ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Saúde

Parecer

- PJL n.º 512/XIV/2.ª BE: "Medidas para a recuperação da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades"

- PJL n.º 538/XIV/2.ª PAN: "Assegure a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e dos cuidados de saúde primários em situação epidemiológica pela COVID-19"

- PJL n.º 541/XIV/2.ª PCP: "Regime Transitório para a emissão de Atestados Médicos de capacidade Multiuso"

Autora: Deputada Ana Rita Bessa

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

- **Introdução**

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª *"Medidas para a recuperação da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades"*; o Grupo Parlamentar Pessoas-Animais-Natureza (PAN) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 538/XIV/2ª *"Assegure a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e dos cuidados de saúde primários em situação epidemiológica provocada pela COVID-19"*; e o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 541/XIV/2ª *"Regime Transitório para a emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso"*.

Estas iniciativas legislativas são apresentadas nos termos do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119º do Regimento da Assembleia da República (RAR), cumprindo os requisitos do n.º 1 do artigo 124º do RAR.

O Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª (BE) deu entrada a 16 de Setembro de 2020, tendo sido admitido no dia 23 de Setembro. Os Projetos de Lei n.ºs 538/XIV/2ª (PAN) e 541/XIV/2ª (PCP) deram entrada a 25 de Setembro de 2020, tendo sido admitidos no dia 30.

As três iniciativas em apreço baixaram na generalidade à 9ª Comissão – Comissão de Saúde.

No que diz respeito ao enquadramento legal (nacional e internacional) e doutrinário das presentes iniciativas legislativas, bem como no que diz respeito a outras iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria, remete-se para as respetivas Notas Técnicas elaboradas pelos serviços competentes da Assembleia da República, em anexo ao presente Parecer.

De realçar que o Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª (BE) salvaguarda a "lei-travão" (n.º 2 do artigo 167.º da CRP e n.º 2 do artigo 120.º do RAR), o que não se verifica nos Projetos de Lei n.ºs 538/XIV/2ª (PAN) e 541/XIV/2ª (PCP) onde, na respetiva Nota Técnica, é feita a seguinte ressalva:

"Estas iniciativas poderão implicar, em caso de aprovação, um acréscimo de despesas e/ou uma diminuição de receitas para o Orçamento do Estado com a saúde, face às medidas que estão previstas para a recuperação da atividade das juntas médicas, bem como a dispensa ou prorrogação de validade dos atestados, em alguns casos. Para salvaguardar o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que impede a apresentação de iniciativas que «envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento», a entrada em vigor das iniciativas deverá ocorrer com o Orçamento de Estado subsequente à sua publicação."

Relativamente aos títulos das iniciativas, a Nota Técnica relativa ao Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª (BE) sugere que, em caso de aprovação na generalidade, seja apreciado na especialidade o seguinte título: "Recuperação da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades". Quanto aos Projetos de Lei n.ºs 538/XIV/2ª (PAN) e 541/XIV/2ª (PCP), a respetiva Nota Técnica refere o seguinte: "(...) *caso seja aprovado, em especialidade, um texto único com todas as normas constantes das presentes iniciativas, sugere-se que seja adotado o seguinte título: «Regime Transitório para assegurar a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e a emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso»".*

Caso as presentes iniciativas legislativas sejam aprovadas na generalidade ou baixem sem votação - e independentemente das entidades que os vários Grupos Parlamentares entendam ouvir ou consultar em sede de especialidade -, importa destacar que ambas as Notas Técnicas referem que "*Considerando a matéria que está em causa, poderá a Comissão de Saúde proceder à audição, ou solicitar parecer, na fase de especialidade, à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), à Direção Geral de Saúde (DGS) e às Administrações Regionais de Saúde (ARS)".*

- **Objeto e Motivações**

- Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª (BE):

Com o presente Projeto de Lei, os Deputados do Grupo Parlamentar do BE que o subscrevem têm como objetivos:

1) "*(...) a curto prazo, automatizar a renovação de atestados já emitidos (...)*", conforme proposta da Provedora de Justiça;

2) *"(...) criar um mecanismo de emissão automática para situações de doenças conferem sempre elevado grau de incapacidade (...)"*;
3) *"(...) um plano de recuperação da atividade suspensa que também abranja as juntas médicas (...)"*;
4) *"(...) uma modificação sobre a constituição das mesmas, que não devem estar totalmente adstritas a médicos de saúde pública e devem poder ser feitas por outros médicos com experiência na avaliação de incapacidades."*

Segundo o Grupo Parlamentar do BE, a pandemia de COVID-19 veio comprometer, ainda mais, a realização atempada das juntas médicas, uma vez que os médicos especialistas em saúde pública foram mobilizados para o acompanhamento e combate à pandemia e todas as juntas médicas foram suspensas. Ora, alega o BE que a suspensão das juntas médicas veio pôr em causa o acesso ao Atestado Médico de Incapacidade Multiuso (AMIM) bem como a certas prestações sociais, por parte de pessoas com doenças graves e incapacitantes.

