

Sua Excelência
a Ministra do Trabalho, Solidariedade
e Segurança Social
Praça de Londres, n.º 2 – 17.º
1049-056 LISBOA

Por Protocolo

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2020/2594

Q/7251/2019

Lisboa, 24 de fevereiro de 2020

Assunto: Prestação Social para a Inclusão

RECOMENDAÇÃO n.º 2 /B/ 2020

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

Dirijo-me a Vossa Excelência, ao abrigo do disposto no artigo 20.º, n.º 1. *alínea b)* do Estatuto do Provedor de Justiça, na sequência de muitas queixas que me têm sido apresentadas por cidadãos portadores de deficiência, queixas essas que evidenciam alguns dos problemas que têm afetado a aplicação do regime da *prestação social de inclusão*.

A *prestação social de inclusão* (doravante, PSI), criada pelo Decreto-lei n. 126-A/2017, de 6 de outubro, traduziu-se, como o refere o preâmbulo do diploma, «[n]uma inovação de significativa importância, ao agregar um conjunto de prestações dispersas» num «modelo de prestação única para a incapacidade/ deficiência.» Precisamente por causa disso, a PSI introduziu (para usar ainda as palavras do preâmbulo do diploma legislativo) uma mudança complexa no modelo de proteção na deficiência, quer pela previsão faseada da sua implementação, que «[assumia] uma progressiva substituição das prestações sociais e delimitação dos grupos prioritários, com uma gradual extensão a todo o ciclo de vida», quer pela sua estrutura «em três componentes: a componente base, o complemento e a majoração.»

Sabendo-se que a componente «base» entrou em vigor a 1 de outubro de 2017, e que o «complemento» entrou em vigor exatamente um ano depois¹, as queixas que tenho vindo a receber incidem sobre as dificuldades sentidas entretanto pelos cidadãos no acesso a estas dimensões da nova prestação social.

Na sequência destas queixas, decidi acompanhar a situação junto do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, o que me permitiu, no âmbito das diligências realizadas pelos meus serviços a propósito dos casos concretos que nos tinham sido colocados, identificar os problemas que a seguir apresento.

I

1. À semelhança do que se verificou com a implementação da *componente base* da PSI – em que se registou um significativo atraso na apreciação e decisão dos requerimentos apresentados, atraso esse que, em alguns casos, terá sido superior a um ano² –, também com a entrada em vigor, no dia 1 de outubro de 2018, da componente *complemento* da PSI se verificaram atrasos no respetivo processamento e pagamento. De acordo com informação obtida por intermédio das queixas que nos chegaram, pudemos identificar, em alguns casos, as causas factuais desses atrasos. Desde logo, estarão elas no facto de as normas de execução desta componente terem sido tardiamente aprovadas, verificando-se só terem ficado disponíveis a partir de março de 2019³; além disso, estarão também elas no facto de se registarem dilações significativos na emissão dos Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso (AMIM), da responsabilidade das juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde (Ministério da Saúde), que condicionam sobremaneira o acesso dos requerentes, em tempo útil, ao *complemento* da PSI.

¹ Não tendo sido ainda regulamentada a componente «majoração».

² A PSI só foi atempadamente paga aos beneficiários das prestações sociais (subsídio mensal vitalício e pensão social de invalidez) que, por força da lei, foram oficiosamente convertidas na PSI, sem necessidade de requerimento (artigo 48.º, números 1 e 2).

³ Constantes da Portaria n.º 87/2019, de 25 de março.

Com vista a uma melhor avaliação da situação dos requerimentos pendentes de decisão, os meus serviços remeteram oportunamente um inquérito ao Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP (ISS), solicitando, nomeadamente, informação detalhada sobre os requerimentos pendentes por centro distrital e a data dos mais antigos.

