



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

Exm.^a Senhora
Dr.^a Mariana Ribeiro Ferreira
Presidente do Conselho Diretivo do
Instituto da Segurança Social, I.P.
Rua Rosa Araújo, 43
1250-194 LISBOA

26MAR2014 009519

Nossa referência
Proc.º Q- 1848/14 (A3)

ASSUNTO: Bonificação por deficiência. Prova da deficiência. Data de início do pagamento.
Caráter permanente da deficiência.

I. O Provedor de Justiça tem vindo, ao longo dos anos, a intervir junto desse Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e da Tutela relativamente à bonificação por deficiência do abono de família para crianças e jovens, não só no sentido de serem corrigidas determinadas decisões e atuações (pontuais ou não) dos serviços por errada aplicação e ou interpretação da lei, mas também com vista a que seja dado um novo enquadramento jurídico à proteção das eventualidades dos encargos no domínio da deficiência.

De facto, as queixas que lhe foram chegando tornaram evidente a desadequação da legislação em vigor – em particular o Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, que regula a bonificação por deficiência – face à (então) nova estrutura do sistema de segurança social e do respetivo financiamento, bem como em resultado dos novos desafios da sociedade.

Sucede, porém, que a sua recomendação não teve (ainda) resultados, e o Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, mantém-se em vigor¹, sem que lhe tenham sido introduzidas grandes alterações, sobretudo recentemente.

É neste contexto que o Provedor de Justiça se vê agora confrontado com um número significativo de queixas que denunciam uma atuação dos serviços desse

¹ Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 248/99, de 2 de julho, n.º 341/99, de 25 de agosto, e n.º 250/2001, de 21 de setembro, e a derrogação na parte relativa às prestações reguladas no Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto (cfr. o respetivo artigo 56.º).

Instituto em clara violação do mencionado diploma, razão pela qual, não deixando de pugnar para que seja aprovada uma nova regulamentação nesta matéria, se vê forçado a intervir junto de V. Ex.^a, para que a legalidade seja reposta nas várias situações que a seguir se vão expor e nas que lhe são similares.

II. A maior parte destas queixas foi apresentada por requerentes inconformados que se viram confrontados com uma **decisão de indeferimento ou cessação da bonificação por deficiência relativamente aos respetivos titulares**, e que passo a identificar:

Requerentes	NISS	Titulares	NISS

Analisados os nove casos, foi possível a este órgão do Estado apurar os seguintes factos:

- a) Todos eles respeitam a um único Centro Distrital – o de Lisboa;
- b) Todos os requerentes em causa apresentaram nos serviços os certificados médicos, no formulário próprio veiculado pela Segurança Social, para fazerem a prova da deficiência dos titulares;
- c) Nos dois primeiros casos os serviços comunicaram o indeferimento ou cessação da bonificação por escrito, com o fundamento de «(...) [n]ão ter sido comprovada a situação de deficiência do descendente (art.º 21.º e i) da alínea



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

- a) do n.º 1 do art.º 61.º)» ou o de, «(...) de acordo com as provas apresentadas, o seu descendente não se encontra[r] na situação prevista no diploma acima referido [Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio]»;
- d) Nos restantes sete casos as decisões de indeferimento ou cessação resultaram da deliberação proferida por “equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica”, que não certificaram a deficiência das crianças ou jovens em causa;
- e) Em alguns dos casos foi enviado um ofício posterior à decisão de indeferimento ou cessação, a informar «(...) que o meio de prova a apresentar, com vista a uma reanálise do processo, pode ser o atestado médico de incapacidade multiuso, emitido pelo Ministério da Saúde».

O que está em causa, por conseguinte, é a prova da deficiência, a qual, nos termos do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, deve ser apresentada de acordo com o previsto no respetivo artigo 61.º, que se transcreve para um melhor acompanhamento da presente exposição:

**«Artigo 61.º
Prova da deficiência**

1 - A prova da deficiência para atribuição da bonificação por deficiência do subsídio familiar a crianças e jovens e do subsídio mensal vitalício é efetuada:

a) No âmbito da segurança social:

i) Através de certificação por equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica ou, não as havendo, por médico especialista na deficiência em causa, ou pelo médico assistente, se não for possível o recurso às primeiras modalidades referidas, tratando-se da bonificação por deficiência do subsídio familiar a crianças e jovens;

ii) Por certificação emitida pelo serviço de verificação de incapacidades do centro regional que abrange a área de residência do interessado, tratando-se de subsídio mensal vitalício;

b) No âmbito do regime de proteção social da função pública, através de certificação por equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica ou, não as havendo, por médico especialista na deficiência em causa, ou pelo médico assistente, se não for possível o recurso às primeiras modalidades referidas.

