



Parecer n.º 7/25

HM

Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social,
Excelência:

Dignou-se Vossa Excelência solicitar a emissão pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de parecer, ao abrigo do disposto no artigo 44.º alínea a), do Estatuto do Ministério Público.¹

I

Relatório

O pedido de parecer surgiu na sequência da exposição efetuada pela Exma. Senhora Provedora-Adjunta, da Provedoria de Justiça, à Secretaria de Estado da Ação Social e da Inclusão, em face das queixas apresentadas na Provedoria de Justiça por parte de beneficiários que se encontravam a receber a Prestação Social para a Inclusão (ou PSI) e que viram suspenso o pagamento desta prestação a partir de 1 de janeiro de 2024 com fundamento no facto de não terem apresentado oportunamente Atestado Médico de Incapacidade Multiúso (ou AMIM) válido ou a prova do seu pedido de reavaliação. Acompanham o pedido de parecer a este Conselho Consultivo, um parecer da Direção-Geral da Segurança Social e o ofício da Provedoria de Justiça, contendo as razões de discordância do referido parecer, dirigido à Senhora Secretária de Estado da Ação Social e da Inclusão.

¹ Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto e, entretanto, alterado pela Lei n.º 2/2020, de 3 de março.

No mencionado parecer da Direção-Geral da Segurança Social entendeu-se que o disposto no n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, introduzido pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, que dispõe sobre a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso, passando a prever que todos os atestados, quando sujeitos a renovação ou reavaliação, se mantêm válidos para efeitos de atribuição e manutenção de benefícios sociais, económicos e fiscais, desde que acompanhados do comprovativo de apresentação de junta médica até à data do seu termo, não se aplica ao regime de acesso à prestação social para a inclusão, no âmbito do qual tem aplicação o regime específico constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que estabelece que o direito à componente base da prestação se suspende no termo da validade do atestado médico de incapacidade multiúso, salvo se o titular apresentar comprovativo de que requereu a reavaliação até 180 dias antes daquela data.²

Mais se entendeu que nem o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que consagrava medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus causador da doença COVID-19, nem o Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, que revogou o seu artigo 5.º [cfr. alínea b) do artigo 4.º do citado Decreto-Lei], fazem qualquer referência expressa à verificação da incapacidade no âmbito da atribuição ou manutenção da prestação social para a inclusão.

O entendimento da Direção-Geral da Segurança Social funda-se na afirmação de que o novo regime legal de avaliação de incapacidade de pessoas com deficiência para efeitos de acesso a benefícios sociais, económicos e fiscais, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, não altera nem se sobrepõe ao disposto no diploma que regula a prestação social para a inclusão, designadamente ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro. Assim concluindo que, uma vez que os Decretos-Leis em análise versam sobre matérias distintas e têm âmbitos e objetivos diferentes, as regras relativas à validade dos AMIM previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, mantém plena validade, continuando a aplicar-se aos titulares da prestação social para a inclusão,

² À data em que foi formulado o pedido de parecer, a submissão do pedido de reavaliação tinha de ser requerida pelo interessado na manutenção da prestação social para a inclusão até 180 dias antes do termo de validade do atestado médico multiúso, nos termos do alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017. Posteriormente, o artigo 327.º da Lei do Orçamento de Estado para 2025 — Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro — alterou a redação do referido preceito legal, passando a determinar que o pedido de reavaliação tem de ser formulado até 90 dias antes do termo de validade do atestado médico de incapacidade multiúso, assim diferindo para momento posterior o pedido de reavaliação. A alteração entrou em vigor em 1 de janeiro de 2025 (artigo 335.º da Lei n.º 45-A/2024).

exigindo que, para que se mantenha a validade do atestado médico de incapacidade multiúso, seja necessário que o titular da pensão comprove que requereu nova avaliação até 180 dias antes da data do seu termo.

Por sua vez, a exposição efetuada pela Provedoria de Justiça, que igualmente acompanha o pedido de parecer, conclui em sentido diferente.

No entender da Provedoria de Justiça, desde 2020, em consequência da pandemia com dimensão mundial provocada pela doença COVID-19, que tem vindo a vigorar um regime excecional de prorrogação da validade dos AMIM para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais.

Assim, com a alteração ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, introduzida pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, foram estabelecidas normas excecionais de prorrogação da validade dos AMIM para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, a qual ficou a depender apenas da apresentação de comprovativo de requerimento de junta médica de avaliação com data anterior à da caducidade do atestado.

Tal alteração traduziu-se no aditamento ao artigo 5.º daquele diploma, do n.º 11, que previu a prorrogação da validade dos AMIM para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, quando acompanhados de comprovativo de reavaliação com data anterior à sua validade:

- a) Até 30 de junho de 2022, no caso da sua validade ter expirado em 2019 ou em 2020;
- b) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da sua validade ter expirado em 2021 ou em 2022.

O fundamento para a aprovação deste regime excecional resulta claro do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, onde é referido que «a situação epidemiológica em Portugal tem conduzido a situações de desequilíbrio que importa limitar ao máximo, pelo que por forma a garantir a manutenção dos direitos sociais, económicos e fiscais inerentes à validade dos atestados médicos de incapacidade multiuso, se procede à prorrogação do seu prazo de validade.».

Na impossibilidade, ainda decorrente da situação pandémica, do Estado assegurar a reavaliação tempestiva dos AMIM, foi novamente prorrogada a vigência deste regime excecional no ano seguinte.

Para o efeito, o Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, alterou as alíneas a) e b) do n.º 11 do referido artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, passando a prever a prorrogação da validade dos AMIM, nos seguintes termos:

- a) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da validade do AMIM ter expirado em 2019 ou em 2020;

b) Até 31 de dezembro de 2023, no caso da validade do AMIM ter expirado em 2021 ou expirasse em 2022.

Deste regime decorre que os AMIM a que se refere a alínea b) do n.º 11 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, se mantiveram válidos até 31 de dezembro de 2023.

No entendimento da Provedoria de Justiça, este regime excecional de prorrogação de validade dos AMIM prevalece sobre todos os regimes especiais e aplica-se a todos os benefícios sociais, económicos e fiscais, sem qualquer distinção. Tal resulta não só do seu teor literal, como da análise dos preâmbulos, das circunstâncias em que foram aprovados, concorrendo no mesmo sentido todos os elementos de interpretação normativa. Por outro lado, tal decorre ainda das regras de sucessão de leis no tempo.

Mais acrescentou que foi num contexto em que se mantêm atrasos estruturais e de grande complexidade técnica na organização dos processos de emissão e reavaliação dos AMIM, que foi publicado o Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, o qual procedeu à alteração do regime de avaliação de incapacidade das pessoas com deficiência para acesso às medidas e benefícios previstos na Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, transpondo para o regime regra dos AMIM a solução que vinha sendo aprovada a título excecional.

O n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 15/2024 veio estabelecer a sua aplicação, com as necessárias adaptações, a todos os processos em curso para emissão de atestado médico de incapacidade multiúso, salvaguardando o n.º 2 do artigo 3.º as situações jurídicas constituídas ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2010, de 13 de março.

Sempre de acordo com o entendimento da Provedoria de Justiça com este regime ficou clara a regra da manutenção da validade dos AMIM até à reavaliação, desde que esta seja pedida dentro do respetivo prazo de validade, regra que se aplica desde 01 de janeiro de 2024, abrangendo não só os processos em curso naquela data para emissão de novos atestados, como os que visam a renovação ou reavaliação de situações anteriormente avaliadas.

Consequentemente, os AMIM que, ao abrigo do regime excecional, se mantiveram válidos até 31 de dezembro de 2023 e cuja caducidade só ocorreria em 01 de janeiro de 2024, viram a sua validade salvaguardada a partir desta mesma data para efeitos de atribuição e manutenção de quaisquer dos benefícios referidos, incluindo a prestação social para a inclusão.

II

Âmbito da Consulta

Em face da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, ao Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, aditando um novo n.º 10 ao artigo 4.º, a entidade consulente pretende saber se o disposto no referido n.º 10 relativamente ao prazo para submeter o pedido de nova avaliação por junta médica de avaliação de incapacidade, prevalece sobre o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, aplicando-se nos casos em que se almeja manter a prestação social para a inclusão.

Neste parecer ir-se-á, também, referir e analisar a alteração legal efetuada pelo artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, em data posterior à emissão do parecer pela Direção-Geral da Segurança Social e do pedido de ponderação e análise formulado pela Provedoria de Justiça junto da Senhora Secretária de Estado da Ação Social e da Inclusão, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2025 (artigo 335.º da Lei n.º 45-A/2024), à qual os referidos parecer e pedido de ponderação não puderam fazer qualquer alusão, por lhe serem anteriores.

III

Enquadramento legal

1. O regime legal em vigor desde a data da publicação do Decreto-Lei n.º 202/96 (versão original) e as alterações que lhe foram efetuadas pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 174/97, de 19 de julho e pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro

O Decreto-Lei n.º 202/96³, de 23 de outubro, veio estabelecer «o regime de avaliação de incapacidade das pessoas com deficiência, tal como definido no artigo 2.º da Lei n.º 9/89, de 2 de maio, para efeitos de acesso às medidas e benefícios previstos na lei para facilitar a sua plena participação na comunidade» (cfr. artigo 1.º).