Em resposta⁴, o ISS veio prestar vários esclarecimentos sobre o estado dos requerimentos registados no Sistema de Informação da Segurança Social pendentes de decisão em 1 de janeiro de 2020, que entendeu por bem sintetizar, nomeadamente, nos quadros que seguidamente apresento:

Quadro I

CENTRO DISTRITAL	ESTADO DO REQUERIMENTO					TOTAL
	AGUARDA CERTIFICADO	AGUARDA DOCUMENTAÇÃO	EM ANÁLISE	PARA DEFERIMENTO ^{a)}	PARA INDEFERIMENTO ^{a)}	
CDist AVEIRO	67	15	219	12	2	315 8%
CDist BEJA	7	0	16	15	3	41 1%
CDist BRAGA	229	9	245	41	9	533 14%
CDist BRAGANÇA	4	3	3	2	0	12 0%
CDist CASTELO BRANCO	7	3	0	0	0	10 0%
CDist COIMBRA	22	10	48	8	2	90 2%
CDist ÉVORA	5	0	11	2	0	18 0%
CDist FARO	45	4	10	3	0	62 2%
CDist GUARDA	15	0	25	8	0	48 1%
CDist LEIRIA	36	3	49	0	0	88 2%
CDist LISBOA	132	30	122	42	8	334 9%
CDist PORTALEGRE	0	1	3	0	0	4 0%
CDist PORTO	462	51	665	441	67	1.686 44%
CDist SANTARÉM	20	3	40	12	7	82 2%
CDist SETÚBAL	67	19	27	16	0	129 3%
CDist VIANA CASTELO	69	1	37	15	1	123 3%
CDist VILA REAL	87	2	44	5	8	146 4%
CDist VISEU	39	5	32	17	7	100 3%
TOTAL	1.313	159	1.596	639	114	3.821
	34%	4%	42%	17%	3%	

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP

⁴ Recebida por correio eletrónico em 10 de janeiro de 2020.

Quadro II

CDist	Estado do Requerimento	Benefício	Origem Requerimento	Data do Requerimento
CDist AVEIRO	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	08/10/2018
CDist BEJA	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	14/10/2018
CDist BRAGA	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	02/10/2018
CDist BRAGANÇA	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	18/11/2018
CDist CASTELO BRANCO	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	12/11/2018
CDist COIMBRA	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	16/10/2018
CDist ÉVORA	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	31/10/2018
CDist FARO	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	03/10/2018
CDist GUARDA	EM_ANALISE	Complemento	Serviços	29/10/2018
CDist LEIRIA	EM_ANALISE	Complemento	Serviços	10/10/2018
CDist LISBOA	PARA_DEFERIMENTO	Complemento	Serviços	17/10/2018
CDist PORTALEGRE	EM_ANALISE	Complemento	Serviços	05/12/2019
CDist PORTO	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	30/09/2018
CDist SANTARÉM	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	07/10/2018
CDist SETÚBAL	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	10/10/2018
CDist VIANA CASTELO	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	03/11/2018
CDist VILA REAL	AGUARDA_DESERCAO	Complemento	Serviços	07/10/2018
CDist VISEU	AGUARDA_CERTIFICADO	Complemento	Serviços	15/10/2018

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP

Da análise da informação constante destes quadros pode concluir-se que, por um lado, dos 3821 requerimentos então pendentes, 42% ainda estavam *em análise* e 34% aguardavam a emissão/apresentação do *certificado* (atestado médico de incapacidade multiusos) e, por outro lado, em 13 centros distritais do ISS, os requerimentos mais antigos “*aguardavam certificado*”, alguns deles desde outubro de 2018.

Quer isto significar que, para além dos atrasos inerentes aos próprios serviços do ISS (1596 requerimentos)⁵ há ainda a registar um atraso desrazoável na decisão de 1313 requerimentos devido, alegadamente, ao atraso na emissão dos AMIM por parte das juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde (ARS).

A este propósito, faço notar que foi igualmente realizado um inquérito às administrações regionais de saúde sobre os pedidos de realização das juntas médicas para efeitos de emissão dos AMIM cujos resultados apenas confirmam um atraso muito significativo – de oito ou nove meses, em alguns casos superando o ano –, especialmente nas ARS do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, ao que não é alheio o facto de serem as ARS com maior número de requerimentos de AMIM.

⁵ Com especial ênfase para os Centros Distritais do Porto (665), Braga (245), Aveiro (219) e Lisboa (122).

Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 12 de outubro, o prazo para convocatória de junta médica das ARS é de 60 dias a contar da data da entrega do requerimento, o que não está a ser cumprido.

