



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

7MAR2014 002830

Sua Excelência
o Secretário de Estado
da Solidariedade e da Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2 – 17.º
1049-056 LISBOA

Por protocolo

Nossa referência
Proc. R- 425/12 (A3)

ASSUNTO: Revisão do regime jurídico que regula o Sistema de Verificação de Incapacidades da Segurança Social. Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro.

Senhor Secretário de Estado, Excelência,

I. No âmbito de uma intervenção do Provedor de Justiça junto do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) a respeito da composição das comissões e da contratação dos peritos médicos do Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI), foi dado a conhecer a este órgão do Estado que está a ser discutida, presentemente, uma proposta de revisão do diploma que regula aquele Sistema, ou seja, o Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro.

Mais foi dado a conhecer que a proposta foi apresentada a V. Ex.^a em setembro de 2013, e que estão a decorrer reuniões entre o ISS, IP e a Direção-Geral da Segurança Social, a última das quais em 13.01.2014.

Não obstante depreender-se desta informação que os trabalhos poderão estar já muito avançados, e até mesmo numa fase final, não pode este órgão do Estado deixar de aproveitar o ensejo para partilhar algumas preocupações e motivos de intervenção que tem tido nesta matéria, e de chamar a atenção para a eventual necessidade de os mesmos serem refletidos no novo enquadramento legal que está a ser preparado, com vista a uma maior salvaguarda dos direitos e interesses dos cidadãos.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

- II. Em primeiro lugar, permito-me destacar a questão da identificação dos peritos médicos perante os beneficiários, quer nos exames periciais que realizam, quando integram ou não comissões para o efeito, quer nas deliberações escritas que assinam.

Já há muito que o Provedor de Justiça se vem batendo por esta questão porque, não obstante as suas diversas intervenções sobre a matéria, até hoje os beneficiários são examinados por pessoas cuja identificação não conhecem e só lhes pode ser fornecida pelos serviços caso a solicitem, no fim do respetivo exame, *quando esteja em causa uma atuação passível de eventual procedimento disciplinar ou queixa-crime junto da Ordem dos Médicos ou dos Tribunais* (é o que resulta da Orientação Técnica n.º 25/06, emitida pelo Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P. em 26.07.2006).

E nem mesmo nos documentos escritos onde lhes são comunicados os resultados das deliberações das comissões eles acedem a essa identificação, muito embora o ISS, IP, também depois de várias diligências do Provedor de Justiça, tenha dado, em 2012, orientações aos seus serviços para que as deliberações das comissões (incluindo os relatórios do médico relator) sejam sempre assinadas pelos peritos médicos que as compõem, inserindo-se o respetivo carimbo de identificação e número de cédula profissional.

Ora, estou certo de que V. Ex.^a considerará inaceitável, tal como eu próprio, que o beneficiário compareça num ato de peritagem e seja examinado clinicamente por pessoas não identificadas, e que não tenha forma de verificar o cumprimento da lei na composição das comissões¹, por um lado, e de, por outro, poder agir disciplinar ou criminalmente contra alguma ou todas elas sem ter de se dirigir aos serviços administrativos e proceder a uma descrição física e ou outra a fim de obter a sua necessária identificação para o efeito.

E reputará também de inaceitável que as comunicações escritas que lhe são remetidas com as deliberações das comissões não estejam assinadas pelos peritos médicos, nelas contendo apenas aposto o carimbo do respetivo Centro Distrital, como pode ser constatado nas cópias que me permito juntar, a título demonstrativo, que resultam de queixas recebidas muito recentemente pelo Provedor de Justiça, e das quais resulta evidente que mesmo as orientações do próprio ISS, IP não são cumpridas por parte dos serviços de verificação de incapacidades (SVI).

¹ Veja-se que enquanto as comissões de reavaliação devem integrar um dos peritos que fez parte da comissão de verificação de incapacidade temporária, os membros das comissões de verificação de incapacidade permanente não podem fazer parte das comissões de recurso (artigos 13.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

Estão em causa a certeza e segurança dos beneficiários, e a transparência e abertura da Administração, pelas quais a nossa Constituição e a lei pugnam – não poderia ser de outra forma – no nosso Estado de Direito.

E se a Administração (ISS, IP), agora, se escuda na falta de norma legal que o preveja expressamente – e não é necessária, na verdade – para continuar a promover exames periciais de cidadãos ou a enviar-lhes cópia das deliberações sem que estes possam ter conhecimento da identificação dos peritos médicos que têm pela frente ou subscreveram as referidas deliberações, não pode este órgão do Estado deixar de chamar a atenção para a necessidade de ser criada uma norma que claramente estabeleça a obrigatoriedade dessa identificação.