2 - É dispensada a renovação anual da prova da deficiência sempre que esta, pelas suas características de amplitude e gravidade, seja considerada permanente.»

Resulta deste preceito [n.º 1, alínea a), i)] que, estando em causa a bonificação por deficiência no âmbito da segurança social, a prova da deficiência é efetuada:

- através da certificação por equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica;
- não as havendo, por médico especialista na deficiência em causa;
- se não for possível o recurso a uma daquelas modalidades, pelo médico assistente.

A prioridade da lei quanto à prova da deficiência vai para a certificação pelas equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica. Nada no diploma, contudo, define ou regulamenta estas equipas². De todo o modo, da respetiva designação é possível concluir que: sendo “equipas” terão de ser constituídas por mais de um elemento; sendo “multidisciplinares” terão de reunir profissionais de várias áreas; sendo “de avaliação médico-pedagógica” aqueles profissionais serão do foro médico e pedagógico e deverão avaliar os visados.

Segundo a factualidade antes apreciada, em sete dos casos identificados a bonificação não foi atribuída por força da deliberação negativa das “equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica”, conforme foi notificado pelo Centro Distrital de Lisboa aos requerentes.

Com o fim de obter informação sobre a forma como foram constituídas e deliberaram estas “equipas” do Centro Distrital de Lisboa, este órgão do Estado solicitou oportunamente a esse Instituto o envio dos processos administrativos e clínicos de dois dos casos em presença.

Apreciada a documentação recebida, conclui-se, porém, que os interessados não foram avaliados por “equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica” mas sim por peritos médicos do Sistema de Verificação de Incapacidades (SVI). Assim resulta claramente dos elementos constantes dos processos clínicos, em particular dos formulários preenchidos, das deliberações proferidas (as quais – não posso deixar de apontar – não foram devidamente fundamentadas) e da identificação mecanográfica dos peritos.

Ora, esta atuação dos serviços é manifestamente ilegal.

A prova da deficiência, para efeitos de atribuição da bonificação por deficiência, só pode ser feita por uma das três modalidades indicadas no citado artigo 61.º, n.º 1, alínea a), i), do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, e nenhuma delas é a certificação pelo SVI, como se viu.

E não pode, sequer, pensar-se que o legislador, quando se referiu a certificação pelas «equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica» poderia estar a querer referir-se às comissões do SVI, não só porque esta interpretação não teria *na letra da lei um mínimo de correspondência verbal*, mas também porque é a essas comissões que ele

² No artigo 72.º, n.º 1, do diploma em apreço é determinado que «[a] regulamentação das normas constantes do presente diploma constará de decreto regulamentar». Trata-se do Decreto-Regulamentar n.º 24-A/97, de 30 de maio, que, no entanto, não contém qualquer norma sobre estas equipas multidisciplinares.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

27

atribui competência expressa para certificar a deficiência nos casos do subsídio mensal vitalício [cfr. artigo 61.º, n.º 1, alínea a), ii) do diploma citado], pelo que claramente as diferenciou daquelas equipas.

São, portanto, inválidas as decisões de indeferimento ou cessação da bonificação por deficiência com fundamento nas deliberações negativas proferidas pelo SVI, quer relativamente aos requerentes em causa, quer quanto a todos os que se encontrem em situação similar.

Importa agora analisar os restantes dois casos em que a decisão de indeferimento ou cessação resultou de não ter sido considerada pelos serviços como demonstrada a prova da deficiência.

Apreciados os ofícios que foram enviados aos requerentes, afigura-se que as decisões não foram devidamente fundamentadas, nos termos estabelecidos na Constituição e na lei.

De facto, o invocar que *não foi comprovada a situação de deficiência do descendente (art.º 21.º e i) da alínea a) do n.º 1 do art.º 61.º)* ou que *de acordo com as provas apresentadas, o descendente não se encontra na situação prevista no Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, não preenche os requisitos da fundamentação dos atos administrativos.*

Tanto quanto foi possível apurar através das queixas recebidas neste órgão do Estado, todos os requerentes em causa apresentaram uma certificação da deficiência pelo médico assistente da criança ou jovem, médico esse que, por norma, é *especialista na deficiência em causa*. E essa certificação foi feita através de formulário próprio da Segurança Social, com o preenchimento de todos os campos exigidos para ficar provada a deficiência nos termos do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, em particular o respetivo artigo 21.º, sendo certo que, em alguns dos casos, foram ainda apresentadas declarações, relatórios e outros elementos complementares para fazer prova da deficiência.

