

**S.Exa.  
o Secretário de Estado  
da Solidariedade e da Segurança Social  
Praça de Londres, 2 – 17º  
1049 – 056 LISBOA**

por protocolo

**Assunto:** *Subsídio por frequência de estabelecimento de ensino especial (subsídio de educação especial).*

## **RECOMENDAÇÃO Nº 15/B/2012**

**Art.ºs 8.º, n.º 1 e 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril**

### **I – ANTECEDENTES**

1. A Provedoria de Justiça tem sido confrontada, ao longo dos últimos anos, com um número significativo de queixas relativas à atribuição do subsídio de educação especial, facto que, como é do conhecimento de V.Exa., já deu origem a várias intervenções do Provedor de Justiça, nomeadamente junto dessa Secretaria de Estado.
2. Com efeito, em finais de 2003 e inícios de 2004, a Provedoria de Justiça foi confrontada com centenas de queixas respeitantes a processos de atribuição de subsídios de educação especial, referentes ao ano letivo de 2003/2004, instruídos pelos Centros Distritais do ISS, I.P. do Porto e, sobretudo, de Viana do Castelo.

As referidas queixas – subscritas, quer pelos encarregados de educação de crianças e jovens deficientes com alegadas necessidades de apoio especial e de formas complementares de apoio, quer por alguns gabinetes de psicologia

da área de Viana do Castelo que prestam o tipo de apoio em questão – tiveram origem no elevadíssimo número de processos propostos para indeferimento no referido ano letivo, comparativamente com os anos anteriores, sem que se tivesse verificado uma alteração das circunstâncias capaz de o justificar (a quase totalidade dos casos reportava-se a pedidos de renovação de subsídios anteriormente atribuídos).

3. Mas a par da questão de fundo, consubstanciada no número massivo de propostas de indeferimento, foram, então, detetadas várias irregularidades e incongruências no tratamento conferido pelos referidos Centros Distritais aos processos em apreço, designadamente, a falta de rigor na apreciação dos requerimentos; a alteração dos fundamentos do indeferimento; a ambiguidade, duplicidade de critérios e incongruências na apreciação dos pedidos; a análise e decisão dos processos sem suporte clínico (contrariando a certificação de médico especialista) e a morosidade na apreciação dos processos.
4. À data, a Provedoria de Justiça auscultou a então Secretária de Estado-Adjunta da Segurança Social, da Família e da Criança, através de ofício em que se concluía que, existindo legítimas dúvidas acerca da qualidade, oportunidade e eficácia conferida à análise dos processos de subsídio de educação especial entrados no Centro Distrital de Viana do Castelo, se justificava uma auditoria rigorosa, levada a cabo pela Inspeção-Geral do Ministério em causa, tendo em vista uma correta avaliação dos factos (e, sobretudo, dos procedimentos adotados por aqueles Centros Distritais) e, sendo caso disso, uma reapreciação dos pedidos.
5. Respondendo ao solicitado, veio o Ministério visado, através do ofício nº 1925, de 15.02.2005, informar que iria ser desencadeada, com a maior urgência, uma auditoria aos Centros Distritais de Segurança Social de Viana do Castelo e do Porto, tal como sugerido pela Provedoria de Justiça.

Mais informava, que já fora *“efectuado o diagnóstico das principais lacunas e insuficiências que obstam a que sejam cumpridos os critérios de rigor e*

*eficiência a que as instituições de Segurança Social se encontram obrigadas”, pretendendo, o referido Ministério, “proceder à reformulação de alguns aspectos da regulamentação legal em vigor, senão mesmo, a redefinição da protecção social conferida a menores e jovens com necessidades educativas específicas requeridas pela mesma deficiência”.*