Pretendeu-se com o Decreto-Lei n.º 202/96, designadamente estabelecer as competências e a composição das juntas médicas (artigo 2.º), os procedimentos (artigo 3.º), o modo como é calculada a avaliação da incapacidade (artigo 4.º, n.º 1), o modelo a que obedece o atestado médico de incapacidade (artigo 4.º, n.º 2), a data de novo exame quando a junta médica entenda que o grau de incapacidade arbitrado é suscetível de variação futura (artigo 4.º, n.º 3), devendo também ser indicado o fim do atestado (artigo 4.º, n.º 4).

³ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 174/97, de 19 de julho e 291/2009, de 12 de outubro, pela Lei n.º 80/2021, de 29 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro.

À data da sua versão inicial, a avaliação da incapacidade era calculada de acordo com a Tabela Nacional de Incapacidades, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 341/93⁴, de 30 de setembro, observando-se as instruções gerais e específicas dela constantes.

O conceito de pessoa com deficiência, à data do Decreto-Lei n.º 202/96, estava previsto na Lei n.º 9/89, de 2 de maio, cuja redação do n.º 1 do seu artigo 2.º era a seguinte:

1 - Considera-se pessoa com deficiência aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de estrutura ou função psicológica, intelectual, fisiológica ou anatómica suscetível de provocar restrições de capacidade, pode estar considerada em situações de desvantagem para o exercício de atividades consideradas normais tendo em conta a idade, o sexo e os fatores sócio-culturais dominantes.

A Constituição da República Portuguesa no n.º 1 do seu artigo 26.º consagra que *«são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação»* a todos os cidadãos. Por outro lado, o seu artigo 13.º recebeu o Princípio da Igualdade, estabelecendo que todos os cidadãos são iguais perante a lei e que nenhuma pessoa pode ser discriminada, nomeadamente, em função da sua condição social e situação económica, concretizando no n.º 1 do artigo 71.º que os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres nela consignados, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados.

A Constituição igualmente reconhece, no n.º 2 de tal normativo, que compete ao Estado o desenho e promoção de uma política de prevenção e de tratamento, reabilitação e inclusão das pessoas com deficiência e de apoio às suas famílias, com iniciativas que sensibilizem e envolvam, nestes objetivos, toda a sociedade.

A Constituição integra o estatuto dos indivíduos num sistema de valores, em que o valor fundamental é o da dignidade da pessoa humana individual afirmado no seu artigo 1.º.

Além dos preceitos constitucionais que protegem a pessoa com deficiência, Portugal ratificou, em julho de 2009, a Convenção sobre os Direitos

⁴ Este diploma foi revogado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 352/2007, de 23 de outubro, que aprovou a nova Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, e aprovou a Tabela Indicativa para a Avaliação da Incapacidade em Direito Civil.

das Pessoas com Deficiência, adotada a 13 de dezembro de 2006 (resolução A/RES/61/106) e aberta à assinatura em Nova Iorque a 30 de março de 2007, cujo objeto, de acordo com o seu artigo 1.º, «é promover, proteger e garantir o pleno e igual gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.».

O artigo 1.º contém ainda uma definição de pessoas com deficiência, concretizando que são as que «têm incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, que em interação com várias barreiras podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros.».

A Lei n.º 9/89 igualmente previa no artigo 20.º que «o sistema de segurança social deve assegurar a proteção social da pessoa com deficiência através de prestações pecuniárias e modalidades diversificadas de ação social que favoreçam a autonomia pessoal e uma adequada integração na sociedade.».

A Lei n.º 9/89 foi revogada pelo artigo 51.º da Lei de Bases da Pessoa com Deficiência – Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto – que no seu artigo 2.º considera pessoa com deficiência «aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de funções ou de estruturas do corpo, incluindo as funções psicológicas, apresente dificuldades específicas suscetíveis de, em conjugação com os fatores do meio, lhe limitar ou dificultar a atividade e a participação em condições de igualdade com as demais pessoas.».

A Lei n.º 38/2004 igualmente consagra no seu artigo 30.º o direito à segurança social, estatutando que «compete ao Estado adotar medidas específicas necessárias para assegurar a proteção social da pessoa com deficiência, mediante prestações pecuniárias ou em espécie, que tenham em vista a autonomia pessoal e uma adequada integração profissional e social.».

E no seu artigo 36.º a Lei de Bases veio impor ao Estado o dever de «adotar medidas específicas necessárias para assegurar o acesso da pessoa com deficiência a bens essenciais que visem melhorar as condições de vida, nomeadamente mediante a concessão de benefícios fiscais.».

O Decreto-Lei n.º 174/97, de 19 de julho, cujo artigo 1.º alterou pela primeira vez o Decreto-Lei n.º 202/96, veio conferir aos atestados médicos de incapacidade a dimensão de multiúso, visando evitar que tivessem de ser requeridos por cada um dos beneficiários tantos atestados quanto o número de benefícios que pretendessem obter. Para o referido efeito, o Decreto-Lei n.º 174/97 introduziu um novo n.º 6 ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 com a seguinte redação: «os atestados de incapacidade podem ser utilizados para todos os fins legalmente previstos, adquirindo uma função multiúso, 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 fotocópia simples.».

Também o Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro, cujo artigo 1.º introduziu alterações ao Decreto-Lei n.º 202/96 (segundas alterações), nada dispôs sobre a validade dos atestados médicos agora já designados por atestados médicos de incapacidade multiúso, estatuinto somente que, findo o exame, o presidente da junta médica emite, por via informática ou manual, o respetivo atestado médico de incapacidade multiúso, o qual obedece ao modelo aprovado por despacho do diretor-geral da Saúde⁵, em que se indica expressamente qual a percentagem de incapacidade do avaliado (artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 202/96).

De notar que o reconhecimento da incapacidade confere à pessoa com deficiência a possibilidade de usufruir de um vasto conjunto de direitos e benefícios⁶.

O atestado médico de incapacidade multiúso (AMIM) é hoje o documento que permite àqueles a quem seja atribuído determinado grau de incapacidade – em geral, igual ou superior a 60% – aceder a uma série de direitos consagrados em obediência, designadamente, aos deveres que sobre o Estado recaem de promover e proteger os direitos fundamentais das pessoas em situação de desvantagem física ou mental. Com efeito, a apresentação do AMIM permite o acesso, a título de exemplo, a: isenção de taxas moderadoras⁷; benefícios em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS); isenção quer do imposto único de circulação (IUC), quer do imposto sobre veículos (ISV); cartão de estacionamento; atendimento presencial prioritário; prestação social de inclusão (PSI); atribuição gratuita de alguns produtos de apoio; desconto em transportes públicos; gratuidade do transporte não urgente em ambulância no

⁵ O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro revogou o anexo II.

⁶ O Instituto Nacional para a Reabilitação, IP publicou no seu portal um guia sobre Os Direitos das Pessoas com Deficiência em Portugal. Tem como objetivo promover a autonomia e a inclusão das pessoas com deficiência e disponibiliza informação sobre apoios sociais, medidas de apoio ao emprego e formação profissional e benefícios sociais e fiscais.

⁷ No que concerne às taxas moderadoras, a Circular Normativa da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) n.º 5/2012/CD, de 12 de janeiro de 2012, reconhece no seu ponto 2, o direito do utente ao reembolso das taxas moderadoras que suportou, sempre que tenha sido ultrapassado o prazo legal de 60 dias previsto no n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 202/96 para a realização da junta médica e desde que esta lhe atribua incapacidade igual ou superior a 60%. Também os doentes oncológicos estão dispensados do pagamento de taxas moderadoras nos termos da Circular Normativa da ACSS n.º 12/2012/CG, de 30 de janeiro de 2012 que se converte em isenção, no caso da atribuição de uma incapacidade igual ou superior a 60%. As referidas circulares estão acessíveis em <https://www.acss.min-saude.pt/pesquisa-circulares/>.

âmbito do Serviço Nacional de Saúde (SNS); bolsa de estudo no ensino superior; e assistência pessoal no âmbito do modelo de apoio à vida independente⁸. Esta breve enunciação revela o papel central que este documento assume no cumprimento efetivo e quotidiano de medidas especificamente vocacionadas para a situação das pessoas com deficiência.

A atribuição destes benefícios e direitos encontra-se regulamentada em diversos diplomas específicos em razão do respetivo âmbito.

Assim, relativamente ao acesso à Prestação Social para a Inclusão rege o Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro. O artigo 15.º deste diploma estabelece os requisitos para o acesso à prestação, onde se inclui, nos termos do seu n.º 1, ter uma deficiência da qual resulte um grau de incapacidade igual ou superior a 60 %, devidamente certificada nos termos previstos no artigo 34.º (atestado médico de incapacidade multiúso)⁹, sem prejuízo do disposto no número seguinte que exige a existência de uma deficiência da qual resulte um grau de incapacidade igual ou superior a 80%, caso a pessoa com deficiência seja beneficiária de pensão de invalidez do sistema previdencial de segurança social, do regime de proteção social convergente ou de outro regime de proteção social de inscrição obrigatória nacional ou estrangeiro.

Já relativamente ao grau de incapacidade fiscalmente relevante para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), este vem previsto no n.º 5 do artigo 87.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS)¹⁰, sendo considerada pessoa com deficiência aquela que apresente um grau de incapacidade permanente, devidamente comprovado mediante atestado médico de incapacidade multiúso emitido nos termos da legislação aplicável, igual ou superior a 60 %.

