentes inscritos no Serviço Nacional de Saúde (SNS). Constitui-se como fonte de verdade para a identificação do utente no SNS, sendo obrigatório que todos os sistemas em uso nas instituições do SNS tenham o RNU como fonte única de dados de identificação do utente.*

*A atualização e manutenção dos registos do RNU revela-se fundamental para assegurar a identificação dos utentes, permitir a qualidade de dados necessária para uma boa articulação com os diversos sistemas de informação do SNS para concretização da legislação sobre direitos e benefícios no SNS, assim como o cumprimento do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e demais legislação em vigor.*

*Tendo por base o pressuposto do Despacho n.º 14830/2024, que procede à clarificação de conceitos, nomeadamente ao nível do acesso e da responsabilidade financeira, assim como das condições de registo, apresenta-se neste regulamento os procedimentos para assegurar a sua adequada e correta aplicação.*

*Compete às unidades de saúde do SNS, à Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS) e aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde E. P. E (SPMS) assegurar o cumprimento do regulamento e dos Despachos associados, no âmbito das suas competências.”*



Por sua vez,

59. Do preâmbulo do Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários consta o seguinte:

*“O presente regulamento visa a aplicação das regras determinadas pelo Despacho n.º 40/2025, de 02/01, referente aos processos de inscrição de utentes nos Cuidados de Saúde Primários (CSP).*

*O Registo Nacional de Utentes (RNU) é a base de dados nacional que agrega e identifica de forma clara e unívoca os utentes inscritos no Serviço Nacional de Saúde (SNS), a qual integra, para além dos dados de identificação, a caracterização da inscrição dos utentes nos cuidados de saúde primários, privilegiando a inscrição do agregado familiar, e respeitando a padronização legalmente prevista.*

*Importa garantir que serão mantidos processos de monitorização sobre os dados, de forma a permitir uma gestão eficiente da informação para efeitos de inscrição em CSP e prestação de cuidados aos utentes.*

*Tendo por base as condições definidas pelo Despacho n.º 40/2025, que define as regras de inscrição nos cuidados de saúde primários, identificam-se os procedimentos para assegurar a sua aplicação.*

*Compete às unidades de saúde do SNS, à Administração Central do Sistema de Saúde I.P. (ACSS) e Serviços Partilhados do Ministério da Saúde E.P.E. (SPMS) o cumprimento do regulamento e do Despacho associado, no âmbito das suas competências.”*

**Ora,**

60. Analisado o novo Regulamento RNU, constata-se que, não obstante a sua aprovação, mantém-se em vigor, e por isso válida e aplicável, a Circular Informativa N°12/DQS/DMD da DGS.

61. Por outro lado, no que concerne aos cidadãos imigrantes detentores de declaração emitida pela junta de freguesia que ateste a residência em Portugal há mais de 90 dias, o Ponto 2.3.5.4 (*“Documento que comprova a residência emitido pela Junta de Freguesia”*) do Regulamento RNU dispõe o seguinte:



*“A declaração emitida pela Junta de Freguesia a comprovar que o cidadão reside em território nacional há mais de 90 dias, deverá ser utilizada para permitir o acesso a **cuidados urgentes e vitais** com responsabilidade financeira assumida pelo SNS, para os cidadãos estrangeiros em situação irregular de residência, ou seja, que residem em território nacional, mas não têm ainda um documento de autorização de residência.”.*

62. Todavia, o Regulamento RNU não esclarece nem concretiza qual o tipo e a abrangência do conceito de “*cuidados urgentes e vitais*”, nomeadamente, se este inclui os cuidados previstos no n.º 7 da Circular Informativa N.º12/DQS/DMD.
63. A este respeito, tenha-se presente que, na sua pronúncia, a ACSS referiu que “*aplica as condições do Despacho n.º 25360/2001 e considera que podem ser cobradas despesas ao cidadão em situação irregular, com exceção daquelas que se encontram mencionadas no ponto 7 da Circular n.º 12/2009 [lapsus calami: Circular Informativa N.º12/DQS/DMD], desde que o cidadão apresente a declaração emitida pela Junta de Freguesia que comprova que reside há mais de 90 dias em Portugal.*”.
63. Donde parece resultar que, no entendimento da ACSS, o disposto no Ponto 2.3.5.4 do Regulamento RNU abrange os cuidados de saúde previstos no n.º 7 da Circular Informativa N.º12/DQS/DMD.