6. Os resultados das auditorias realizadas vieram confirmar que os procedimentos adotados pelos centros distritais a respeito dos processos de subsídio de educação especial não tinham sido os mais adequados, estando na origem das graves anomalias constatadas.
7. Em face disso, informou então a Secretaria de Estado da Segurança Social ter sido “(...) constituído um grupo de trabalho, coordenado pelo competente Departamento do Instituto da Segurança Social, para avaliação da legislação em vigor sobre a presente matéria”.
8. Contudo, em fevereiro de 2008, constatando que continuavam a surgir queixas relativas ao subsídio de educação especial – mantendo-se alguns dos problemas oportunamente identificados a propósito da sua atribuição – entendeu o meu antecessor dirigir aos Secretários de Estado da Segurança Social e da Educação uma Recomendação (*Recomendação nº 1-A/2008*), cuja cópia me permito juntar para melhor elucidação de V.Exa.
9. Recomendou então o Provedor de Justiça que:
  - a) Fosse determinada a intervenção de equipas multidisciplinares em todos os centros distritais do ISS, I.P., designadamente na realização de exames inerentes à comprovação do estado de redução permanente da capacidade física, motora, orgânica, sensorial ou intelectual das crianças e jovens interessados, e à definição do atendimento necessário;

- b) Fosse proibida a intervenção nos procedimentos de atribuição de subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial dos médicos que tivessem interesse na decisão, nomeadamente integrem os gabinetes médicos que se propunham assegurar o apoio em causa;
  
- c) De forma concertada entre os serviços da Segurança Social e do Ministério da Educação, fossem aprovadas as medidas indispensáveis a garantir que o preenchimento da “Declaração do estabelecimento de ensino” (Modelo RP5020-A-DGRSS) e o respetivo envio aos centros distritais do ISS, I.P., fossem feitos em prazo que permita a tomada das decisões finais relativas à atribuição do SEE no primeiro mês de aulas, no caso de alunos já sinalizados, e durante o primeiro período do ano letivo, para os novos casos.

10. Importa destacar que, **na resposta que o antecessor de V.Exa. dirigiu ao Provedor de Justiça (ofício com a referência nº 6125, de 23.10.2008), é refletida, mais uma vez, a necessidade de ser devidamente revista a legislação que suporta o reconhecimento do direito e a atribuição do subsídio de educação especial.** Com efeito, refere-se no mencionado ofício que *“(...) o desajuste entre os princípios enformadores que presidiram à concepção do regime jurídico desta prestação, no início da década de 80 e a actual realidade sócio-educativa, põe-nos perante um quadro legal desactualizado, em que as adequações normativas, de carácter pontual, que houvesse necessidade de levar a efeito, nem sempre terão tido o impacto desejável”*.

## II- APRECIÇÃO DO ASSUNTO. SITUAÇÃO ATUAL.

11. Não obstante tais informações, fui confrontado, em finais de 2010, com novas queixas relativas ao mesmo assunto, uma das quais subscrita por quinze cidadãos, todos eles pais de crianças requerentes da atribuição do subsídio de educação especial.
12. Face a tal, o **Provedor-Adjunto de Justiça dirigiu ao antecessor de V.Exa., em 25.10.2010, o ofício com a refª nº 15524 – o qual foi objeto de insistência junto de V.Exa., através do ofício com a refª nº 13865, de 7.10.2011 –, em que se chamava a especial atenção para o seguinte<sup>1</sup>:**
- a) Analisadas as novas queixas, verificou-se serem retomados alguns dos aspetos anteriormente suscitados, indiciando fortemente que alguns dos problemas identificados se mantêm.
  - b) Com efeito, tais queixas refletem, por um lado, a morosidade na apreciação dos requerimentos e o atraso no pagamento das prestações deferidas e suscitam, por outro, várias questões relacionadas com a própria apreciação dos requerimentos e com a fundamentação das decisões de indeferimento, sobretudo quanto à interpretação e aplicação da lei feita pelos serviços envolvidos.
  - c) Resumidamente, alegam os cidadãos que:
    - **Modelo 5020-A (Declaração passada pelos agrupamentos de escolas).** Perante o pedido de preenchimento do Modelo 5020-A, os Agrupamentos de Escolas ou não entregam aos pais esse formulário (alegando terem que o remeter diretamente aos centros distritais do ISS, I.P.) ou preenchem-no de modo incorreto,

---

<sup>1</sup> Para melhor elucidação e mais fácil localização, junto cópia dos dois referidos ofícios remetidos pela Provedoria de Justiça.

designadamente, alegando terem meios para garantir os apoios de que as crianças necessitam, quando na realidade não conseguem assumir devidamente a prestação de tais apoios (por vezes prestam tais apoios em sobreposição com o horário escolar da criança).