O n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 precisava que, quando o grau de incapacidade fosse suscetível de variação futura, a junta médica devia

⁸ Cujo programa foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de outubro.

⁹ Redação atual. Até à alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de Setembro, a exigência de possuir uma deficiência da qual resulte uma incapacidade igual ou superior a 60%, constava da alínea c) do n.º 1 do art.º 15.

¹⁰ Na sequência do aditamento dos números 7, 8 e 9 ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro, foi emitido pela Autoridade Tributária Aduaneira, o Ofício Circulado n.º 20161, de 11 de maio de 2012, o qual foi posteriormente revogado pelo Ofício Circulado n.º 20215, de 3 de dezembro de 2019, ambos relativos ao grau de incapacidade fiscalmente relevante. Posteriormente, o entendimento da ATA expresso neste Ofício foi também alterado pelo Ofício Circulado n.º 20244, de 29 de agosto de 2022, em face do aditamento do artigo 4.º-A ao Decreto -Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, efetuado pela Lei n.º 80/2021, de 29 de novembro.

indicar a data do novo exame¹¹, levando em consideração o previsto na Tabela Nacional de Incapacidades ou na fundamentação clínica que lhe tivesse sido presente.

O atestado médico de incapacidade passado pelo presidente da junta médica, tinha de obedecer ao modelo constante do anexo II ao diploma, o qual na sua redação inicial incluía um campo onde, no caso da incapacidade fixada ser suscetível de variação futura, devia constar o número de anos a partir do qual ou quais, o observado deveria ser reavaliado.

A referência ao período temporal em anos, ao fim do qual o examinado deveria ser observado, manteve-se na alteração introduzida ao anexo II, pelo n.º 1 do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 174/97, de 19 de julho (1.ª alteração ao Decreto-Lei 202/96).

O Decreto-Lei n.º 291/2009, de 12 de outubro (que procedeu à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 202/96), revogou o anexo II, passando o atestado de incapacidade a poder ser emitido por via informática ou manual, obedecendo ao modelo aprovado por despacho do diretor-geral da Saúde (artigo 4.º, n.º 2). Este modelo foi aprovado pelo Despacho n.º 26432/2009, de 20 de novembro de 2009¹², e onde antes constava um espaço destinado ao número de anos a decorrer até à nova reavaliação, passou a constar um espaço para inserir o ano em que a pessoa com deficiência deveria ser reavaliada.¹³

O Decreto-Lei n.º 202/96 não continha qualquer disposição, precisando até que momento deveria ser requerida nova avaliação médica, em caso de renovação/reavaliação, relativamente à data-limite de validade da certificação, nem determinava a prorrogação da validade do atestado até à realização de novo exame/avaliação.

Não prevendo a prorrogação da validade do atestado, nem qualquer prazo para submeter o pedido de nova avaliação, para obviar à perda da validade, e considerando que, de acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 202/96, a junta médica tinha de ser marcada no prazo de 60 dias¹⁴ a contar da

¹¹ A redação do n.º 3 do artigo 4.º manteve-se inalterada até à alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 1/2022, que substitui a expressão “exame” por “avaliação”.

¹² Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 235, de 4 de dezembro de 2009, página 49215.

¹³ Por despacho n.º 1858/2017 da Presidência do Conselho de Ministros das Finanças, Trabalho e Solidariedade e Segurança Social, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 45, de 03 de março, foi constituído um grupo de trabalho com o objetivo de, entre outros pontos, analisar o modelo de atestado médico multiúso [cfr. Ponto 1, alínea d)]. Por despacho n.º 13063/2023, de 20 de dezembro, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 244, páginas 297-298, foi aprovado um novo modelo de atestado médico multiúso. Em 9 de janeiro de 2025 foi publicado o atual modelo de AMIM, aprovado pelo Despacho n.º 446/2025, publicado no Diário da República n.º 6/2025, 2.ª série.

¹⁴ Prazo que ainda se mantém atualmente, passando a constar no n.º 5 do artigo 3.º, em vez de no n.º 2 do artigo 3.º, a partir das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 291/2009.

data da entrega do requerimento, o pedido de nova avaliação devia ser formulado com a antecedência necessária à realização de nova avaliação antes do termo do prazo de validade. Como resulta do n.º 1 do artigo 28.º, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na falta de disposição em sentido divergente, os atestados, certidões, certificações ou qualquer outro tipo de documento destinados a declarar ou a fazer prova de quaisquer factos só podem ser utilizados em diferentes serviços ou com distintas finalidades, durante o seu prazo de validade.

2. As alterações introduzidas pela Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, e as alterações efetuadas ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/21, de 27 de novembro, e pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, veio estabelecer medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus — SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19 —, tendo por fim, nomeadamente «aprovar um conjunto de medidas, atentos os constrangimentos causados no desenvolvimento da atividade judicial e administrativa, acautelando estas circunstâncias através do estabelecimento de um regime específico de justo impedimento e de suspensão de prazos processuais e procedimentais sempre que o impedimento ou o encerramento de instalações fosse determinado por decisão de autoridade de saúde ou de outra autoridade pública.».¹⁵ E, tendo em conta a eventual impossibilidade dos cidadãos em renovar ou obter documentos relevantes para o exercício de direitos, decorrente do encerramento de instalações, impôs a obrigatoriedade de aceitação pelas autoridades públicas da exibição de documentos, cujo prazo de validade expirasse» durante o seu período de vigência.¹⁶

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação inicial, não dispunha expressamente sobre a prorrogação de validade dos AMIM¹⁷. O artigo 5.º deste diploma previa apenas um regime excecional de composição das juntas médicas de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência.¹⁸

¹⁵ Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

¹⁶ Igualmente, conforme consta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

¹⁷ O artigo 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 determinava que as autoridades públicas aceitavam, para todos os efeitos legais, a exibição de documentos de renovação cujo prazo de validade expirasse a partir da data da entrada em vigor do diploma ou nos 15 dias imediatamente anteriores ou posteriores.

¹⁸ Passando a composição das JMAI (Juntas Médicas de Avaliação da Incapacidade) a serem constituídas por médicos especialistas, integrando um presidente, dois vogais efetivos e dois

Posteriormente, a Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, instituiu um procedimento especial de emissão de atestado médico multiúso, no que diz respeito aos doentes oncológicos recém-diagnosticados, prescindindo da Junta Médica.

Têm interesse os seguintes preceitos legais:

Artigo 2.º

Atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos

1 - É instituído um procedimento especial de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para os doentes oncológicos recém-diagnosticados, com fundamento na atribuição de um grau mínimo de incapacidade de 60 % no período de cinco anos após o diagnóstico.

2- O atestado médico referido no número anterior é da responsabilidade do hospital onde o diagnóstico foi realizado, sendo competente para a emissão do atestado e para a confirmação do diagnóstico um médico especialista diferente do médico que segue o doente.

3 - Os doentes oncológicos cujo diagnóstico tenha ultrapassado o período inicial de cinco anos beneficiam do grau de incapacidade de 60 % até à realização de nova avaliação.

Artigo 3.º

Benefícios sociais, económicos e fiscais

O doente com diagnóstico de doença oncológica, atestado nos termos do artigo anterior, goza da atribuição dos correspondentes benefícios sociais, económicos e fiscais previstos na lei, dispensando-se para o efeito a constituição de junta médica.

Assim, de acordo com este diploma legal o atestado médico de incapacidade multiúso, passa a ser emitido apenas por um médico especialista diferente do médico que segue o doente, no hospital onde o diagnóstico foi realizado, e atribuí uma incapacidade de 60%, pelo período de 5 anos.

suplentes, sendo o presidente substituído, nas suas vagas e impedimentos, pelo primeiro vogal efetivo. O Decreto-Lei n.º 202/96, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, determinava que as juntas médicas eram constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde por autoridades de saúde, sendo nomeadas por despacho do delegado regional de saúde, com a seguinte composição: um presidente, dois vogais efetivos e dois suplentes, sendo o presidente substituído, nas suas vagas e impedimentos, pelo primeiro vogal efetivo (artigo 2.º, n.º 2).

Caso a incapacidade perdure para além dos 5 anos, o diploma legal, ao contrário do Decreto-Lei n.º 202/96, na redação em vigor à data, já vem estabelecer que a incapacidade atribuída se mantém até à realização de nova avaliação, deste modo prorrogando a validade da certificação, mas não indica até que momento deve ser requerida a nova avaliação.¹⁹

A prorrogação da validade dos atestados médicos multiúso para os cidadãos com deficiência apenas foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, que aditou os n.ºs 11 e 12 ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, com a seguinte redação:

Artigo 5.º

(...)

11 - Para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso 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, é prorrogada²⁰, desde que sejam acompanhados de comprovativo de requerimento de junta médica de avaliação de incapacidade ou, quando aplicável, de junta médica de recurso para a correspondente reavaliação, com data anterior à data de validade:

a) Até 30 de junho de 2022, no caso da sua validade ter expirado em 2019 ou em 2020;

b) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da sua validade ter expirado ou expire em 2021 ou em 2022.

12 - O disposto no número anterior cessa sempre que se realize uma junta médica de avaliação de incapacidade ou, quando aplicável, uma junta médica de recurso, em data anterior àquela.