#### **Aqui chegados,**

64. Tendo presente o teor da pronúncia da ACSS em sede de Audiência de Interessados;
65. Atento o período temporal decorrido desde a publicação do Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro, assim como da Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 7 de maio de 2009, ambos publicados em momento anterior à aprovação da Lei de Bases da Saúde atualmente em vigor (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro);
66. Considerando o facto de a ACSS ter recentemente publicado o Regulamento do RNU e o Regulamento do RNU – Inscrição em CSP, ambos revistos pela ACSS e SPMS e aprovados/homologados pelo Ministério da Saúde no dia 7 de abril de 2025;



67. E, finalmente, tendo em linha de conta a persistência de dúvidas na interpretação e aplicação do quadro legal e das orientações da DGS nesta matéria, nomeadamente, o disposto na Circular Informativa N.º12/DQS/DMD, a qual permanece em vigor à presente data;
68. Julga-se necessária e conveniente a emissão de uma recomendação ao Ministério da Saúde no sentido de adotar as medidas necessárias, nomeadamente, jurídico-normativas, por forma a esclarecer a interpretação e aplicação da lei em matéria do acesso a cuidados de saúde por parte de cidadãos imigrantes, bem como no que respeita à responsabilidade financeira pelos encargos gerados pelos cuidados prestados a esses cidadãos, tendo presente, nomeadamente, o disposto na Base 21 da Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro), o Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro, a Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD da DGS, de 7 de maio de 2009, o Regulamento do RNU e o Regulamento do RNU – Inscrição em CSP.
69. Bem como a emissão de uma Recomendação à ACSS no sentido de, em articulação com as entidades legalmente competentes, proceder à concretização do conceito de “*cuidados urgentes e vitais*” constante do Ponto 2.3.5.4 do Regulamento do Registo Nacional de Utentes.
70. Paralelamente, mostra-se igualmente necessária a emissão de uma recomendação à ACSS no sentido de, no cumprimento do artigo 11.º, n.º 3, do Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, proceder à divulgação do Regulamento do RNU e do Regulamento do RNU – Inscrição em CSP, em especial, junto de todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde.

## V. RECOMENDAÇÃO

71. Tendo presente tudo o quanto exposto, e considerando as atribuições e incumbências da Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tal como definidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, o Conselho de Administração da ERS delibera, nos termos e para os efeitos do preceituado nas alíneas a) e b) do artigo 19.º, o seguinte:



- A. Reiterar, junto da ACSS, a Recomendação que lhe foi emitida em 15 de julho de 2015 na sequência das conclusões alcançadas pelo estudo intitulado “Acesso a Cuidados de Saúde por Imigrantes”, publicado no mesmo ano, no sentido de adotar as medidas adequadas ao registo, tratamento e monitorização dos dados e informações reais sobre cada um dos cidadãos estrangeiros que acede aos cuidados de saúde no SNS;
- B. Recomendar à ACSS que proceda à divulgação do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes” e do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários”, elaborados no cumprimento do Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, e do Despacho n.º 40/2025, de 2 de janeiro, em especial junto de todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde;
- C. Recomendar à ACSS a emissão e divulgação das orientações necessárias ao cumprimento cabal e uniformizado, por parte dos prestadores de cuidados de saúde, do Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, do Despacho n.º 40/2025, de 2 de janeiro, do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes” e do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários”;
- D. Recomendar à ACSS que, em articulação com as entidades legalmente competentes, proceda à concretização do conceito de “cuidados urgentes e vitais”, mencionado no Ponto 2.3.5.4 do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes”;
- E. Recomendar aos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS) que adeque os sistemas de informação em uso pelos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no sentido do cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente, do disposto no Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, e do Despacho n.º 40/2025, de 2 de janeiro, e, consequentemente, do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes” e do “Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários”;
- F. Recomendar à Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde que, no âmbito da sua missão e atribuições legais, definidas no Decreto-Lei n.º 61/2022, 23 de setembro, garanta uma atuação uniforme por parte das Unidades Locais de



Saúde no que respeita ao acesso por cidadãos estrangeiros aos cuidados de saúde, no respeito pelo disposto no Despacho n.º 14830/2024, de 16 de dezembro, no Despacho n.º 40/2025, de 2 de janeiro, e, consequentemente, no “Regulamento do Registo Nacional de Utentes” e no “Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários”;

- G.** Recomendar ao Ministério da Saúde que adote as medidas necessárias, nomeadamente, jurídico-normativas, no sentido de esclarecer a interpretação e aplicação da lei em matéria do acesso a cuidados de saúde por parte de cidadãos imigrantes, nomeadamente, no caso de cidadãos que não dispõem de autorização de residência nem de atestado de residência superior a 90 dias emitido pela junta de freguesia, bem como no que respeita à responsabilidade financeira pelos encargos gerados pelos cuidados prestados a esses cidadãos, tendo presente, nomeadamente, o disposto na Base 21 da Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro), o Despacho n.º 25360/2001, de 12 de dezembro, a Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD da DGS, de 7 de maio de 2009 (que permanece em vigor), o “*Regulamento do Registo Nacional de Utentes*” e o “*Regulamento do Registo Nacional de Utentes – Inscrição em Cuidados de Saúde Primários*”.

© Entidade Reguladora da Saúde, Porto, Portugal, 2025

A reprodução de partes do conteúdo deste documento é autorizada, exceto para fins comerciais, desde que mencionando a ERS como autora, o título do documento, o ano de publicação e a referência "Porto,

Na execução deste documento foi atendida a privacidade dos titulares de dados pessoais. O tratamento destes dados cumpriu as normas relativas à sua proteção, nomeadamente as constantes do Regulamento Geral de Proteção de dados (RGPD).



Rua S. João de Brito, 621 L32  
4100-455 PORTO - Portugal  
T +351 222 092 350  
geral@ers.pt  
[www.ers.pt](http://www.ers.pt)