Assim sendo, não se compreende como podem os serviços considerar que a prova não foi feita ou não foi apresentada.

Na verdade, o que parece resultar das decisões proferidas, e tendo em conta as deficiências em causa, é que os próprios serviços, arbitrariamente, terão considerado certas "situações" como não configurando uma deficiência para efeitos da atribuição da bonificação por deficiência, ainda que assim o tenha sido certificado por médico especialista na deficiência em causa ou pelo médico assistente.

28

Ora, a lei não dá qualquer competência aos serviços para se pronunciarem e avaliarem a certificação médica da deficiência. Se um médico se pronuncia, com a necessária fundamentação, no sentido de estar em causa uma deficiência nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, não se vislumbra na lei que os serviços sejam competentes, nem mesmo através do SVI, para fazerem uma “certificação” dessa certificação. Apenas lhes compete verificar se a certificação foi devidamente feita e apresentada.

Também nos dois casos ora em análise, portanto, estamos perante decisões inválidas de indeferimento ou cessação da bonificação por deficiência. E uma vez que, tanto nestes como nos outros sete, a certificação médica terá sido devidamente apresentada, as decisões de indeferimento ou cessação deverão ser revogadas e a bonificação ser paga desde a data do respetivo requerimento³, o mesmo sucedendo em todas as outras situações similares.

III. Entre essas situações similares serão de considerar aquelas em que o ISS, IP decidiu nos mesmos termos relativamente aos seus funcionários que estão abrangidos pelo regime de proteção social convergente.

Assim terá acontecido no caso da **Senhora D.^a**

, contribuinte n.º , a exercer funções no Centro Distrital de Viana do Castelo, que apresentou queixa ao Provedor de Justiça por lhe ter sido indeferida a atribuição da bonificação por deficiência sem uma fundamentação adequada do ato face aos documentos que instruíram o requerimento, em particular a certificação médica da deficiência.

Alega que a sua filha, Rita Rocha Sousa, já se encontrava a beneficiar da bonificação quando, em 01/2013, esse Instituto indeferiu a atribuição da mesma. Mais alega que lhe foram, posteriormente, solicitados os comprovativos das despesas efetuadas com a descendente bem como prescrições médicas relativas à deficiência em causa, e que em 11/2013 lhe foi comunicado o indeferimento definitivo do pedido de bonificação. Alega ainda que não entende nem aceita a decisão tendo em conta o facto de ter sido apresentada a prova da deficiência certificada por um médico especialista, tal como é exigido pela lei.

Apreciado o caso nestes termos, e desde que não haja mais elementos fácticos que conduzam em outro sentido, afigura-se que também aqui o ISS, IP deverá revogar a sua decisão e atribuir a bonificação, já que a lei aplicável é a mesma, pelo que terá de ser o mesmo, portanto, o resultado face às conclusões a que se

³ Ou, como se verá a seguir, desde o mês seguinte à data da verificação do facto.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

29

chegou para os requerentes abrangidos pelo regime geral de segurança social.

IV. Uma outra queixa que foi apresentada ao Provedor de Justiça prende-se com a data a partir da qual se inicia o pagamento da bonificação por deficiência quando é requerida pela primeira vez.

Está em causa a situação da requerente
(NISS _____), que viu atribuída a bonificação por deficiência à
sua filha (NISS _____) com efeitos
desde setembro de 2012.

Alega a requerente que a deficiência foi diagnosticada à filha em 03.04.2012, conforme resulta da certificação médica, e pelo facto de ter apresentado o requerimento em 26.09.2012, ou seja, dentro do prazo de seis meses que se seguem ao mês em que se verificou a deficiência, entende que a bonificação deverá ser paga nos termos que resultam da página 8 do «Guia Prático – Bonificação por Deficiência» do ISS, IP, publicado em 20.12.2013, ou seja, «a partir do mês seguinte àquele em que se verificou a deficiência»⁴.

Confrontando o que está previsto no referido Guia Prático do ISS, IP com o Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, verifica-se que a citada informação está em conformidade com o disposto no artigo 34.º, n.º 1, do mesmo diploma, segundo o qual «[o] início das prestações familiares de atribuição continuada verifica-se a contar do mês seguinte àquele em que ocorreu o facto determinante da sua concessão, desde que tenham sido requeridas nos prazos fixados no presente diploma».

Este preceito legal tem como epígrafe «Início das prestações familiares» e não se vê que num dos seus restantes números ou em qualquer outro dos preceitos do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, esteja prevista norma excecional para o início do pagamento da bonificação por deficiência.