Reconhecendo que a publicação de diplomas por parte do Governo [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março (artigo 5º) e Portaria n.º 171/2020, de 14 de Julho] teve o intuito de acautelar o acesso a determinadas juntas médicas e a recuperação da atividade assistencial não realizada por força da COVID-19, afirma o BE que estas medidas do Governo não tiveram qualquer impacto.

Relembrando a Recomendação 6/B/2020 da Provedora de Justiça, bem como o alerta da Liga Portuguesa Contra o Cancro, alega o BE que *"(...) Há pessoas que solicitaram a renovação do atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM) ainda antes da suspensão da atividade por causa da Covid-19 e que não conseguem aceder à junta médica. Assim, correm o risco de caducidade e de perda dos apoios sociais a que têm direito. Há ainda várias pessoas que, entretanto, foram diagnosticadas com doenças graves ou incapacitantes e que também não conseguem acesso à junta médica. Como consequência, não têm acesso ao atestado, a direitos consagrados na lei e a prestações de apoio social a que têm direito (...)"* e que há *"(...) milhares de pessoas com cancro à espera para realizar a sua junta médica e que se já antes da epidemia se registavam, por vezes, atrasos de 12 meses, agora a situação é muito pior"*.

Para reforçar os propósitos da sua iniciativa legislativa, o Grupo Parlamentar do BE cita, ainda, duas recomendações feitas ao Governo pela Provedora de Justiça com o objetivo de solucionar excecional e temporariamente todos os problemas com que as pessoas se deparam no acesso a juntas médicas, em particular doentes oncológicos estando, assim,

comprometido o seu acesso a benefícios e prestações sociais a que legalmente teriam direito.

O articulado da presente iniciativa legislativa é composto por cinco artigos:

- Artigo 1º - Objeto
- Artigo 2º - Acesso automático a atestado médico de incapacidade multiuso
- Artigo 3º - Recuperação da atividade das juntas médicas
- Artigo 4º - Composição das Juntas Médicas
- Artigo 5º - Entrada em vigor

- Projeto de Lei n.º 538/XIV/2ª (PAN):

[Importa, neste ponto, dar nota que posteriormente à elaboração da Nota Técnica e deste Parecer, o Grupo Parlamentar do PAN entendeu, ao abrigo do seu direito regimental, proceder à substituição do texto do presente Projeto de Lei, substituição essa que é substancial.

Ora, tendo em conta que:

- *o presente Parecer foi enviado à Comissão de Saúde no dia 09 de Outubro para poder ser distribuído a todos os Senhores Deputados a tempo de ser analisado para poder ser discutido e votado na reunião de dia 14, conforme contava já na Ordem do Dia da reunião;*
- *o Grupo Parlamentar do PAN procedeu à substituição do texto da iniciativa no dia 13 de Outubro, véspera da reunião da Comissão;*
- *e que os serviços competentes da Assembleia da República não tiveram tempo de elaborar nova Nota Técnica,*

importa deixar escrita a nota de que o presente Parecer, no que a este Projeto de Lei do PAN se refere, incide sobre a primeira versão publicada e distribuída e não sobre a nova versão que, conforme se refere acima, é substancialmente diferente desta.

Palácio de São Bento, 14 de Outubro de 2020.

A Deputada autora do Parecer,
Ana Rita Bessa]

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN que subscrevem a presente iniciativa legislativa têm como objetivos:

1) Resolver com urgência os atrasos na realização de juntas médicas, por forma a garantir *"(...) que todas as pessoas têm respostas céleres, a problemas que se arrastam no tempo (...)"*;

2) *"(...) Os reforços do SNS em meios e recursos (...)"*, em particular ao nível dos cuidados de saúde primários.