Foi intenção desta lei limitar ao máximo as situações de desequilíbrio, em consequência da situação epidemiológica, «por forma a garantir a manutenção dos direitos sociais, económicos e fiscais inerentes à validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso, procedendo à prorrogação do seu

¹⁹ O Despacho n.º 5110-A/2021, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 97 de 19 de maio, aprovou o modelo de AMIM que devia ser emitido nos termos da Lei n.º 14/2021. Este despacho veio a ser revogado pelo Despacho n.º 8793/2022, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 138, de 19 de julho de 2022, por sua vez revogado, pelo despacho n.º 13919/2022, de 30 de novembro. O Despacho n.º 447/2025, de 9 de janeiro veio aprovar o novo modelo de atestado para doentes oncológicos e para patologias com dispensa transitória de junta médica de avaliação de incapacidade, nos termos da portaria n.º 151/2024/1, de 8 de abril, revogando o despacho n.º 13919/2022.

²⁰ Negrito nosso.

prazo de validade»²¹, desde que fosse apresentado comprovativo de requerimento de junta médica de avaliação com data anterior ao termo.

3. A 4.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 202/96, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro²²

Em 3 de janeiro de 2022, o Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, efetuou a quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 202/96, alterando os artigos 3.º, 4.º e 6.º e aditando o artigo 4.º-B. Adicionalmente veio criar um regime transitório e excecional de emissão do atestado médico de incapacidade multiúso, como medida extraordinária no âmbito da pandemia da doença COVID-19, pelas juntas médicas de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência, constituídas nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação em vigor à data do Decreto-Lei n.º 1/2022.

O regime transitório e excecional consta do artigo 4.º da Lei n.º 1/2022, cuja redação é a seguinte:

Artigo 4.º

Regime transitório e excecional de emissão do atestado médico de incapacidade multiúso

a) O AMIM é emitido no âmbito da avaliação de processo em sede de junta médica de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência (JMAI), com dispensa de observação presencial do interessado, quando esteja em causa qualquer das patologias previstas em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da segurança social e da saúde;

b) O AMIM é emitido no âmbito da avaliação em sede de JMAI, com observação presencial do interessado, quando esteja em causa qualquer patologia não prevista na portaria a que se refere a alínea anterior.

2 - As JMAI constituídas para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior podem determinar a observação presencial do interessado, caso existam dúvidas quanto ao conteúdo dos elementos apresentados por este.

3 - O AMIM emitido nos termos do presente regime transitório e excecional é válido pelo período de 18 meses, a contar da data da sua

²¹ Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 104/2021.

²² Não se faz referência à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 202/96, efetuada pela Lei n.º 80/2021, de 29 de novembro porque consistiu apenas no aditamento pelo seu artigo 2.º, de um novo artigo — 4.º A — contendo uma norma interpretativa sem relevo para a questão em consulta.

emissão, devendo o interessado, até ao final do referido prazo, requerer a realização de uma JMAI para efeitos de reavaliação com observação presencial.

4 - O coeficiente de incapacidade a atribuir a cada patologia bem como os elementos a apresentar pelo interessado na emissão do AMIM são igualmente regulados pela portaria prevista no n.º 1.

5 - As JMAI a que se refere o presente artigo obedecem ao regime previsto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual.

Com este regime procedeu-se à agilização de procedimentos no âmbito da emissão do AMIM permitindo, designadamente, que a atribuição destes atestados, para alguns tipos de patologias, pudesse ser efetuada através de avaliação de processo, dispensando-se a avaliação física presencial do requerente, na sua emissão²³, mantendo a sua validade por um período de 18 meses, desde a data da sua emissão, devendo o interessado requerer a realização de uma JMAI para efeitos de reavaliação, agora já com observação presencial, até ao final do período de validade.

Este regime transitório foi criado para vigorar até 31 de dezembro de 2022 (n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 1/2022).

Posteriormente, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, alterou a redação das alíneas a) e b) do n.º 11 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, passando a prever a prorrogação da validade dos AMIM, para os mesmos efeitos e cumpridas as condições exigidas precedentemente pelo Decreto-Lei n.º 104/21, nos seguintes termos:

- a) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da sua validade ter expirado em 2019 ou em 2020;
- b) Até 31 de dezembro de 2023, no caso da sua validade ter expirado em 2021 ou expire em 2022.

4. A Lei n.º 1/2024, de 4 de janeiro

²³ A Portaria n.º 64/2022, de 1 de fevereiro, fixou no anexo que faz parte integrante da mesma, as patologias que podiam ser objeto de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso, no âmbito da avaliação de processo em sede de junta médica de avaliação de incapacidade, com dispensa de observação presencial do interessado, na sequência do regime transitório criado pelo Decreto-Lei n.º 1/2022 e vigorou entre 31 de janeiro e 31 de dezembro de 2022, sem prejuízo dos efeitos jurídicos que se produziram após tal data por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º (cfr. artigo 3.º).

A Lei n.º 1/2024, de 4 de janeiro, veio introduzir um regime transitório de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos, para efeitos de acesso e manutenção das medidas e benefícios sociais, económicos e fiscais legalmente previstos, como já o fazia a Lei n.º 14/2021, no contexto da pandemia da doença COVID-19, estendendo-o às pessoas com deficiência, prorrogando a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso das pessoas com deficiência até que se recuperem os atrasos na realização de juntas médicas nos seguintes termos:

Artigo 1.º

Objeto

1 - A presente lei estabelece um regime transitório de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos e pessoas com deficiência, para efeitos de acesso e manutenção das medidas e benefícios sociais, económicos e fiscais legalmente previstos.

2 - O regime transitório a que se refere o número anterior cessa quando o prazo médio, registado a nível nacional, para a realização da junta médica for o indicado no n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, que estabelece o regime de avaliação de incapacidade das pessoas com deficiência para efeitos de acesso às medidas e benefícios previstos na lei, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 174/97, de 19 de julho, 291/2009, de 12 de outubro, pela Lei n.º 80/2021, de 29 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro.

Artigo 2.º

Atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos

1 - Os doentes oncológicos recém-diagnosticados beneficiam de um procedimento especial de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso, com a atribuição automática de um grau de incapacidade mínimo de 60 %, por um período de cinco anos, a contar da data do diagnóstico.

2 - O atestado médico de incapacidade multiúso a que se refere o número anterior é da responsabilidade do hospital onde o diagnóstico foi realizado, sendo competente para a sua emissão e para a confirmação do diagnóstico um médico especialista diferente do médico que segue o doente, e tem a duração de cinco anos, a contar da data do diagnóstico.

3 - Os doentes oncológicos, cujo diagnóstico tenha ultrapassado o período inicial de cinco anos e que necessitem de reavaliação, continuam a beneficiar do grau de incapacidade de 60 % até à realização de nova avaliação.

Artigo 3.º

Atestado médico de incapacidade multiúso para pessoas com deficiência

Para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso, emitidos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, é prorrogada até à realização de nova avaliação, desde que acompanhados de comprovativo de requerimento de junta médica de avaliação de incapacidade ou, quando aplicável, de junta médica de recurso para a correspondente reavaliação, com data anterior à data de validade.

De acordo com as alterações introduzidas, foi criado um regime transitório, tanto para os doentes oncológicos como para as pessoas com deficiência, até que as juntas médicas passem a ser realizadas no período de 60 dias após terem sido requeridas. O regime previsto para os doentes oncológicos reproduz, com ligeiras alterações o previsto no artigo 2.º da Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, mantendo a validade dos AMIM até à realização da nova avaliação, desde que seja requerida junta médica de avaliação de incapacidade ou junta médica de recurso, até ao termo da sua data de validade.

Este regime transitório mantém, também, a prorrogação da validade dos AMIM nos mesmos termos do n.º 11 do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Embora a Lei n.º 1/2024 tenha vindo estabelecer um regime transitório para os doentes oncológicos tal como antes previa a Lei n.º 14/2021, esta lei só veio a ser expressamente revogada alguns dias depois, pela alínea c) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro.

5. As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro

Poucos dias depois da publicação da Lei n.º 1/2024 o Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro veio, designadamente, aditar três novos números ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 (n.ºs 10 a 12), com a seguinte redação:

Artigo 4.º

(...)

10 - Sem prejuízo do disposto no n.º 3, todos os AMIM, quando sujeitos a renovação ou reavaliação, incluindo os emitidos ao abrigo do n.º 10 do artigo 2.º ou de outros regimes previstos na lei, mantêm-se válidos para efeitos da atribuição e manutenção de benefícios sociais, económicos e fiscais, desde que sejam acompanhados do comprovativo da apresentação, até à data do seu termo, do requerimento da JMAI.

11 - O disposto no número anterior cessa logo que se realize uma JMAI, bem como se o interessado faltar à mesma injustificadamente.

12 - O regime previsto no n.º 10 cessa igualmente quando o prazo médio, registado a nível nacional, para a realização das JMAI, for o indicado no n.º 5 do artigo 3.º

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro contém a seguinte norma transitória:

1 - O presente decreto-lei aplica-se, com as necessárias adaptações, a todos os processos em curso para emissão de atestado médico de incapacidade multiúso.

2 - Ficam salvaguardadas as situações jurídicas constituídas ao abrigo da Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, e do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual.

3 - Até 31 de dezembro de 2024 mantém-se em vigor o regime previsto nos n.ºs 4 a 8 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual.