- III. Em segundo lugar, saliento a questão da fundamentação das deliberações dos peritos médicos. Ao longo do tempo, este tema tem justificado diversas chamadas de atenção do Provedor de Justiça e não pode deixar de se reconhecer que foram conseguidos alguns avanços.

Com efeito, aquela entidade não só veio a realizar uma auditoria aos SVI dos 18 centros distritais, como promoveu ações de formação e de sensibilização dos peritos médicos para a necessidade de as deliberações serem devidamente fundamentadas. Por outro lado, também emitiu orientações técnicas sobre o tema.

Na sua atuação – que não passa por syndicar essas deliberações uma vez que constituem atos de natureza médico-científica proferidos no uso de discricionariedade técnica² –, o Provedor de Justiça continua, porém, a confrontar-se com a falta de fundamentação ou fundamentação insuficiente destas deliberações.

Não pode esquecer-se que são elas que vão, por sua vez, fundamentar decisões de atribuição ou não de prestações sociais – como o subsídio de doença, a pensão de invalidez, ou o complemento por dependência, entre outras – que se destinam à subsistência dos beneficiários e ou a acorrer a situações de fragilidade, de emergência, de dificuldade, de carência em que se encontram. A fundamentação das deliberações não pode, pois, ser feita de qualquer forma e sem critério. Se, *verbi gratia*, o beneficiário está apto para o trabalho, porque a patologia que tem (ou não) não determina a sua incapacidade para o mesmo, não basta à comissão identificar a mesma patologia, a terapêutica seguida, e afirmar, simplesmente, que não há incapacidade. Há um “nexo de causalidade” que tem de ser estabelecido e tem de constar da deliberação, sob pena de

² A independência técnica de que os seus autores gozam está, aliás, expressamente prevista no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

também aqui se pôr em causa a transparência da Administração e a certeza e segurança dos beneficiários.

E se todos os esforços e medidas tomadas pelo ISS, IP não conduziram ainda ao resultado que se impõe nesta matéria – e que já decorre da lei –, parece contudo necessário que fiquem expressamente consignadas no diploma que regula o SVI normas sobre a fundamentação das deliberações das comissões.

- IV. Um terceiro conjunto de questões que tem de ser referido, e sobre o qual também importa assinalar os esforços e resultados que têm sido feitos e alcançados pelo ISS, IP, é o que se prende com a contratação e formação dos peritos médicos, e o peso das respetivas especialidades e competências na composição das comissões do SVI.

Foi, aliás, na sequência de uma intervenção recente sobre o tema que este órgão do Estado foi informado da proposta de revisão do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro.

Acontece que não é recente a preocupação do Provedor de Justiça sobre estas questões, tanto assim que já anteriormente teve oportunidade de chamar a atenção do ISS, IP sobre a *contratação e fiscalização da atuação dos peritos médicos do SVI*, do que resultou a adoção de várias medidas.

Mas uma vez que vão ser introduzidas alterações ao Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, afigura-se que serão de rever as regras previstas nos artigos 74.º e seguintes, que preveem o regime da contratação e as condições de exercício das funções pelos médicos do SVI, e que já não estão, de modo algum, atualizadas face ao atual contexto, às alterações que foram sendo adotadas pelos serviços, e às exigências que atualmente se impõem, devendo igualmente ser aperfeiçoadas as normas sobre a composição das comissões, todas elas devendo ter em conta as especialidades e competências dos mesmos médicos.

- V. Por fim, permito-me ainda sugerir algumas alterações a certas disposições, em concreto, do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que se afigura não acautelarem da melhor forma, os direitos dos cidadãos, tanto quanto tem sido possível ao Provedor de Justiça aperceber-se nas queixas que lhe têm sido dirigidas.

Assim acontece com os prazos previstos atualmente nos artigos 61.º, n.º 2, e 62.º, n.º 2, do referido diploma.

Estabelece o primeiro preceito que «[q]uando o requerente não indique, desde logo, o seu médico, ser-lhe-á dado o prazo de 10 dias, prorrogável por uma só



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

vez, para o designar, findo o qual, se não o fizer, o pedido de comissão de recurso é considerado deserto e o processo arquivado». Já o segundo prevê que «[a]penas é permitido um adiamento com o fundamento na falta ou impossibilidade de comparência justificada por parte do médico representante do interessado, podendo este designar médico substituto».

Afigura-se que o prazo de 10 dias e as possibilidades de prorrogação e adiamento apenas por uma vez previstos nestas duas normas são muito limitadores e conduzem a que o interessado veja precludido o seu direito de ver a deliberação da comissão de verificação de incapacidade permanente (CVIP) apreciada pela comissão de recurso por factos alheios ao próprio e que escapam ao seu controlo, vontade ou responsabilidade.