Começando por salientar a relevância do Serviço Nacional de Saúde (SNS) no acesso de todos os cidadãos ao direito fundamental à Saúde, o Grupo Parlamentar do PAN recorda que as dificuldades sentidas no setor se agravaram com a pandemia de COVID-19, destacando as carências de recursos humanos e considerando, a este propósito, *"(...) que a entrada de 39 especialistas de saúde pública é manifestamente parca, atendendo às fragilidades do sector"*.

Entende o PAN que se têm vindo a agravar as dificuldades e problemas nas respostas aos utentes *"Considerando a suspensão da atividade exercida pelas juntas médicas, a mobilização dos médicos de saúde pública para o reforço do SNS em contextos hospitalares e/ou outros, de forma a serem dadas resposta aos cuidados de saúde excepcionais exigidos pela COVID-19, e ainda os reconhecidos atrasos na emissão do atestado médico de incapacidade multiuso (AMIM), que podem inclusive chegar aos doze meses"*.

Relativamente à publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de Março (n.º 11 do artigo 5º) e da Portaria n.º 171/2020, consideram os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN que *"(...) não se reconhecem aos mesmos diplomas, soluções que visem a recuperação da necessária atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidade, e a resposta célere na emissão de novos atestados, deixando de fora muitas pessoas com situação de doença incapacitante (...)"* estando, assim, em causa o acesso por parte destas pessoas a benefícios fiscais, apoios sociais ou ao ensino superior através do regime especial.

No que diz respeito à recuperação da atividade nos Cuidados de Saúde Primários, entende o PAN que a legislação publicada nada prevê, com a agravante de que o Plano de Saúde Outono-Inverno 2020/2021 vai implicar para os profissionais de saúde o acréscimo de *"(...) uma média de 2 horas ao trabalho já existente destes profissionais, nomeadamente ao nível do aumento do número de horas extraordinárias"* sendo, assim, essencial o reforço do SNS em meios e recursos, em particular, neste nível de cuidados

uma vez que *"(...) para além do agravamento das tarefas e horários que tem estado a colocar estes profissionais no seu limite de capacidade, está já também a ter impacto na incapacidade de resposta de algumas unidades que desta forma não estão a conseguir contactar os utentes, monitorizar os seu estado, como ainda, já não está a ser possível o rastreamento dos contatos epidemiológicos na comunidade"*.

O articulado da presente iniciativa legislativa é composto por quatro artigos:

- Artigo 1º - Objeto
- Artigo 2º - Reorganização excepcional das juntas médicas de avaliação de incapacidade
- Artigo 3º - Lista padronizada de situações clínicas com grau de incapacidade igual ou superior a 60%
- Artigo 4º - Entrada em vigor

- Projeto de Lei n.º 541/XIV/2ª (PCP):

Com o presente Projeto de Lei, o Grupo Parlamentar do PCP pretende:

1) Que a pandemia de COVID-19 e os atrasos daí decorrentes não possam *"(...) afetar de modo irreparável o direito às prestações sociais cuja concretização dependa da emissão do referido atestado (...)"* [Atestado Médico de Incapacidade Multiuso – AMIM];

2) Encontrar uma solução para os atrasos na emissão dos AMIM, uma vez que *"(...) Não existindo qualquer previsibilidade quanto ao fim da pandemia COVID-19, a atual emergência em saúde pública não poderá colocar em causa esta importante resposta social (...)"*.

Começando por afirmar que têm chegado ao seu Grupo Parlamentar inúmeras queixas de cidadãos *"(...) relacionadas com os sucessivos atrasos no cumprimento dos prazos para a emissão de atestado médico de incapacidade multiuso, e que a pandemia veio agravar de forma considerável (...)"*, afirma o PCP já ter questionado por diversas vezes o Governo não tendo, no entanto, obtido resposta ou vislumbrado soluções para este problema. E recorda que até a Provedora de Justiça já se pronunciou emitindo, inclusivamente, recomendações.

Elencando os vários benefícios e apoios a que uma pessoa com um grau de incapacidade igual ou superior a 60% tem direito - e reconhecendo que a pandemia de COVID-19 obrigou a uma maior exigência aos profissionais de saúde -, afirma o Grupo Parlamentar do PCP que não pode, contudo, aceitar que os cidadãos se vejam privados no acesso a direitos que lhes são legalmente consagrados.

Alegam os Deputados do Grupo Parlamentar do PCP que a publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 Março (artigo 5º) não se revelou "*(...) suficiente para fazer face à dimensão do problema*" justificando-se, assim, a apresentação do presente Projeto de Lei para que a resposta social a estes casos não seja ainda mais comprometida.