Dispondo no seu artigo 5.º:

1 - O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

2 - O presente decreto-lei produz efeitos a 1 de janeiro de 2024, sem prejuízo do disposto no artigo 3.º

Antes de nos pronunciarmos sobre estas alterações, vejamos ainda o Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

6. O Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro

A prestação social para a inclusão foi criada pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro²⁴ visando «melhorar a proteção social das pessoas com deficiência, promover o combate às situações de pobreza, fomentar a participação social e laboral e contribuir para autonomização das pessoas com deficiência.».²⁵

O direito à Segurança Social mereceu consagração constitucional no n.º 1 do artigo 63.º.

Os direitos sociais, onde se integra o direito à Segurança Social, são, também, direitos fundamentais, dispondo de um conteúdo nuclear dotado de uma especial força jurídica, devido à sua referência imediata à ideia de dignidade da pessoa humana.²⁶

Na Constituição Portuguesa as normas que preveem os direitos sociais a prestações contêm diretivas para o legislador, constituindo normas impositivas de legislação, impondo ao Estado que adote medidas para a melhor satisfação ou realização concreta dos bens protegidos, mas não atribuindo aos seus titulares o poder de exigir determinado comportamento.

Para JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE os preceitos relativos a direitos sociais a prestações «não são meramente proclamatórios, constituem normas constitucionais percetivas, que, enquanto tais, concedem aos indivíduos posições jurídicas subjetivas (direitos a que chamamos pretensões) e estabelecem garantias institucionais, impondo ao legislador a obrigação de agir para lhes dar cumprimento efetivo – constituem assim, “imposições legiferantes”. Em consequência, os preceitos constitucionais gozam de força jurídica comum a todas as normas constitucionais imperativas.

Em segundo lugar, o conteúdo desses preceitos e dos direitos correspondentes é determinado pela Constituição, em regra, apenas num mínimo, e, em princípio, não pode ser-lhe imputado um conteúdo normativo mais vasto pela via de uma interpretação judicial “atualista”: esse conteúdo complementar depende de opções próprias do legislador ordinário, ao qual se deve entender que foi delegado, por razões técnicas ou políticas, um poder de conformação autónoma, nessa medida sujeito a um controlo atenuado pelos tribunais. Não se aplica, por isso, em princípio, aos direitos sociais o regime

²⁴ Este diploma foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 39/2017, de 21 de novembro e alterado pelo artigo 126.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2018), pelo artigo 166.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (diploma que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2018), pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 11/2021, de 8 de fevereiro e, recentemente, como se referiu já, pelo artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro.

²⁵ Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

²⁶ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 6.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, página 352.

específico dos direitos, liberdades e garantias, justamente porque este pressupõe, ou na medida em que pressuponha, a determinabilidade do conteúdo dos preceitos ao nível constitucional.».²⁷

E, de acordo com o autor que temos vindo a citar, as normas constitucionais relativas aos direitos sociais, cujo conteúdo principal é o direito a prestações públicas, impõe ao Estado a obrigação de legislar, com o fim da sua efetiva realização. Apenas em caso excecionais, em que estejam em causa situações de necessidade ou de extrema injustiça, se poderá equacionar retirar diretamente da Constituição um direito a uma determinada prestação social.²⁸

A Prestação Social para a Inclusão veio agregar diversas prestações dispersas²⁹ e é «constituída por três componentes: a componente base, o complemento e a majoração. A componente base destina-se a compensar os encargos gerais acrescidos que resultam da condição de deficiência e visa substituir o subsídio mensal vitalício e a pensão social de invalidez, sendo igualmente destinada aos demais cidadãos e cidadãs que requeiram a nova prestação e que cumpram as condições de atribuição. O complemento é aplicável na eventualidade de carência ou insuficiência de recursos, constituindo um instrumento de combate à pobreza das pessoas com deficiência. A majoração visa substituir as prestações que, no atual regime de proteção na deficiência, se destinam a compensar encargos específicos acrescidos resultantes da deficiência e será regulamentada numa fase subsequente.».³⁰

²⁷ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *obra citada*, páginas 357 e 358.

²⁸ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *obra citada*, páginas 362 e 363. O Acórdão n.º 509/02 do Tribunal Constitucional pronuncia-se, no âmbito da fiscalização preventiva, pela inconstitucionalidade de uma lei por violação direta do conteúdo mínimo do «direito a um mínimo de existência digna». No âmbito da proteção deste direito, encontra-se, nomeadamente no direito ordinário, a impenhorabilidade de vencimentos e outras prestações prevista nos n.ºs 1 a 5 do artigo 738.º do Código de Processo Civil e até a isenção de penhora em situações excecionais, ponderados o montante e a natureza do crédito exequendo, bem como as necessidades do executado e do seu agregado familiar e a exclusão do rendimento disponível a ceder aos credores, no âmbito do incidente de exoneração do passivo restante, da quantia necessária ao sustento minimamente digno do devedor e do seu agregado familiar, não devendo exceder, salvo decisão fundamentada do juiz em contrário, três vezes o salário mínimo nacional [artigo 239.º, n.º 3, alínea b), i) do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas].

²⁹ Na norma transitória constante do n.º 2 do artigo 52.º determina-se que «os titulares do subsídio mensal vitalício e respetivo complemento extraordinário de solidariedade atribuídos no âmbito do regime de proteção social convergente, devem, no prazo de seis anos a partir da data prevista no n.º 1 do artigo 54.º, solicitar a conversão daquelas prestações na prestação social para a inclusão, junto das entidades gestoras competentes da segurança social, considerando-se oficiosamente cumpridas as condições de atribuição relativas ao grau de incapacidade e ao nível de rendimentos para efeito de atribuição e manutenção da componente base».

³⁰ Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, do qual foi retirado o texto entre aspas e artigo 5.º, n.º 1, do mesmo diploma.

Dada a complexidade da mudança no modelo da proteção da deficiência, entendeu-se que a medida teria uma implementação faseada, assumindo a progressiva substituição das prestações sociais e delimitação dos grupos prioritários, com uma gradual extensão a todo o ciclo de vida. Numa primeira fase esta medida priorizou a compensação por encargos gerais das pessoas em idade adulta com deficiências congénitas ou que tenham sido adquiridas numa fase da vida que prejudique a participação laboral e a formação de direitos contributivos de proteção social.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 realça-se a introdução de uma inovação no que respeita à certificação da deficiência que constitui um critério central de elegibilidade para a prestação, que exige que a pessoa com deficiência tenha um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, comprovado através do atestado médico de incapacidade multiúso, emitido por juntas médicas constituídas no âmbito das administrações regionais de saúde. Com esta inovação pretendeu-se simplificar e harmonizar o método de certificação da deficiência na atribuição das prestações sociais.

Pretendeu-se, ainda, com o referido diploma proceder «à adequação dos diplomas que regulam os regimes jurídicos das eventualidades de encargos familiares, dependência, rendimento social de inserção, pensão social, complemento extraordinário de solidariedade e complemento solidário para idosos, face ao que consta do regime jurídico da nova prestação social para a inclusão.».³¹

Numa segunda fase, procedeu-se ao reforço dos recursos económicos transferidos para as pessoas em idade adulta que vivam em agregados familiares em situação de pobreza, com a introdução de um complemento em outubro de 2018.

Com o Decreto-Lei n.º 136/2019, de 6 de setembro, iniciou-se a terceira fase, passando a incluir crianças e jovens com deficiência, procurando se reforçar os níveis de apoio que existiam noutras prestações sociais, em particular na bonificação por deficiência, tendo sido introduzida uma abordagem de longevidade, possibilitando que a pessoa com deficiência seja apoiada pela prestação social para a inclusão ao longo da sua vida.

Dispõem os n.ºs 2 e 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017³²:

(...)

2 - A prova de deficiência e a atribuição do grau de incapacidade pode, ainda, ser efetuada pela apresentação de declaração de incapacidade,

³¹ Conforme preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

³² Estes artigos não sofreram alterações.

emitida pelas autoridades de saúde, desde que a certificação da deficiência seja anterior à data da entrada em vigor do modelo de atestado médico de incapacidade multiúso, aprovado pelo Despacho n.º 26432/2009, de 4 de dezembro.

3 - A prova de deficiência e do grau de incapacidade dos deficientes das forças armadas faz-se através da apresentação do respetivo cartão de identificação, desde que obtido em data anterior à entrada em vigor do presente decreto-lei.

Estatui, por sua vez, o n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 (na redação em vigor até 31 de dezembro de 2024 que foi a que foi considerada pela Segurança Social e pela Provedoria de Justiça):

1- O direito à componente base da prestação suspende-se quando se verifique uma das seguintes situações:

- a) No termo da validade do atestado médico de incapacidade multiúso, salvo se o titular apresentar comprovativo de que requereu a reavaliação até 180 dias antes daquela data ou se se encontrava impossibilitado por motivos de doença de requerer a reavaliação durante aquele período ou em período posterior;
- b) O titular da prestação deixe de ter residência habitual em Portugal se for cidadão nacional ou deixe de ter residência legal em Portugal se for cidadão estrangeiro ou apátrida;
- c) Ausência do território nacional por período superior a 30 dias por ano, salvo se a ausência for motivada por razões de saúde, estudos ou formação profissional;
- d) O titular da prestação não faculte a informação requerida pelos serviços relativamente aos seus rendimentos próprios, caso tenha um grau de incapacidade inferior a 80 %;
- e) Não sejam disponibilizados pelo titular os elementos comprovativos das condições de atribuição relevantes para a avaliação do direito à manutenção da prestação;
- f) Quando haja provas da existência de falsas declarações por parte do titular ou da pessoa referida no artigo 31.º.