- **Funcionamento das equipas multidisciplinares:**

É frequente os elementos das equipas multidisciplinares recusarem identificar-se perante os pais das crianças observadas.

Por outro lado, tais equipas não têm em consideração as certificações médicas passadas pelos médicos especialistas, juntas aos processos pelos pais das crianças.

A este respeito – e uma vez que a criação das equipas multidisciplinares não foi acompanhada da devida regulamentação legal do seu funcionamento – coloca-se a questão de saber se existe fundamento legal que permita dar primazia às decisões de tais equipas face às certificações dos médicos especialistas, já que, nos termos do Ponto III do Despacho da Secretaria de Estado da Segurança Social nº 23/82 (DR, II série, de 18.11.1982), as equipas multidisciplinares só podem intervir quando a declaração passada por médico especialista não apresente as características legalmente definidas.

- **Intervenção dos Centros Distritais do ISS, I.P.:**

Os Centros Distritais visados (com especial incidência o do Porto) têm proferido decisões de indeferimento sem fundamentação adequada e suficiente. Por exemplo, é comum ser indicada como razão do indeferimento o facto de a equipa multidisciplinar não ter considerado a criança como portadora de deficiência, ou não preencher pressupostos para atribuição do subsídio, sem que sejam referidos os fundamentos dessas conclusões.

São, ainda, relatados atrasos significativos na tramitação e decisão dos processos.

- **Pagamentos:**

Na maioria dos casos o ISS, I.P. não assegura o primeiro mês de intervenção, apesar de a lei determinar que o pagamento deve ser feito desde o momento em que a criança ou jovem recebe o apoio individualizado (art. 4º, nº 1 do Decreto Regulamentar nº 14/81).

Por outro lado, os centros distritais insistem em pagar os subsídios aos beneficiários nos casos em que estes – conforme determinado no art. 13º, nº 2, alínea a), do Decreto Regulamentar nº 14/81 – manifestaram expressamente no formulário próprio, a sua vontade de que os pagamentos fossem efetuados diretamente às entidades prestadoras. Tal prática, resulta muito frequentemente, atentas as dificuldades económicas sentidas pelos pais das crianças, no desvio do subsídio recebido para fins diversos daqueles a que se destina.

- **Conceito de deficiência:**

Referem os reclamantes que os centros distritais (e as equipas multidisciplinares que os integram) têm adotado um conceito restritivo de deficiência, contrariando a certificação do médico especialista e a lei.

Defendem os interessados que, ao contrário do que tem sido entendido pelos serviços do ISS, I.P., o subsídio não tem em vista apenas fins pedagógicos, mas também terapêuticos.

Nesse sentido, entendem os reclamantes, referindo-se à sentença que alegam ter sido proferida no Processo nº 236/04-5BEPNF – Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel que: *“O facto de o aluno não preencher os requisitos para ser considerado aluno com necessidades educativas especiais no sentido dos diplomas da educação não implica forçosamente que não reúna as condições para beneficiar do subsídio de educação especial a abrigo dos diplomas da segurança social”*.

- **Noção de “professor especializado”:**

Os centros distritais têm, por vezes, interpretado restritivamente o conceito de “*professor especializado*”, considerando que o conceito implica que quem presta o apoio seja docente. Desta forma, tem sido, por vezes, entendido que psicólogos e terapeutas da fala não são professores especializados, para efeitos de atribuição deste subsídio.