Sem prejuízo das diligências que não deixarei de fazer junto de Sua Excelência a Ministra da Saúde sobre este problema⁶, entendo justificar-se chamar a especial atenção de Vossa Excelência para a repercussão muito negativa que estas dilações temporais têm para o acesso a qualquer uma das componentes PSI (*base* ou *complemento*), uma vez que a prestação só é *devida a partir do mês de entrega do documento de certificação*.

Permita-me, Senhora Ministra, que me demore um pouco mais sobre este último ponto, que se me afigura de primordial importância.

2. À primeira vista, dir-se-ia que o legislador, ao instituir a PSI, se tinha especialmente preocupado em garantir que o acesso a esta nova prestação social não viesse a ser retardado por efeito – não imputável aos beneficiários – das dilações dos serviços que venho relatando. É, na verdade, o que parece resultar do disposto no artigo 23.º do Decreto-lei n.º 126-A/2017, que, como a sua epígrafe indica, identificou o momento a partir do qual se constituiria na esfera jurídica do beneficiário o direito a receber a prestação em causa.

De acordo com do n.º 1 deste artigo «*a prestação é devida a partir do início do mês em que foi apresentado o requerimento, devidamente instruído*». A determinação do que seja um *requerimento devidamente instruído* é feita em seguida pelo n.º 2, que estabelece que «*o requerimento está devidamente instruído na data em que é apresentado o último documento comprovativo das condições de atribuição necessárias ao reconhecimento do direito (...), sem prejuízo do disposto nos números seguintes*».

Parece claro que, com estas disposições, o legislador terá pretendido responsabilizar o requerente por qualquer atraso da sua parte na instrução do procedimento de atribuição da prestação.

Contudo, e como já se viu, o n.º 2 salvaguarda o *disposto nos números seguintes*, nos quais se preveem duas situações em que o requerimento é também considerado *devidamente instruído*:

⁶ E das quais dou nota, através de ofício que agora envio em anexo.

- Quando, para além de toda a restante documentação necessária, o requerente junte comprovativo do pedido de certificação da deficiência (n.º 3); ou
- Quando, para além de toda a restante documentação necessária, o requerente junte comprovativo de que interpôs recurso da avaliação da incapacidade da junta médica ou comprovativo de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos (n.º 4).

Assim, da conjugação de todas estas normas poder-se-ia concluir que o legislador procurou proteger especialmente os requerentes da prestação, caso se viessem a verificar atrasos na emissão dos AMIM e na prolação de decisão sobre recursos.

Na prática, porém, algo de diferente vem sucedendo. Nos casos de instrução do requerimento da PSI com o comprovativo do pedido dessa certificação (AMIM), os serviços estão a atribuir a prestação apenas *a partir do mês de entrega do documento de certificação*. Para mais cabal esclarecimento e a título meramente exemplificativo, permito-me juntar cópia de dois ofícios dos serviços do ISS, que constituem notificação de decisões nesse sentido.

Este procedimento assenta exclusivamente na aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, o qual estabelece o seguinte: *«Nas situações em que o titular junta comprovativo do pedido de certificação da deficiência, o deferimento fica dependente da apresentação do original do atestado médico de incapacidade multiuso, sendo a prestação devida a partir do mês de entrega do documento de certificação.»* [sublinhados nossos]

Já no que diz respeito às situações em que é apresentado o comprovativo da apresentação de recurso da avaliação da incapacidade da junta médica, estabelece o n.º 6 do referido artigo 23.º que *a prestação é devida desde o início do mês em que ocorreu a certificação objeto de recurso.*

Ora, estas normas (números 5 e 6 do artigo 23.º) – que, saliente-se mais uma vez, regulam exclusivamente *o início do direito à prestação* –, não só entram claramente em contradição com o disposto nos números 1 a 4 do artigo 23.º ora em apreciação, como não são coerentes entre

si, uma vez que num caso remete o início da prestação para o *mês de entrega do documento de certificação* (n.º 5) e no outro para o *mês em que ocorreu a certificação objeto de recurso* (n.º 6).

De qualquer modo, a aplicação de ambas as disposições legais pelos serviços do ISS onera manifestamente os interessados, face aos atrasos dos serviços do Estado – sejam eles na área da Segurança Social ou da Saúde.