E o direito ao complemento suspende-se, designadamente, quando se verifique a suspensão da componente base [artigo 27.º, n.º 2, alínea a)].

O artigo 237.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, alterou a redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º que passou a ser a seguinte:

1- O direito à componente base da prestação suspende-se quando se verifique uma das seguintes situações:

- a) No termo da validade do atestado médico de incapacidade multiúso, salvo se o titular apresentar comprovativo de que requereu a reavaliação até 90 dias antes daquela data ou se se encontrava impossibilitado por motivos de doença de requerer a reavaliação durante aquele período ou em período posterior.
(...)

Esta alteração entrou em vigor no 1 dia de janeiro de 2025 (artigo 335.º da Lei n.º 45-A/2024).

IV **Apreciação**

Como referimos no relatório inicial, a Segurança Social, no Parecer junto pela entidade consulente, vem defender que o Decreto-Lei n.º 15/2024 somente introduziu alterações ao sistema de avaliação da incapacidade dos cidadãos com deficiência estabelecido no Decreto-Lei n.º 202/96, nada referindo acerca da verificação das condições de atribuição e manutenção da prestação social de inclusão, incidindo unicamente sobre o procedimento e a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso, pelo que não se verifica qualquer colisão normativa entre a norma constante do n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 e a norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2020, na redação vigente em 2024. Igualmente defende, segundo interpretamos, a ausência de um conflito anterior entre a referida norma e a introduzida pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/21, ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 que lhe aditou o n.º 11.

Conforme resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/2024, foi intenção do legislador «garantir a prorrogação da validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso até que seja garantida nova avaliação e assegurar, deste modo, a atribuição e manutenção dos benefícios sociais, económicos e fiscais que tenham sido reconhecidos aos cidadãos com deficiência», clarificando-se que os referidos atestados se mantêm válidos desde que sejam acompanhados do comprovativo da apresentação, até à data do seu termo, do requerimento da junta médica de avaliação da incapacidade (JMAI), assegurando-se a necessária harmonização com o regime transitório previsto na Lei n.º 1/2024, de 4 de janeiro, diploma que estabeleceu um regime transitório de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos e pessoas com deficiência.

O Decreto-Lei n.º 15/2024 não contém qualquer alteração à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

O disposto no novo n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 aplica-se, sem prejuízo do disposto no n.º 3 (ou seja, nos casos em que o grau de incapacidade arbitrado for suscetível de variação futura, em que a JMAI deve indicar a data da nova avaliação, levando em consideração o previsto na tabela nacional de incapacidades ou na fundamentação clínica que lhe tenha sido presente) a todos os AMIM quando sujeitos a renovação ou reavaliação, incluindo os emitidos ao abrigo do n.º 10 do artigo 2.º (atestados médicos cujos destinatários são os doentes oncológicos recém-diagnosticados) ou de outros regimes previstos na lei e mantêm-se válidos para efeitos da atribuição e manutenção de benefícios sociais, económicos e fiscais, desde que sejam acompanhados do comprovativo da apresentação, até à data do seu termo, do requerimento da junta médica de avaliação de incapacidade.

O novo n.º 10 do artigo 4.º, aditado pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, incorporou no Decreto-Lei n.º 202/96 o regime criado para vigorar durante a pandemia e que constava do n.º 11 (corpo) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, na redação introduzida pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/21 e o regime transitório previsto na Lei n.º 14/2021, respeitante aos doentes oncológicos recém-diagnosticados, aglutinando num só diploma as normas constantes daqueles diplomas destinados a vigorar temporariamente e assegurando a harmonização com o regime transitório criado uns dias antes pela Lei n.º 1/2024 que, de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/2024, deixa assim de ter carácter excecional e transitório. A escolha do Decreto-Lei n.º 202/96 para a introdução destas normas é justificada pelo seu objeto - o regime de avaliação das pessoas com deficiência e dos doentes oncológicos e a certificação do grau de deficiência através do atestado médico de incapacidade multiúso -, fazendo sentido que seja neste diploma que atribuiu uma função multiúso aos AMIM que estejam inseridas as normas relativas à prorrogação da validade dos mesmos.

Ora, tanto a norma introduzida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/2024 ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, aditando-lhe o n.º 10, como, antes dela, a norma introduzida pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/2021 ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, aditando-lhe o n.º 11, são conflituantes com a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, relativamente ao momento em que deve ser pedida a nova avaliação, enquanto pressuposto para a prorrogação da validade do atestado e, consequente, manutenção do benefício social (a prestação social para a inclusão).

Há incompatibilidade entre as novas disposições e as precedentes quando, podendo aplicar-se às mesmas situações de facto (por se aplicarem às mesmas pessoas — identidade pessoal — e ao mesmo tipo de matérias — identidade material — estando simultaneamente em vigor — identidade

temporal —, consagram orientações de conduta contraditórias).³³ Quando tal se verifica, o conflito de normas é resolvido por prevalência e aplicação da norma superior (*lex superior derogat legi inferiori*), da norma ulterior (*lex posterior derogat legi priori*) ou da norma especial (*lex specialis derogat legi generali*). Constituem princípios de resolução de conflitos que devem ser encarados como presunções interpretativas, ilidíveis através da demonstração de uma intenção legislativa contrária ao que resultaria da sua aplicação.

No caso, a Lei n.º 1-A/2020 que procedeu à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, ciente que o novo regime poderia criar diversos conflitos de normas, veio procurar obviar aos problemas de interpretação que iriam surgir, estabelecendo, desde logo, no n.º 1 do seu artigo 9.º, uma regra da prevalência do disposto na mesma lei, bem como no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, sobre normas legais, gerais e especiais que dispusessem em sentido contrário, designadamente as constantes da lei do Orçamento do Estado³⁴.

Começemos por qualificar a norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

Tradicionalmente, para além de outras divisões que para o caso em apreço não relevam, as normas jurídicas classificam-se em gerais, excepcionais e especiais.

Para FERNANDO ANDRADE PIRES DE LIMA e JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA, as normas gerais são as «que correspondem a princípios fundamentais do sistema jurídico e por isso constituem o regime-regra do tipo de relações que disciplinam».³⁵

«Excepcionais são, pelo contrário, as normas que, regulando um sector restrito de relações com uma configuração particular, consagram para o efeito uma disciplina oposta à que vigora para o comum das relações do mesmo tipo, fundadas em razões especiais, privativas daquele sector de relações».³⁶

Finalmente, as normas especiais são as que «representam, dentro dessa classificação tripartida, os preceitos que, regulando um sector

³³ Cfr. MANUEL FONTAINE DE CAMPOS, *O Controlo da Concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio – Fundamentos, Regimes e Resolução de Desconformidades*, UCP, Faculdade de Direito, Porto, 2011, policopiado, páginas 537-548.

³⁴ A Lei n.º 31/23, de 4 de julho, veio determinar de forma expressa, a cessação de vigência de leis publicadas no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em razão de caducidade, de revogação tácita anterior ou de revogação efetuada pela mesma, revogando expressamente na alínea a) do seu n.º 2, a Lei n.º 1-A/2020, com exceção do seu artigo 5.º.

³⁵ *Noções Fundamentais de Direito Civil*, Coimbra Editora, 1973, 6.ª edição revista e ampliada, volume I, página 76.

³⁶ *Obra e página citadas*.

relativamente restrito de casos, consagram uma disciplina nova, mas que não está em direta oposição com a disciplina geral».³⁷

Para JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO³⁸, a regra excecional opõe-se ao que designa por regra geral, sendo de âmbito mais restrito que a regra geral contraria a valoração ínsita nesta, para prosseguir finalidades particulares. A regra excecional, tal como a regra geral, tem a característica da generalidade, a qual é apanágio de qualquer regra jurídica.³⁹

No que concerne às regras especiais, este autor, começa por alertar que a especialidade é uma qualificação relativa, podendo uma regra ser especial em relação a uma outra regra, mas ser geral relativamente a uma terceira regra. Para o referido autor uma regra é especial em relação a outra quando, sem contrariar substancialmente o princípio naquela contido, a adapta a um domínio particular. A especialidade pode ser característica de todo um ramo de direito, de institutos jurídicos ou de disposições particulares.⁴⁰

JOÃO BATISTA MACHADO, por sua vez, distingue entre normais gerais e normas excecionais e normas de direito comum e normas de direito especial. As normas gerais constituem o direito-regra, estabelecendo o «regime-regra para o sector de relações que regulam; ao passo que as normas excecionais, representando um *ius singulare*, limitam-se a uma parte restrita daquele sector de relações ou factos, consagrando neste sector restrito, por razões privativas dele, um regime oposto àquele regime-regra. (...) Por força do artigo 11.º as normas excecionais não comportam aplicação analógica. Para se ter uma norma por excecional para efeitos deste artigo será necessário verificar se se está ou não perante um verdadeiro *ius singulare*, isto é, perante um regime oposto ao

³⁷ *Obra citada*, página 79.

³⁸ *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13ª edição refundida, Almedina, 2005, páginas 448 e 449.