O articulado da presente iniciativa legislativa é composto por seis artigos:

- Artigo 1º - Objeto
- Artigo 2º - Concessão do atestado médico de incapacidade multiuso
- Artigo 3º - Situação específica dos doentes oncológicos
- Artigo 4º - Trabalhadores Sinistrados
- Artigo 5º - Prorrogação de efeitos
- Artigo 6º - Entrada em vigor

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, a Deputada Relatora reserva a sua opinião sobre as presentes iniciativas legislativas para a discussão em Sessão Plenária que está, de resto, agendada para dia 16 de Outubro.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda (BE), Pessoas-Animais-Natureza (PAN) e do Partido Comunista Português (PCP) tomaram a iniciativa de apresentar, respetivamente, à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 512/XIV/2ª *"Medidas para a recuperação da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades"* (BE), o Projeto de Lei n.º 538/XIV/2ª *"Assegure a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e dos cuidados de saúde primários em situação epidemiológica provocada pela COVID-19"* (PAN) e o Projeto de Lei n.º 541/XIV/2ª *"Regime Transitório para a emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso"* (PCP).

2. Os referidos Projetos de Lei foram apresentados nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos.

3. Neste sentido, a Comissão Parlamentar de Saúde é de parecer que os Projetos de Lei em apreço, ao reunirem todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprindo o estipulado na lei formulário, devem ser remetidos a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, para discussão em Sessão Plenária, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 136º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE IV - ANEXOS

Anexam-se ao presente Parecer as Notas Técnicas devidamente elaboradas pelos serviços competentes da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 09 de Outubro de 2020.

A Deputada Autora do Parecer

(Ana Rita Bessa)

A Presidente da Comissão

(Maria Antónia de Almeida Santos)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei n.º 538/XIV/2.ª (PAN)

Assegure a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e dos cuidados de saúde primários em situação epidemiológica provocada pela COVID-19

Projeto de Lei n.º 541/XIV/2.ª (PCP)

Regime Transitório para a emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso

Data de admissão: 30 de setembro de 2020

Comissão de Saúde (9.ª)

Índice

I. ANÁLISE DA INICIATIVA

II. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

III. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS FORMAIS

IV. ANÁLISE DE DIREITO COMPARADO

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

Elaborado por: Luisa Veiga Simão (DAC); Lia Negrão (DAPLEN); Cristina Ferreira e Nuno Amorim (DILP)

8 de outubro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Os Projetos de Lei n.ºs 538/XIV/2.ª e 541/XIV/2.ª, que foram apresentados, respetivamente, pelo Grupo Parlamentar do Partido das Pessoas-Animais-Natureza (PAN) e pelo Partido Comunista Português (PCP), visam, fundamentalmente, assegurar a recuperação do atraso na realização das juntas médicas de avaliação de incapacidades, que se tem verificado durante este período de pandemia provocada pela Covid-19.

Fundamentando a apresentação da presente iniciativa, refere o PAN, como fator mais relevante, que «a suspensão da atividade exercida pelas juntas médicas, a mobilização dos médicos de saúde pública para o reforço do SNS em contextos hospitalares» e «ainda os reconhecidos atrasos na emissão do atestado médico de incapacidade de multiuso», vieram aumentar as dificuldades e problemas nas respostas aos utentes.

No mesmo sentido, o PCP considera que a pandemia agravou de forma considerável os atrasos no cumprimento dos prazos para a emissão de atestado médico de incapacidade multiuso, ao que acresce que estes atrasos estarão a «afetar de modo irreparável o direito às prestações sociais cuja concretização dependa da emissão do referido atestado».

Assim, o PAN propõe que sejam tomadas medidas conducentes a uma reorganização excecional das juntas médicas e que sejam padronizadas, pela Direção-Geral de Saúde, as situações clínicas com grau de incapacidade igual ou superior a 60 por cento.

Por seu lado, o PCP prevê novas medidas para a concessão do atestado médico de incapacidade multiuso, criando uma situação específica, mais célere, para os doentes oncológicos e para os trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho, e prorrogando, até 31 de dezembro de 2021, a validade dos atestados médicos emitidos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 202/96, de 23 de outubro, que estabelece o regime de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A proteção e promoção das pessoas com deficiência encontra-se prevista no artigo 71.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) cujo n.º 2 dispõe que «o Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efetiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores.»