Não posso, pois, deixar de manifestar a minha preocupação com esta situação, atenta a especial vulnerabilidade dos requerentes da prestação social em causa, os quais, para além da frustração das expectativas legitimamente criadas, são colocados numa total incerteza relativamente à data a partir da qual lhes é efetivamente devida e paga a prestação. Com efeito, a decisão não só surge muito tardiamente como, face à atual lei, não acautela o pagamento retroativo das prestações perdidas por inércia ou incapacidade do Estado.

Justifica-se assim, em meu entender, que se proceda ao esclarecimento do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, alterando-se, nomeadamente, o disposto nos números 5 e 6 *no sentido de assegurar o pagamento da prestação a partir do mês da apresentação do requerimento, desde que o atestado médico de incapacidade multiuso venha a certificar o grau de desvalorização legalmente exigido para o efeito da atribuição da prestação.*

II

Outra das matérias que motivou a apresentação de queixas prende-se com as condições gerais de acesso à PSI no que respeita ao limite etário dos 55 anos de idade para a certificação da deficiência, ou dizendo por outras palavras, no que respeita à fixação desta idade como pressuposto necessário (e excludente de qualquer outro) para o acesso à prestação.

Com efeito, o artigo 15.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, estabelece que *«o reconhecimento do direito à prestação às pessoas com 55 ou mais anos de idade depende de, comprovadamente, a certificação*

da deficiência da qual resulte um grau de incapacidade igual ou superior a 60 % ter sido requerida antes dos 55 anos de idade, ainda que a certificação ocorra posteriormente àquela idade».

Não posso deixar de reconhecer que a definição de uma idade limite para o acesso à PSI pode fazer todo o sentido, nomeadamente por não ter sido esta prestação social pensada para a proteção das situações de incapacidade associada a processos degenerativos comuns ao normal envelhecimento; todavia, a fixação do critério etário como critério exclusivo de acesso à prestação não pode, também ele, deixar de suscitar reservas. Pense-se, nomeadamente – e as queixas que venho recebendo a tal obrigam – na situação hipotética de um cidadão que aos 56 anos de idades sofre um acidente do qual resulta uma incapacidade de 90%: face ao estado atual das coisas a sua desproteção será evidente.

Na verdade, com a entrada em vigor do diploma que criou a PSI (Decreto-Lei n.º 126-A/2107, de 6 de outubro)⁷ e a revogação do regime da *pensão social de invalidez* pelo próprio diploma que instituiu a PSI⁸, assistimos a uma diminuição substancial da proteção para esta categoria de pessoas, a qual está agora limitada à prestação de rendimento social de inserção (RSI).

Face às especificidades deste universo de pessoas portadoras de deficiência – que, como se referiu, estão excluídas da PSI e da *pensão social de invalidez* –, afigura-se contudo desajustado que a única prestação social disponível para a respetiva proteção seja o rendimento social de inserção. Desde logo, porque os requerentes da prestação de RSI têm de assumir formal e expressamente o compromisso de celebrar o contrato de inserção e manifestar disponibilidade para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelem adequadas, a que acresce o facto de esta prestação estar sujeita à verificação de uma condição de recursos mais exigente do que a que vigora para o acesso à componente *base* da PSI, uma vez que inclui, para lá do requerente, todos os elementos do agregado familiar.

⁷ Nos termos do disposto no artigo 54.º, n.º 1, deste diploma, o regime da PSI entrou em vigor em 7 de outubro de 2017, produzindo efeitos a 1 de outubro de 2017.

⁸ A pensão social de invalidez foi criada pelo Decreto-Lei n.º 464/80, de 13 de outubro, e veio a ser revogada pelo artigo 53.º, alínea b), do diploma que instituiu precisamente a PSI.

Faço notar que na Lei do Orçamento de Estado para 2018 (artigo 127.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), o Governo assumiu o compromisso de reavaliar a situação das pessoas que adquiriram deficiência após os 55 anos, *com vista ao reforço da sua proteção social*.

Acontece, porém, que durante o ano de 2018 o desígnio não foi concretizado, mantendo-se a desproteção daqueles beneficiários, desconhecendo-se o que terá levado a tal desconsideração.

Por outro lado, assinalo ainda que na Lei do Orçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) o tema do reforço da prestação foi retomado, mas o alvo da intervenção passou a ser o das pessoas que, tendo adquirido deficiência ou incapacidade antes dos 55 anos de idade, só requereram a respetiva certificação em data posterior (cfr. artigo 132.º).