³⁹ Como exemplo de norma excecional cita o artigo 69.º do Código Processo do Trabalho (atual artigo 74.º) que contraria o princípio ínsito no Código de Processo Civil de proibição de condenação para além do pedido, pois abre uma exceção com o intuito de proteger o trabalhador, a parte mais fraca da relação, permitindo a condenação para além do pedido nos casos em que resulte da aplicação à matéria provada, ou aos factos que o tribunal possa considerar, nos termos do artigo 412.º do Código de Processo Civil, de preceitos inderrogáveis de leis ou instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho.

⁴⁰ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *obra citada*, páginas 528 e 529. Como exemplo de um direito especial refere o Direito Comercial que é uma adaptação do Direito Civil, adaptando-o à vida comercial, de acordo com as necessidades desta. O Direito Comercial «não é um direito excecional, uma vez que esta adaptação se faz por concretização e não por negação dos princípios do Direito Civil». Não deixa, no entanto de alertar que nada impede que no Direito Comercial se encontrem verdadeiras disposições excecionais, através da inversão dos princípios do Direito Civil.

regime-regra e diretamente determinado por razões indissolúvelmente ligadas ao tipo de casos que a norma excecional contempla».⁴¹

E a propósito da distinção entre normas de direito comum e normas de direito especial escreve: «as normas especiais (ou de direito especial) não consagram todavia uma disciplina diretamente oposta à do direito comum; consagram todavia uma disciplina nova ou diferente para círculos mais restritos de pessoas, coisas ou relações»⁴², dando como exemplo de normas de direito comum o Direito Civil e de direito especial, designadamente, o Direito Comercial e o Direito do Trabalho.

JOSÉ DIAS MARQUES⁴³, por sua vez, ensina que «o critério de que se parte para a distinção das normas em gerais e especiais refere-se, pois, como se vê, ao seu domínio de aplicação, devendo assim considerar-se especiais aquelas cujo domínio de aplicação se traduz por um conceito que é espécie em relação ao conceito mais extenso que define o campo de aplicação da norma geral e que figura como seu género. Os fatores que principalmente servem para determinar o campo de aplicação das normas jurídicas são o território, as pessoas e a matéria regulada. Onde a possibilidade de distinguir as normas que são especiais em função do território (especialidade territorial) das que o são em função das pessoas (especialidade pessoal) ou da matéria (especialidade material).

(...)

Onde, porém, a distinção entre normas gerais e especiais se reveste do máximo interesse é a propósito da especialidade material⁴⁴.

(...)

No estado atual da técnica da expressão legislativa, bem pode dizer-se que esta se caracteriza, essencialmente, pela formulação a diversos níveis, de princípios gerais que constituem um tronco comum logo ramificado nas regras específicas e privativas de cada matéria particular.

⁴¹ *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, 2000, páginas 94 e 95. Este autor dá como exemplo de normas excecionais as constantes do Código Civil relativamente à exigência de determinada forma legal, como se verifica no artigo 1143.º do Código Civil que estabelece a obrigatoriedade de celebração de escritura pública ou documento particular autenticado em mútuos de valor superior a euros 25000 e a exigência de documento assinado pelo mutuário, em mútuos de valor superior a euros 2500, sendo que a norma geral é a que consta do artigo 219.º do CC que estabelece a liberdade de forma, não dependendo a validade da declaração negocial da observância de forma especial (salvo quando a lei o exigir).

⁴² *Obra citada*, página 95.

⁴³ *Introdução ao Estudo do Direito*, 2.ª edição, Lisboa, 1994, páginas 181-184.

⁴⁴ Dando de exemplo o Direito Comercial como categoria de normas especiais, na medida em que regula as relações jurídicas próprias dos comerciantes.

(...)

Uma norma diz-se excecional em relação a outra, considerada geral, quando o seu regime é, sob os mesmos pressupostos, distinto ou oposto ao que esta última estabelece.

As normas em causa – a geral e a excecional – estabelecem regimes distintos, de tal modo que o regime da hipótese excecional se resolve na aplicação da norma excecional, com exclusão do regime fixado para as demais hipóteses do mesmo género pela norma geral».

No parecer n.º 35/2003, de 15 de maio de 2003, deste Conselho Consultivo⁴⁵, também se abordou a questão das normas gerais, especiais e excecionais, apoiando-se nos ensinamentos doutrinários também aqui citados. Escreveu-se, então, o seguinte: »(...) convém notar que o conceito de lei é um conceito relacional, ou seja, “não há normas em si mesmas gerais ou especiais, mas antes relações de espécie e género, ou de especialidade e generalidade, entre determinadas normas ou, determinadas matérias normativamente reguladas.”^(x)

As normas especiais podem configurar-se como desenvolvimentos destinados quer a concretizar princípios gerais ou como complementos deles, quer a integrar os aspetos específicos não contemplados naqueles mesmos princípios, mas também podem apresentar-se, em um ou outro ponto, como desvio ou derrogação aos princípios gerais.

Estas observações respeitantes à diversidade das funções das normas especiais (complemento, integração, derrogação) mostram como podem ser distintas, segundo tais funções, relações lógico-jurídicas intercorrentes entre as normas gerais e as especiais. Tais relações serão de cumulação quando se trate de normas especiais complementares ou integrativas, mas já serão de conflito quando se trata das normas especiais derogatórias».^{x1}

A qualificação de uma norma como excecional tem como pressuposto o confronto com uma norma geral, pelo que, também aqui, como no binómio norma geral/norma especial, se está perante um conceito relacional.

Não prevendo o Decreto-Lei n.º 202/96 nem outra disposição legal, até ao Decreto-Lei n.º 104/21 (que aditou os n.ºs 11 e 12 ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020) especificamente a prorrogação da validade dos AMIM até à nova avaliação/reavaliação, desde que acompanhados do requerimento de nova junta médica com data anterior à data de validade, o regime regra era de que no termo

⁴⁵ Acessível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/978>.

^(x) JOSÉ DIAS MARQUES, *obra citada*, páginas 315-321.

da data aposta nos mesmos, estes documentos perdiam a sua validade. E como não previa a prorrogação da validade dos atestados médicos, igualmente não disciplinava os pressupostos desta prorrogação.

O regime instituído pela alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, cerca de dois anos e meio antes da publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, criou um regime mais favorável, contrário ao regime regra, prevendo a possibilidade de prorrogação da validade do AMIM para efeitos de manutenção da componente base da prestação social para a inclusão (e, consequentemente, também da complementar, uma vez que a suspensão da primeira tem como consequência também a suspensão da segunda (cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017), desde que o titular apresentasse comprovativo de que requereu a reavaliação até 180 dias antes daquela data ou que se encontrava impossibilitado por motivos de doença de requerer a reavaliação durante aquele período ou em período posterior.

Este regime é mais favorável ao beneficiário do que o previsto anteriormente pelo Decreto-Lei n.º 202/96 (antes das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 15/2024), assim protegendo o beneficiário da prestação social para a inclusão, pessoa especialmente débil, das demoras existentes na realização das juntas médicas, mantendo a validade do AMIM e consequentemente a manutenção da atribuição da prestação social até que seja realizada a nova avaliação e, igualmente o protege, em caso de se encontrar impossibilitado por doença de requerer a reavaliação durante aquele período ou em período posterior. Mesmo os regimes excecionais e transitórios introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, pela Lei n.º 14/2021, pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 1/2022 e pela Lei n.º 1/2024, não previram expressamente a manutenção de validade do atestado médico de incapacidade multiúso quando o interessado se mostrasse impossibilitado por doença de requerer a reavaliação no prazo previsto tanto no período anterior ao termo da validade do AMIM, como posterior.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, na sua redação original, é omissivo quanto às razões que determinaram a prorrogação de validade dos atestados de incapacidade multiúso para efeitos de manutenção da prestação social para a inclusão e também relativamente à exigência do pedido de nova junta médica com a antecedência de 180 dias relativamente ao termo de validade do atestado.

Tratando-se a alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 de uma norma excecional, por conter disciplina singular, contrária à do regime regra, não estaria, em princípio, abrangida pelo disposto no artigo 9.º da

Lei n.º 1-A/2020 — que impõe a prevalência sobre as normas gerais e especiais — , a não ser que se entenda, que o legislador ao utilizar a expressão normas «especiais» utilizou a expressão em sentido lato, querendo abranger nesta qualificação tanto as normas excepcionais (que consagram um regime oposto ao das normas gerais) como as normas especiais em sentido estrito (que consagram um regime distinto, relativamente às normas gerais) ou, ainda, por interpretação extensiva, por se entender que o determinado no artigo 9.º, se aplica também às normas excepcionais, por o legislador ter dito menos do que pretendia dizer.

O artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020 é, também ele, uma norma excepcional, sendo que as normas excepcionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva.

A proibição de aplicar analogicamente normas excepcionais assenta, fundamentalmente, em considerações de certeza e segurança jurídica, evitando retirar do regime geral situações que não foram valorizadas pela lei como merecedoras de um tratamento contrário. A insegurança jurídica não é a mesma se a situação estiver abrangida pelo espírito da norma, apesar de não estar prevista na sua letra, admitindo-se, nas referidas circunstâncias, a interpretação extensiva das normas excepcionais. Para que se proceda a uma integração por analogia é pressuposto que exista uma lacuna, o que não se verifica quando se procede a uma interpretação extensiva. Neste caso, ocorre uma falta de coincidência entre o texto da lei e o seu espírito, tendo a letra ficado aquém do espírito da mesma: «a fórmula verbal adotada peca por defeito», ao dizer menos do que aquilo que pretendia, mas a situação encontra-se coberta pelo espírito da norma, não existindo, portanto, qualquer lacuna. Consequentemente, há que alargar o texto do preceito, tornando-o conforme ao pensamento legislativo, «fazendo corresponder a letra ao espírito da lei».⁴⁶

JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO⁴⁷ defende que a proibição de analogia só se justifica se a norma em questão se afigurar materialmente excepcional, mas não se for somente formalmente excepcional. A norma será materialmente excepcional quando constitua um verdadeiro *ius singulare* porque não se limita a contrariar outra regra, mas vai contra um princípio geral informador da ordem jurídica ou de determinado ramo de direito.