- d) **Concluía o referido ofício da Provedoria de Justiça que os problemas sentidos na atribuição do subsídio de educação especial se arrastam há anos, radicando essencialmente na grande dificuldade de interpretação e aplicação dos conceitos legais em vigor (*maxime* na concretização do conceito de deficiência relevante para este efeito), agravada pela disseminação da regulamentação da matéria por diversos diplomas legais de difícil articulação.**
- f) **A tais dificuldades não é alheio o facto – aliás, sublinhado pelo antecessor de V.Exa. no ofício que dirigiu ao então Provedor de Justiça em 23.10.2008 – de existir “(...) *desajuste entre os princípios enformadores que presidiram à concepção do regime jurídico desta prestação, no início da década de 80 e a actual realidade sócio-educativa (...)*”, evidenciando estarmos perante um quadro legal desatualizado.**
- g) Ainda a respeito das dificuldades sentidas na articulação entre as diferentes entidades envolvidas no processo de atribuição do subsídio de educação especial, cumpre destacar a respetiva intervenção no que se refere à caracterização da deficiência e consequente determinação dos apoios necessários. Esta caracterização, para além de ser feita por um médico especialista, pode posteriormente voltar a ser efetuada pelas equipas multidisciplinares a funcionar junto dos Centros Distritais, passando ainda, obrigatoriamente, pelo crivo da

Escola que a criança frequenta (Agrupamento de Escolas) através do preenchimento do Modelo RP 5020/2008 – DGSS (ponto 3 do formulário).

- h) Verifica-se assim que, na maioria dos casos, há três entidades distintas que se pronunciam e/ou avaliam a situação clínica da criança (certificando, ou não, a existência da deficiência, caracterizando a mesma e indicando os eventuais apoios necessários), o que, para além de resultar numa multiplicação desnecessária de esforços, cria, amiúde, situações de conflito entre as avaliações clínicas efetuadas pelos diferentes intervenientes, para as quais a lei atualmente em vigor não dá solução, não sendo claro qual o parecer que deve prevalecer.
- i) Em face dos problemas identificados e atenta a repercussão que os mesmos têm tido na devida atribuição do subsídio de educação se concluía, no mencionado ofício, pela necessidade de, com urgência, ser **revista a legislação que rege o direito ao subsídio de educação especial, conforme, desde há vários anos, vem sendo reconhecido pelos titulares da pasta da Segurança Social.**
- j) Concluía-se, ainda, pela necessidade de, enquanto não fosse concretizada a alteração da totalidade do regime legal de atribuição do subsídio de educação especial em vigor, **se proceder à clarificação deste, por forma a permitir dar resolução imediata aos processos ora em curso nos diferentes centros distritais do ISS, IP, garantindo a legalidade e a uniformização de procedimentos e critérios de decisão a adotar por todos eles.**

13. **Em 24.11.2011, o Gabinete de V.Exa. informou a Provedoria de Justiça que o assunto iria ser objeto de análise conjunta com o Ministério da Educação, conforme ofício cuja cópia me permito juntar.**
14. **Após algumas vicissitudes, atinentes, designadamente, à articulação entre os dois Ministérios envolvidos, o Gabinete de S.Exa. o Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar remeteu à Provedoria de Justiça, em 28.02.2012, o ofício cuja cópia igualmente junto para melhor elucidação de V.Exa.**
15. Finalmente, em 10.05.2012, o Gabinete de V.Exa, remeteu a este órgão do Estado o ofício nº 2237, o qual integrava cópia do ofício do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP), datado de 21.01.2011, conforme cópias que igualmente junto para melhor elucidação.
16. Sem desmerecer as informações constantes dos referidos ofícios – e sobretudo os esclarecimentos prestados pelo Conselho Diretivo do ISS, IP a respeito das questões elencadas na alínea c) do ponto 12. supra – a verdade é que **nenhum deles responde de forma adequada às questões de fundo, oportunamente, suscitadas pela Provedoria de Justiça, no que se refere, concretamente, à necessidade de ser revista a legislação que rege o direito ao subsídio de educação especial, conforme, desde há vários anos, vem sendo reconhecido pelos titulares da pasta da Segurança Social, por um lado, e de, enquanto não for concretizada a alteração da totalidade do regime legal de atribuição do subsídio de educação especial em vigor, se proceder à clarificação deste, por forma a permitir dar resolução imediata aos processos ora em curso nos diferentes centros distritais do ISS, IP, garantindo a legalidade e a uniformização de procedimentos e critérios de decisão a adotar por todos eles.**
17. Com efeito, embora os esclarecimentos prestados pelo ISS, IP revistam inegável utilidade – já que permitem melhor compreender o entendimento do referido Instituto a respeito das questões suscitadas pelos interessados – a verdade é que os mesmos evidenciam, de forma inequívoca, que **o regime**

legal que presentemente regula a atribuição do subsídio de educação especial não é claro, permitindo interpretações divergentes – entre a segurança social e os administrados – acerca dos conceitos em que assentam os pressupostos da atribuição daquela prestação social, o que, em nome da igualdade e transparência, não se afigura aceitável.