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira o sentido deste preceito consiste num «duplo direito positivo face ao Estado: de um lado, um direito ao tratamento e à reabilitação da sua deficiência (n.º 2, 1.ª parte) e, do outro lado, um direito à proteção do Estado para a *«efetiva realização dos seus direitos»* (como diz o n.º 2, *in fine*)».[1] «Estas modalidades de ação estadual podem ser as mais diversificadas, dentro da grande margem de liberdade deixada ao legislador, desde os subsídios e isenções fiscais até às prestações em espécie de serviços públicos (serviços de recuperação e reabilitação). E podem ir ao ponto de estabelecer preferências ou reservas de quotas para portadores de deficiência, por exemplo, quotas de emprego, de modo a estabelecer uma igualdade de oportunidades, ou mesmo de resultados (*discriminação positiva)*».[2]

Jorge Miranda e Rui Medeiros argumentam que «por força do artigo 71, n.º 2, incumbe ao Estado adotar políticas de discriminação positiva dos cidadãos portadores de deficiência (*v.g.* concessão de benefícios ou isenções fiscais, estabelecimento de quotas para deficientes no acesso à função pública, atribuição de financiamento ou de benefícios ficais às empresas privadas que ofereçam emprego a cidadãos com deficiência).»[3]

---

[1] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2014, pág. 879.
[2] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2014, pág. 881.
[3] Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2010, pág. 1397.

O Atestado Médico de Incapacidade Multiuso (AMIM) é o documento que determina, de acordo com a Tabela Nacional de Incapacidades[4], o grau de incapacidade da pessoa a que se refere, funcionando como o documento comprovativo para que esta possa usufruir de determinados benefícios ou direitos[5].

O Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 16-B/96, de 30 de novembro, e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 174/97, de 19 de julho, e 291/2009, de 12 de outubro, que o republica, veio estabelecer o regime de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência, para efeitos de acesso às medidas e benefícios previstos na lei para facilitar a sua plena participação na comunidade. Nos termos do n.º 6 do artigo 4.º «os atestados de incapacidade podem ser utilizados para todos os fins legalmente previstos, adquirindo uma função multiuso, devendo todas as entidades públicas ou privadas, perante quem sejam exibidos, devolvê-los aos interessados ou seus representantes após anotação de conformidade com o original, aposta em fotocópias simples».

As juntas médicas são as entidades com competência para a avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência (n.º 1 do artigo 2.º), são constituídas, para o efeito, no âmbito das administrações regionais de saúde por autoridades de saúde, sendo compostas por um presidente, dois vogais efetivos e dois vogais suplentes (alínea a), do n.º 2 do artigo 2.º).

Os requerimentos de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência são dirigidos ao adjunto do delegado regional de saúde, devendo este convocar a junta médica e notificar o requerente da data do exame a realizar no prazo de 60 dias a contar da data da entrega do requerimento (n.ºs 1 e 5 do artigo 3.º).

Para as Juntas Médicas de Avaliação das Incapacidades importa observar o disposto na Orientação da Direção Geral da Saúde n.º 10/2012, de 23 de julho, sendo de referir que, no caso concreto dos doentes oncológicos, a Circular Normativa n.º 03/ASN, de 22 de janeiro de 2009, da Direção-Geral de Saúde, estabelece desde logo, para uns casos,

[4] Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 352/2007, de 23 de outubro.
[5] Vd. Instituto Nacional para a Reabilitação.

a incapacidade de 60%, durante o período inicial de cinco anos após o diagnóstico e, para outros casos, de 80% durante sete anos.

O reconhecimento da incapacidade, através do AMIM, confere à pessoa com deficiência a possibilidade de usufruir de um conjunto de direitos e benefícios, como segue[6]:

- ✓ Atribuição da Prestação Social da Inclusão (PSI);
- ✓ Proteção social e benefícios sociais, nomeadamente a concessão de juros especiais em empréstimos bancários, os efeitos em contratos de arrendamento, os descontos na compra de alguns serviços de transporte, lúdicos ou outros, a atribuição de dístico de estacionamento;
- ✓ Benefícios fiscais, como por exemplo, isenção de Imposto Automóvel na compra de carro;
- ✓ Bolsas de estudo no ensino superior;
- ✓ Assistência Pessoal no âmbito do Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI);
- ✓ Transporte não urgente de doentes;
- ✓ Isenção de taxas moderadoras no Serviço Nacional de Saúde – SNS. Para a aplicação da isenção, o grau de incapacidade terá de ser igual ou superior a 60%.