Nestes termos, entende-se como legal esta informação do Guia Prático do ISS, IP, pelo que o Instituto deverá rever a sua atuação, por não estar em conformidade com ela e, portanto, com a lei, no caso da requerente em análise, a quem deverá ser paga a bonificação com efeitos desde 05/2012.

⁴ Na exposição que apresentou em 10.12.2013, a requerente faz referência ao mês de 04/2012 mas será por lapso, uma vez que se reporta aos guias práticos e portanto deverá querer referir-se a 05/2012.

A este propósito o ISS, IP deverá ainda corrigir, em geral, a forma como os seus serviços estão a atuar nos restantes casos similares.

V. Por fim, a última questão que importa incluir nesta exposição e resulta também de uma queixa apresentada ao Provedor de Justiça sobre a bonificação por deficiência é a que respeita ao **caráter permanente da deficiência**.

A requerente é, neste caso,
), e o titular o seu **filho**
).

(NISS
(NISS

A queixa tinha por objeto a decisão de cessação da bonificação por deficiência em 02/2013 com fundamento no facto de não ter sido feita a renovação anual da prova da deficiência. E muito embora a requerente tenha confirmado que não apresentou, efetivamente, essa renovação, alegou e comprovou, de todo o modo, que a deficiência do seu filho é de natureza permanente, conforme resulta de todas as certificações médicas até então apresentadas, motivo pelo qual defende que estava dispensada da mesma renovação.

O problema da cessação da bonificação foi, entretanto, ultrapassado em 07/2013, quando foi retomado o pagamento da bonificação ao seu filho com efeitos retroativos desde 01/2013.

Sucedeu que no ofício através do qual esta nova decisão foi comunicada, o Centro Distrital de Lisboa comunicou também que «(...) a natureza da deficiência do jovem Salvador Galvão Teles Tarouca Roxo é não permanente, pelo que, há a necessidade de apresentar aquela prova anualmente».

Uma vez que, com esta afirmação, não ficou esclarecido o motivo pelo qual a deficiência em causa foi considerada “não permanente”, a questão foi colocada por parte deste órgão do Estado ao Conselho Diretivo desse Instituto através de mensagem eletrónica expedida em 14.08.2013.

A resposta, que sobreveio através da mensagem eletrónica de V. Ex.ª de 05.02.2014 e se baseia no parecer emitido pelo Assessor Técnico de Coordenação do referido Centro Distrital datado de 27.08.2013, não é, porém, conclusiva.

Ora, nos termos do artigo 61.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, verifica-se que «[é] dispensada a renovação anual da prova da deficiência sempre que esta, pelas suas características de amplitude e gravidade, seja considerada permanente».



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

31

A respeito deste preceito não posso deixar de fazer referência à intervenção do Provedor de Justiça junto do então Instituto de Solidariedade e Segurança Social a respeito do carácter permanente da deficiência para efeitos de atribuição da bonificação. Em resposta e acolhendo a posição do Provedor de Justiça, o Instituto, por ofício de 11.03.2002, referiu que «(...) actualmente, não é exigida, nos centros distritais, a prova anual de deficiência para atribuição de bonificação do subsídio familiar a crianças e a jovens portadores de deficiência permanente, sempre que na certificação médica se encontre atestado que aquela deficiência é permanente ou definitiva».

É certo que já decorreram 12 anos. Contudo, não obstante as muitas alterações legislativas que se produziram desde então (destaca-se o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto), a legislação aplicável à atribuição da bonificação por deficiência mantém-se inalterada, como se viu, pelo que aquela intervenção do Provedor de Justiça e o respetivo resultado mostram-se atuais e invocá-los é absolutamente pertinente.

Nesse sentido, e pelo facto de todas as certificações médicas apresentadas pela requerente, bem como os novos elementos juntos ao processo em 05/2013, comprovarem o carácter permanente da deficiência do seu filho, entende-se que **esse Instituto deverá considerar como dispensada a renovação anual da prova da deficiência, sugerindo-se também que sejam verificados e, eventualmente, harmonizados os procedimentos dos serviços a este respeito.**

VI. Conclusões:

1. Devido às queixas que tem vindo a receber ao longo dos anos sobre bonificação por deficiência, o Provedor de Justiça tem vindo a intervir, não só relativamente a determinadas decisões e atuações dos serviços, mas também com vista a que seja dado um novo enquadramento jurídico à proteção das eventualidades dos encargos no domínio da deficiência, tendo em conta a desadequação da legislação em vigor.
2. Não obstante, o Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, mantém-se vigente e face às novas queixas com que foi confrontado nesta matéria, justifica-se esta intervenção para reposição da legalidade nas várias situações concretas e nas que lhe são similares.
3. A maior parte das queixas respeita a **decisões de indeferimento ou cessação da bonificação por deficiência, estando em causa a prova da deficiência**, que deve ser apresentada de acordo com o previsto no artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio.