De facto, não pode olvidar-se que tanto a indicação de um médico que o represente na comissão de recurso quanto a respetiva presença nessa mesma comissão dependem, sobretudo, da vontade e disponibilidade do médico. Se o médico assistente do interessado se recusar a representá-lo, poderá não ser possível conseguir que, em 20 dias, outro o substitua, já que implicará nova(s) consulta(s) e o estudo do seu caso por outro profissional. E uma vez que as datas das comissões não são acordadas com o médico que aceita essa representação, poderá suceder que ele não possa comparecer, nem arranjar substituto, nas duas datas para que for convocado, por motivos profissionais ou outros.

Deverá, pois, por um lado, ser alargado o prazo previsto no artigo 61.º, n.º 2, e ou permitidas outras prorrogações do mesmo, desde que devidamente justificadas, e, por outro, serem previstas outras hipóteses de adiamento no artigo 62.º, n.º 2, a última das quais com a possibilidade de ser acordada uma data em conjunto com o médico representante do interessado, a fim de melhor acautelar o direito dos interessados à apreciação da deliberação da CVIP pela comissão de recurso.

Mas o Provedor de Justiça pretende que se vá ainda mais longe nesta matéria.

Na verdade, entende que o interessado não deverá ficar dependente da possibilidade de indicar um médico que o represente e da presença do mesmo na comissão de recurso para que a deliberação da CVIP seja verificada, sob pena de ficar comprometida esta via de recurso.

Trata-se de uma “segunda instância” de verificação da situação de incapacidade dos cidadãos que poderá vir a conferir-lhes (ou não) a proteção social que procuram em determinadas eventualidades. Há, pois, que garantir a sua realização, tal como, aliás, acontece no âmbito do sistema de verificação de



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

incapacidade temporária, e não fazer depender essa via de recurso da presença – e, portanto, da vontade e ou disponibilidade – de médico que assista o interessado.

Por esse motivo se apresenta a sugestão de alteração dos preceitos do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, em particular os respetivos artigos 21.º, 61.º, 62.º e 68.º, no sentido de ser permitido que as comissões de recurso deliberem apenas com a presença dos dois peritos médicos designados pelo ISS, IP.

Um outro preceito do diploma que merece a especial atenção deste órgão do Estado é o artigo 73.º, que prevê os encargos do beneficiário.

Resulta do mesmo, em concreto do n.º 1, alínea a), que compete ao beneficiário suportar «as despesas com as comissões de reavaliação ou de recurso por si requeridas cuja deliberação lhes for desfavorável».

Ora, não é feita qualquer ressalva para os beneficiários que se encontrem em situação de insuficiência económica. Muito embora esteja estabelecida a verificação desta situação para os requerentes que invoquem e provem a insuficiência nos termos do artigo 23.º, o certo é que nem neste preceito nem no mencionado artigo 73.º está prevista qualquer exceção que lhes permita não terem de suportar as referidas despesas com as comissões que lhes forem desfavoráveis.

O Provedor de Justiça não pode, porém, concordar com esta solução legal porque as despesas das comissões não deverão constituir um obstáculo e desincentivo de acesso a este meio de verificação das deliberações da CVIP para as pessoas que vivem em situação de comprovada insuficiência económica, nem deverão onerá-las quando já vivem no limiar da dignidade humana.

A sugestão que se propõe neste âmbito é, pois, a de que seja incluída no artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, relativamente à necessidade de o beneficiário suportar as despesas com as comissões de reavaliação ou de recurso que requeira e lhes sejam desfavoráveis, a ressalva quanto às pessoas que invoquem e provem a insuficiência económica nos termos previstos no diploma.

VI. Conclusões:

- 1- Há já muito que o Provedor de Justiça tem vindo a intervir relativamente à questão da identificação dos peritos médicos perante os beneficiários, quer



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

nos exames periciais que realizam, quando integram ou não comissões para o efeito, quer nas deliberações escritas que subscrevem.