Sobre os direitos e benefícios previstos para a pessoa com deficiência pode também ser consultado o sítio da Segurança Social.

Pela Circular Normativa da ACSS n.º 5/2012/CD, de 12 de janeiro de 2012, foi reconhecido o efeito retroativo, por referência ao final do prazo de 60 dias previstos no n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, da isenção de taxas moderadoras no SNS por incapacidade igual ou superior a 60%. Também os doentes oncológicos estão dispensados do pagamento de taxas moderadoras até à emissão do AMIM, mediante declaração médica, conforme previsto na Circular Normativa da ACSS n.º 12/2012/CG, de 30 de janeiro de 2012. Esta dispensa converte-se em isenção após a emissão do AMIM

[6] Fonte: Guia prático Direitos das Pessoas com Deficiência em Portugal da Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência.

Em sentido semelhante, o regime aplicável à Prestação Social de Inclusão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, (versão consolidada), aceita como bastante a apresentação do requerimento de junta médica para efeitos de concessão da prestação a pessoas com 55 anos ou mais, desde que esse requerimento tenha ocorrido antes dos 55 anos e que o grau de incapacidade que resulte da decisão seja igual ou superior a 60%. (n.ºs 4 e 5 do artigo 15.º).

Refira-se ainda que, no âmbito das medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, (versão consolidada), foi aprovado um regime excecional de composição das juntas médicas de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência (artigo 5.º) que prevê que «para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, é prorrogada, até 31 de dezembro de 2020, a validade dos atestados médicos de incapacidade multiuso emitidos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, na sua redação atual.» (n.º 11 do artigo 5.º) [7].

Sobre a recuperação da emissão dos AMIM sugere-se também a consulta das Recomendações n.º 3/B/2020 e n.º 6/B/2020 da Provedora de Justiça.

II. Enquadramento parlamentar

Consultada a base dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição sobre este assunto e se encontram pendentes os seguintes Projetos de Lei e Projetos de Resolução, sobre matéria conexa:

[7] O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 24-A/2020, de 29 de maio, que lhe aditou os números 10 e 11.

N.º e Autor	Título
PJL n.º 512/XIV/2.ª (BE)	Medidas para a recuperação da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades
PJL n.º 164/XIV/1.ª (BE)	Determina a isenção do pagamento de atestado médico de incapacidade multiusos e determina o deferimento da atribuição da prestação social de inclusão a partir da data de emissão do atestado de incapacidade multiusos
PJL n.º 66/XIV/1.ª (PCP)	Gratuitidade do Atestado Médico de Incapacidade Multiuso
PJR n.º 699/XIV/2.ª (PSD)	Recomenda ao Governo a simplificação do regime legal de emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso, bem como a adoção de medidas de urgência para acelerar a emissão e revalidação desses atestados
PJR n.º 321/XIV/1.ª (CDS-PP)	Recomenda ao Governo cumpra as recomendações da Provedora de Justiça para eliminar atrasos significativos na emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

O Projeto de Lei n.º 538/XIV/2.ª é subscrito por três Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) e o Projeto de Lei n.º 541/XIV/2.ª (PCP) é subscrito por 10 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea f) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, são precedidas de uma breve exposição de motivos e têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possam ser objeto de aperfeiçoamento

em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados, em ambos os projetos de lei, os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, já que definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parecem não infringir princípios constitucionais.

Ambas as iniciativas deram entrada a 25 de setembro de 2020. Foram admitidas e baixaram na generalidade à Comissão de Saúde (9.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, no dia 30 de setembro de 2020, tendo sido, na mesma data, anunciadas em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Os títulos das presentes iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conformes ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, as regras de legística formal que têm sido seguidas nesta matéria recomendam que o título dos atos normativos permita a identificação clara da matéria sobre a qual versam.