4. A prioridade da lei vai para a certificação da deficiência pelas equipas multidisciplinares de avaliação médico-pedagógica, que teriam intervindo e deliberado negativamente em sete dos casos identificados.
5. Solicitada cópia dos processos administrativos e clínicos de dois deles, constatou-se que os titulares foram, afinal, avaliados pelos peritos médicos do SVI e não pelas equipas previstas na lei, pelo que **as decisões de indeferimento ou cessação da bonificação por deficiência com fundamento nestas deliberações são inválidas.**
6. Nos outros casos que não foram objeto de avaliação pelo SVI, os serviços não fundamentaram devidamente as respetivas decisões, sendo certo que os requerentes apresentaram a certificação médica da deficiência conforme o exigido pela lei.
7. Na verdade, o que parece resultar das decisões é que os próprios serviços, arbitrariamente, terão considerado certas “situações” como não configurando uma deficiência para efeitos da atribuição da bonificação por deficiência, ainda que assim o tenha sido certificado por médico especialista na deficiência em causa ou pelo médico assistente.
8. **Como em todos os nove casos apreciados a certificação médica terá sido devidamente apresentada, as decisões de indeferimento ou cessação deverão ser revogadas e a bonificação ser paga desde a data do respetivo requerimento, o mesmo sucedendo em todas as outras situações similares.**
9. Entre essas situações similares serão de considerar aquelas em que o ISS, IP decidiu nos mesmos termos relativamente aos seus **funcionários que estão abrangidos pelo regime de proteção social convergente**, como sucede com um caso que foi objeto de queixa ao Provedor de Justiça.
10. Feita a sua apreciação, e desde que não haja mais elementos fácticos que conduzam em outro sentido, afigura-se que também aqui **o ISS, IP deverá revogar a sua decisão e atribuir a bonificação, já que a lei aplicável é a mesma, pelo que terá de ser o mesmo, portanto, o resultado face às conclusões a que se chegou para os requerentes abrangidos pelo regime geral de segurança social.**
11. Outra queixa apresentada ao Provedor de Justiça prende-se com a **data a partir da qual se inicia o pagamento da bonificação por deficiência pela primeira vez**, já que na página 8 do «Guia Prático – Bonificação por Deficiência» do ISS, IP, publicado em 20.12.2013, consta que tal acontece «a partir do mês seguinte àquele em que se verificou a deficiência», quando na verdade a requerente em causa só viu paga a bonificação desde setembro de 2012.
12. Uma vez que o previsto no Guia Prático está de acordo com o disposto no artigo 34.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, **o ISS, IP**



PROVEDORIA DE JUSTIÇA
O Provedor-Adjunto

deverá rever a sua atuação no caso da requerente em causa, mais devendo corrigir em geral a forma como estará a atuar nos restantes casos similares.

13. A última questão respeita ao **caráter permanente da deficiência**, o qual, quando certificado nos termos do artigo 61.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 133-B/97, de 30 de maio, permite a dispensa da renovação anual da prova da deficiência.
14. **O Provedor de Justiça já interveio, anteriormente, junto do então Instituto da Solidariedade e Segurança Social a respeito desta questão, tendo tido como resposta, em 11.03.2002, a informação de que a sugestão deste órgão do Estado fora acatada e os centros distritais já haviam deixado de exigir a prova anual da deficiência sempre que na certificação médica se encontrasse atestado que aquela deficiência era permanente ou definitiva.**
15. Sendo certo que já decorreram 12 anos desde essa intervenção, mas a legislação aplicável à atribuição da bonificação por deficiência se mantém inalterada, aquela intervenção do Provedor de Justiça e o respetivo resultado mostram-se atuais, pelo que é pertinente invocá-los e **solicitar que a requerente em causa, atenta a documentação apresentada, seja dispensada da renovação anual da prova da deficiência do seu filho.**
16. **Mais se sugere que sejam verificados e, eventualmente, harmonizados os procedimentos dos serviços a este respeito.**

Certo da melhor atenção de V. Ex.ª para com todas estas considerações, apresento-lhe os meus melhores cumprimentos, *também pessoais*.

O Provedor-Adjunto

Jorge Miranda Jacob