18. Faço notar, que não está em causa a bondade do entendimento defendido pelo ISS, IP no que respeita às questões suscitadas. **O problema – que há anos vem sendo evidenciado – é que, em muitos dos apontados aspetos, a prática adotada pelos Centros Distritais do ISS, IP na análise e decisão dos processos de atribuição do subsídio de educação especial, independentemente de ser, ou não, a mais acertada, não tem o devido suporte legal, dando azo a dúvidas legítimas por parte dos interessados que não podem ser ignoradas.**
19. **Estou ciente de que V.Exa. partilha as preocupações que acima exprimi, conforme, aliás, foi transmitido aos meus colaboradores pelo Chefe do Gabinete de V.Exa., na reunião havida em 10 de maio de 2012.**
20. **Com efeito, nessa reunião, foi transmitido que iria ser constituído um Grupo de Trabalho (integrando membros da Secretaria de Estado da Solidariedade e da Segurança Social e da Secretaria de Estado do Ensino e da Administração Escolar), com o objetivo de proceder à revisão de todo o regime da educação especial e à consequente revisão da legislação que atualmente o sustenta.**
21. **Mais foi, então, igualmente referido que, enquanto tal revisão não se concretizasse, iriam, a breve trecho, ser introduzidas algumas alterações à atual legislação em vigor, no sentido de resolver as questões mais prementes, por forma a permitir dar resolução imediata aos processos ora em curso nos diferentes centros distritais do Instituto da Segurança Social, IP. Estas alterações estariam a ser preparadas pela Direção-Geral da Segurança Social e previa-se, para breve, a respetiva concretização legal.**

22. Não obstante, desde então, e apesar de várias insistências, **não me foi dada a conhecer qualquer evolução relativa ao assunto, verificando-se, assim, que as questões suscitadas pela Provedoria de Justiça sobre este assunto, há mais de dois anos, junto do antecessor de V.Exa. e reiteradas junto de V.Exa.<sup>2</sup>, continuam por resolver.**

### **III - RECOMENDAÇÃO**

Deste modo, pelas razões acima expostas, permito-me **recomendar a V.Exa., ao abrigo do art. 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril:**

- a) Que, garantindo a necessária articulação com S.Exa. o Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, se digne promover a iniciativa legislativa no sentido de ser integralmente revista e devidamente clarificada a legislação que atualmente suporta o direito e a atribuição do subsídio de educação especial.**
  
- b) Entretanto, e enquanto não se procede a tal revisão, promova, em articulação com S.Exa. o Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar, a adoção urgente das medidas necessárias à clarificação do atual regime de atribuição do subsídio de educação especial, por forma a permitir dar resolução imediata aos processos em curso nos diferentes centros distritais do ISS, IP, garantindo a legalidade e a uniformização de procedimentos e critérios de decisão a adotar por todos eles.**

---

<sup>2</sup> Através dos já referidos ofícios com as referências n.ºs 15524 e 13865, respetivamente, de 25.10.2010 e de 7.10.2011.

**Dignar-se-á V.Exa. comunicar-me, para efeitos do disposto no artigo 38.º, n.º 2, da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça), a sequência que a presente Recomendação vier a merecer.**

Queira aceitar, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos,

O PROVIDOR DE JUSTIÇA,

(Alfredo José de Sousa)

Anexos: - cópia da Recomendação nº 1-A/2008, de 01.02.2008;  
- cópia do ofício da Provedoria de Justiça com a refª nº 15524, de 25.10.2010;  
- cópia do ofício da Provedoria de Justiça com a refª nº 13865, de 7.10.2011;  
- cópia do ofício da SESSS, com a refª nº 3269, de 24.11.2011;  
- cópia do ofício da SEEAE, com a refª nº 1075, de 28.02.2012;  
- cópia do ofício da SESSS, com a refª nº 2237, de 10.05.2012.