Neste contexto foram alterados os números 7 e 8 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, no sentido de permitir o reconhecimento do direito à prestação para este grupo de pessoas. O n.º 8, contudo, remete para «entidade certificadora a definir em diploma próprio», o qual ainda não foi aprovado⁹.

Tendo em conta este facto, verifica-se que as pessoas que adquiriam a deficiência ou incapacidade antes dos 55 anos de idade e só a tenham requerido, ou venham a requerer, em data posterior, não obstante a referida alteração legislativa, não têm ainda cobertura social efetiva da PSI, uma vez que, volvidos quase seis meses, ainda aguardam a publicação da regulamentação anunciada no n.º 8 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro.

⁹ O direito à prestação passou a ser «reconhecido às pessoas com 55 ou mais anos de idade, desde que a data de início da deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 % seja anterior àquela idade» (n.º 7). Porém, a «comprovação de que a deficiência é congénita ou foi adquirida antes dos 55 anos, bem como se a correspondente incapacidade se situava entre os 60 % e os 80 %, ou era igual ou superior a 80 %, é da competência de entidade certificadora a definir em diploma próprio».

Quanto às pessoas que adquiram(riram) ou desenvolvam(eram) uma deficiência depois dos 55 anos de idade, faz-se notar que o legislador mantém a proteção social das mesmas num aparente esquecimento até à presente data, considerando a omissão de concretização das medidas previstas, para o efeito, na Lei do Orçamento de Estado para 2018.

III

Por fim, quanto à terceira fase da PSI – a introdução da componente *majoração* –, muito embora não seja conhecida a data da sua implementação, não posso deixar de tecer algumas observações, tendo em consideração a experiência vivida com a aplicação das componentes anteriores: *base* (desde 1/10/2017) e *complemento* (desde 1/10/2018).

Com efeito, os atrasos então verificados, quer na regulamentação, quer nas correções da aplicação informática, quer na atribuição das prestações por parte dos centros distritais do ISS, impelem-me a sugerir que o diploma regulamentar que permitirá a atribuição da componente *majoração* da PSI¹⁰ regule desde logo todos os aspetos desta prestação complementar, sem necessidade da publicação de legislação extravagante, de modo a não determinar, nomeadamente, atrasos injustificados na sua atribuição, comprometendo a exequibilidade do direito à prestação e o princípio da eficácia das prestações sociais.

Nesse sentido e visando o mesmo objetivo, justifica-se ainda que a aplicação informática – ou as alterações que venham a ser feitas a este nível –, esteja devidamente testada e operacional aquando da entrada em vigor do referido diploma regulamentar.

IV

Em síntese, solicito a Vossa Excelência se digne:

¹⁰ Que será regulamentada em diploma próprio, conforme previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro.



- a) Adotar medida legislativa que proceda ao esclarecimento do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, alterando-se, nomeadamente, o disposto nos números 5 e 6 no sentido de assegurar o pagamento da prestação a partir do mês da apresentação do requerimento, desde que o atestado médico de incapacidade multiuso venha a certificar o grau de desvalorização legalmente exigido para o efeito da atribuição da prestação.
- b) Informar para quando se prevê a publicação do diploma regulamentar previsto no n.º 8 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, de modo a permitir dar exequibilidade ao direito consagrado.
- c) Ponderar a adoção de medida legislativa que assegure, no âmbito da PSI, a proteção das pessoas que adquiram(riram) ou desenvolvam(eram) uma deficiência depois dos 55 anos de idade.
- d) Dar especial atenção à regulamentação da componente *majoração* da PSI e prevenir eventuais constrangimentos informáticos, a fim de que possa ser imediatamente aplicada aquando da respetiva entrada em vigor, evitando atrasos na sua atribuição aos interessados.
- e) Acautelar, em articulação com o Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, a situação dos atrasos na atribuição da PSI por parte dos centros distritais, nomeadamente no que concerne àqueles que apresentam maiores pendências (nomeadamente, Porto, Braga, Aveiro e Lisboa).

Queira Vossa Excelência aceitar os meus melhores cumprimentos.

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)

Anexo: cópia dos ofícios citados, incluindo a Recomendação dirigida a S. E. a Senhora Ministra da Saúde