Desta forma, caso seja aprovado, em especialidade, um texto único com todas as normas constantes das presentes iniciativas, sugere-se que seja adotado o seguinte título:

«Regime Transitório para assegurar a resposta eficaz da atividade das juntas médicas de avaliação de incapacidades e a emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiuso»

Em caso de aprovação, as iniciativas em apreço revestirão a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor das iniciativas «no dia seguinte ao da sua publicação», nos termos do artigo 4.º de ambos os projetos de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o inicio da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

ESPANHA

A questão da incapacidade e o seu reconhecimento está regulada no *Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio*[8], *por el que se desarrolla, en materia de incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.*

De acordo com o artigo 3, a «*equipe de valoración de incapacidades*» é o órgão competente para avaliar, qualificar e rever o grau de deficiência, para reconhecer o

[8] Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

direito às prestações sociais por invalidez permanente, nos seus diversos graus, bem como apurar as contingências causais da mesma, juntamente com as demais atribuições estabelecidas no diploma. Cada direção provincial do *Instituto Nacional de la Seguridad Socia*l constitui pelo menos uma *equipe,* composta por um presidente e quatro vogais. O presidente é sempre o subdiretor provincial do *Instituto* ou um funcionário do *Instituto* designado pelo seu Diretor Geral. Os vogais, nomeados pelo Diretor Geral incluem sempre um médico inspetor, um médico facultativo, um inspetor do trabalho e segurança social e um funcionário da unidade orgânica que tramita as prestações sociais na respetiva direção provincial, que exerce funções de secretariado (n.º 3 do artigo 2).

O procedimento de avaliação da incapacidade inicia-se a requerimento da entidade gestora ou colaboradora do *Instituto*, a requerimento da *Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, a requerimento da entidade responsável pela gestão dos serviços de saúde da Segurança Social, a requerimento do trabalhador ou do seu legal representante ou a requerimento das *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social* (n.º 1 do artigo 4). Já quanto ao procedimento de reavaliação da incapacidade, também os empresários responsáveis pelas prestações a que os trabalhadores têm direito ou quem, de forma subsidiária ou solidária, partilha essa responsabilidade com aqueles, têm legitimidade para iniciar o processo, para além das entidades já referidas (n.º 2 do artigo 4).

Embora tenham sido encontradas referências, na comunicação social, a atrasos da Segurança Social na tramitação e marcação das juntas médicas, não foram localizadas quaisquer medidas adicionais para as agilizar e/ou acelerar, expeto as medidas gerais já tomadas relativamente à doença provocada pelo vírus SARS-COV2.

IRLANDA

É o *Department of Employment Affairs and Social Protection* a entidade responsável pela marcação das juntas médicas. O *Medical Review and Assessment (MRA)* é o principal mecanismo de controlo de incapacidades aplicável aos potenciais beneficiários dos diversos apoios sociais disponíveis no país.

As juntas médicas são realizadas nos centros do *Department of Employment Affairs and Social Protection* espalhados pelo país, denominados de *Medical Review and*

Assessement Center, por médicos devidamente formados para as funções de avaliação e revisão de incapacidades[9]. São os próprios centros que marcam e convocam os cidadãos para a realização das *medical review and assessements*. Das pesquisas efetuadas não foram encontradas quaisquer referências a tempos médios de espera entre o pedido de marcação de um *medical review and assessement* e a sua realização, nem informação sobre se os tempos médios de espera sofreram alterações com a situação epidemiológica que se vive no país.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Considerando a matéria que está em causa, poderá a Comissão de Saúde proceder à audição, ou solicitar parecer, na fase de especialidade, à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), à Direção Geral de Saúde (DGS) e às Administrações Regionais de Saúde (ARS).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

As avaliações de impacto de género (AIG) e (AIG), que foram juntas a cada um dos Projetos de Lei pelo respetivo grupo parlamentar proponente, valoram como neutro o impacto com a sua aprovação, o que efetivamente se pode verificar após leitura do texto da iniciativa.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

[9] Estas equipas médicas apenas avaliam a incapacidade do examinado para o trabalho que normalmente realizam ou para outro de diferente natureza, não estando nas suas funções a prescrição de tratamentos médicos ou aconselhamento clínico. Para informação adicional visite-se a página da Internet disponibilizada pelo Governo irlandês sobre o tema.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação dos projetos de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Estas iniciativas poderão implicar, em caso de aprovação, um acréscimo de despesas e/ou uma diminuição de receitas para o Orçamento do Estado com a saúde, face às medidas que estão previstas para a recuperação da atividade das juntas médicas, bem como a dispensa ou prorrogação de validade dos atestados, em alguns casos. Para salvaguardar o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR, que impede a apresentação de iniciativas que «envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento», a entrada em vigor das iniciativas deverá ocorrer com o Orçamento de Estado subsequente à sua publicação.