- 2- Uma vez que, estando em causa a certeza e segurança dos beneficiários e a transparência e abertura da Administração, se considera inaceitável que os beneficiários compareçam aos atos de peritagem e sejam examinados clinicamente por pessoas não identificadas, ou recebam comunicações escritas com as deliberações das comissões sem a assinatura e identificação dos peritos responsáveis, deverá ser incluída no Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, uma norma que claramente estabeleça a obrigatoriedade da referida identificação.
- 3- A questão da fundamentação das deliberações dos peritos médicos do SVI também tem justificado diversas chamadas de atenção do Provedor de Justiça ao ISS, IP e já foram conseguidos alguns avanços, em particular a emissão de orientações técnicas por parte daquela entidade, mas que não têm sido cabalmente cumpridas.
- 4- Com efeito, o Provedor de Justiça continua a confrontar-se com a falta de fundamentação ou fundamentação insuficiente das referidas deliberações, pelo que, atento o facto de elas servirem, por sua vez, de fundamento a decisões de atribuição ou não de prestações sociais essenciais à subsistência dos beneficiários e ou a acorrer a situações de fragilidade, de emergência, de dificuldade, de carência em que se encontram, afigura-se necessário que fiquem expressamente consignadas no Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, normas regulem esta matéria.
- 5- Um terceiro conjunto de questões que merece a preocupação do Provedor de Justiça é o que se prende com a contratação e formação dos peritos médicos e o peso das respetivas especialidades e competências na composição das comissões do SVI, tendo sido na sequência de uma recente intervenção que este órgão do Estado foi informado sobre a proposta de revisão do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro.
- 6- E uma vez que vão ser introduzidas alterações a este diploma, afigura-se que serão de rever as regras previstas nos artigos 74.º e seguintes, que preveem o regime da contratação e as condições de exercício das funções pelos médicos do SVI, e que já não estão, de modo algum, atualizadas face ao atual contexto, às alterações que foram sendo adotadas pelos serviços e às normas sobre a composição das comissões, todas elas devendo ter em conta especialidades e competências dos mesmos médicos.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

- 7- Por fim, são ainda de sugerir algumas alterações a certas disposições, em concreto, do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, que se afigura não acautelarem da melhor forma, os direitos dos cidadãos, tanto quanto tem sido possível ao Provedor de Justiça aperceber-se nas queixas que lhe têm sido dirigidas.
- 8- É o que sucede com o prazo de 10 dias e as possibilidades de prorrogação e adiamento apenas por uma vez previstos atualmente nos artigos 61.º, n.º 2, e 62.º, n.º 2, do referido diploma, que são muito limitadores e conduzem a que o interessado veja precludido o seu direito de ver a deliberação da comissão de verificação de incapacidade permanente (CVIP) apreciada pela comissão de recurso por factos alheios ao próprio e que escapam ao seu controlo, vontade ou responsabilidade.
- 9- Deverá, pois, por um lado, ser alargado o prazo previsto no artigo 61.º, n.º 2, e ou permitidas outras prorrogações do mesmo, desde que devidamente justificadas, e, por outro, serem previstas outras hipóteses de adiamento no artigo 62.º, n.º 2, a última das quais com a possibilidade de ser acordada uma data em conjunto com o médico representante do interessado, a fim de melhor acautelar o direito dos interessados à apreciação da deliberação da CVIP pela comissão de recurso.
- 10- Mas o Provedor de Justiça pretende que se vá ainda mais longe nesta matéria, e que o interessado não fique dependente da possibilidade de indicar um médico que o represente e da presença do mesmo na comissão de recurso para que a deliberação da CVIP seja verificada, sob pena de ficar comprometida esta via de recurso.
- 11- Por esse motivo se apresenta a sugestão de alteração dos preceitos do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, em particular os respetivos artigos 21.º, 61.º, 62.º e 68.º, no sentido de ser permitido que as comissões de recurso deliberem apenas com a presença dos dois peritos médicos designados pelo ISS, IP.
- 12- Outro preceito do diploma que merece a especial atenção deste órgão do Estado é o artigo 73.º, cujo n.º 1, alínea a), determina que compete ao beneficiário suportar «as despesas com as comissões de reavaliação ou de recurso por si requeridas cuja deliberação lhes for desfavorável».
- 13- Uma vez que para os beneficiários que se encontrem em situação de insuficiência económica as despesas das comissões não deverão constituir um obstáculo e desincentivo de acesso a este meio de verificação das deliberações da CVIP, nem deverão onerá-los quando já vivem no limiar da



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

dignidade humana, a sugestão que se propõe neste âmbito é, pois, a de que seja incluída no artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 360/97, de 17 de dezembro, uma ressalva quanto às pessoas que invoquem e provem a insuficiência económica nos termos previstos no diploma.

São estas, para já, as preocupações e sugestões que o Provedor de Justiça entende partilhar com V. Ex.ª sobre esta matéria, e que desde já se toma a liberdade de dar a conhecer aos serviços intervenientes na revisão do diploma em causa, ou seja, a Direção-Geral da Segurança Social e o ISS, IP, atento o facto de se desconhecer a fase em que se encontram os trabalhos.

Certo da melhor atenção de V. Ex.ª para com o presente assunto, apresento-lhe os meus melhores cumprimentos, *também pessoais e de elevada consideração*

O Provedor-Adjunto

Jorge Miranda Jacob

Anexo: Cópia de comunicações de deliberações de comissões de verificação de incapacidade temporária e de reavaliação.