No caso, não há, contudo, necessidade de recorrer à interpretação extensiva para obter o sentido e alcance da norma de prevalência constante do artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020. Esta regra surge num específico contexto. Foi

⁴⁶ CATARINA DE OLIVEIRA CARVALHO, anotação ao artigo 11.º, Comentário ao Código Civil, Parte Geral, 2ª edição revista e atualizada, Edição da Universidade Católica Portuguesa, 2023, página 72 e JOÃO BATISTA MACHADO, obra citada, página 185, de onde foi retirado o texto entre aspas.

⁴⁷ Obra citada, página 451.

introduzida num diploma publicado em 19 de março de 2020, contemporâneo do primeiro estado emergência, declarado por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, com a duração inicial de 15 dias, iniciada no próprio dia da publicação da Lei n.º 1-A/2020. Alguns dias antes, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde tinha qualificado a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, constituindo uma calamidade pública.

Neste clima de grande incerteza quanto à evolução dos acontecimentos, afigura-se-nos que foi intenção do legislador fazer prevalecer as normas insertas na Lei n.º 1-A/2020 e no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sobre todas as normas contrárias, fossem elas especiais ou excecionais, tendo utilizado a expressão normas especiais em sentido amplo, incluindo nesta denominação as normas de direito especial em sentido restrito (normas de sentido distinto das normas gerais) e as normas excecionais (normas de sentido oposto ao das normas gerais), sentido com a que a mesma qualificação foi também utilizada pelo legislador no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil.⁴⁸

Consequentemente, o disposto no corpo do n.º 11 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 prevaleceu sobre o disposto na alínea a) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, vindo o artigo 5.º a ser revogado apenas pela alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2024.

O legislador do Decreto-Lei n.º 104/21 não desconhecia a pendência de um elevado número de pedidos de realização de juntas médicas e a dificuldade da sua realização em tempo oportuno, por insuficiência de recursos humanos, para dar resposta a todos os pedidos tanto de atribuição como de revalidação de incapacidades. A situação criada pela pandemia só veio agravar a situação de dificuldade de realização das juntas médicas, uma vez que os médicos de saúde pública que integravam as juntas médicas foram chamados para outras missões mais urgentes.⁴⁹

⁴⁸ MANUEL FONTAINE CAMPOS, anotação ao artigo 7º, Comentário ao Código Civil, *obra já citada*, página 46, apoiando-se no entendimento de Miguel Teixeira de Sousa, *Introdução ao Direito*, Coimbra, 2012, páginas 225-228.

⁴⁹ A Exma. Sra. Provedora de Justiça, em face do avolumar de pedidos de junta médica sem possibilidade de resposta no prazo legal de 60 dias, após a entrada do requerimento e considerando o papel especial na concessão de benefícios e apoios sociais do AMIM, apresentou a Sua Excelência, a Senhora Ministra da Saúde, as recomendações 3/B/2020, de 24 de fevereiro e 6/B/2020, de 16 de junho (acessíveis, respetivamente, em https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_n._3_B_2020.pdf e https://www.provedor-jus.pt/documentos/Recomendacao_6_B_2020_0.pdf). Na primeira, em conclusão, recomendou ao abrigo das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça, que se procedesse: a) Ao reforço da informação disponibilizada sobre o AMIM, disseminando o conhecimento mais assertivo sobre as suas finalidades, regras atinentes à sua emissão e às

As referidas dificuldades foram, ainda, assinaladas, no Relatório da Provedoria de Justiça de 2021.⁵⁰

Posteriormente, também no Relatório da Provedoria de Justiça de março de 2024⁵¹, se manteve o referido alerta. Salientou-se que no contexto da pandemia «foram implementadas diversas soluções, com natureza excecional e transitória, visando uma maior agilização do sistema de emissão de AMIM. Destaca-se, nesse quadro, a prorrogação da validade dos AMIM sujeitos a renovação ou reavaliação, a flexibilização da constituição das juntas médicas (deixando de ser reservada a médicos de saúde pública), a simplificação do modelo de certificação de doentes oncológicos e a possibilidade de avaliação com dispensa de observação presencial do interessado.

Estas medidas foram subsequentemente mantidas, tendo sido acomodadas no diploma que regula a emissão de AMIM⁵², num reconhecimento da sua aptidão para tornar os procedimentos mais eficientes.»⁵³

Tendo em conta a sucessão de diplomas legais que descrevemos e tendo presente a norma de direito transitório contida no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, afigura-se-nos ter sido intenção do legislador, com as alterações que introduziu ao Decreto-Lei n.º 202/96 pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, dar

condições para produção de efeitos; b) Ao estabelecimento dos procedimentos aptos à emissão, pelo serviço hospitalar responsável pelo diagnóstico de doença oncológica, de AMIM, nos termos e com os limites hoje já estabelecidos; c) À revisão do modelo orgânico para emissão de AMIM, estabelecendo por regra a competência de médico singular das unidades de saúde pública. Na segunda, pediu que, excecionalmente, fosse prevista: a) A sobrevivência dos AMIM anteriormente emitidos, sempre que, nos termos atrás enunciados, a sua reavaliação tenha sido requerida em tempo e até à efetiva realização desta; b) A titulação imediata a todos os doentes oncológicos de um grau de incapacidade de 60%, com limite máximo de cinco anos após o diagnóstico inicial ou até à realização da junta médica requerida, se esta ocorrer em momento anterior.

Também relativamente à validade dos AMIM e à demora na realização das juntas médicas, foram apresentadas várias iniciativas legislativas, como o Projeto-Lei 512/XIV/2 do Bloco de Esquerda (BE), o Projeto-Lei n.º 538/XIV/2 apresentado pelo Partido Pessoas, Animais e Natureza (PAN) e o Projeto-Lei n.º 541/XIV/2, da autoria do Partido Comunista Português (PCP).

O Partido Social Democrata (PSP) apresentou o Projeto de Resolução n.º 699/XIV/2.^a que recomendou ao Governo a simplificação do regime legal de emissão de Atestados Médicos de Incapacidade Multiúso, bem como a adoção de medidas de urgência para acelerar a emissão e revalidação desses atestados, aprovado em 28 de outubro de 2020, dando origem à Resolução da Assembleia da República n.º 51/2021, de 4 de fevereiro.

⁵⁰ A Provedora da Justiça, no Relatório à Assembleia da República 2021, alertou para o facto de continuar a receber queixas relacionadas com atrasos na realização das juntas, havendo denúncias de quem esteja há dois anos à espera para ser avaliado: Relatório à Assembleia da República 2021 – Provedor de Justiça, página 132.

⁵¹ Acessível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/atestado-medico-de-incapacidade-multiuso-balanco-e-recomendacoes/>.

⁵² O Decreto-Lei n.º 202/96.

⁵³ Texto entre aspas retirado do citado relatório da Provedoria de Justiça de 2024.

continuidade ao regime criado pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e pela Lei n.º 14/2021 e, ainda, posteriormente pela Lei n.º 1/2024, tornando tais regimes definitivos.

Manteve-se, assim, um regime idêntico ao anterior e, tal como acontecia desde 2021, conflituante, em parte com a previsão da alínea a) do n.º 1 artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.

É da interpretação das normas em conflito, em primeiro lugar da norma superior, em segundo lugar da norma ulterior e, finalmente, da norma especial, que resulta o critério de resolução do conflito (cfr. artigo 7.º do Código Civil).

Atento o estabelecido no n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, a interpretação da norma “não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei é elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, não podendo, nos termos do n.º 2, «porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso”.

O teor da norma «não é só ponto de partida, é também um elemento irremovível de toda a interpretação». ⁵⁴ «O texto da lei é a base a partir da qual se parte e sobre a qual repousa toda a atividade do intérprete. Dado que a lei está expressa em palavras, o intérprete há de começar por extrair o sentido que delas resulta segundo as regras gramaticais por que se pauta o uso da língua» ⁵⁵, chamando a atenção para as dificuldades na determinação do significado gramatical das palavras.

Além do elemento literal, a doutrina tem chamado a atenção para outros elementos que importa observar na fixação e alcance do sentido da lei. São eles o elemento teleológico (o fim da lei), os seus antecedentes históricos e o enquadramento sistemático.

Como muito recentemente se afirmou no Parecer n.º 3/2025 ⁵⁶, deste Conselho Consultivo, de 6 de fevereiro ⁵⁷, «a fim de alcançar uma adequada interpretação do sentido da norma, há, pois, que convocar o elemento racional ou lógico, através de outros fatores hermenêuticos, em especial, o histórico ^{x2}, o

⁵⁴ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *obra citada*, página 396.

⁵⁵ JOSÉ DIAS MARQUES, *obra citada*, página 139, tendo sido por nós alterado o tempo verbal do verbo haver.

⁵⁶ Ainda não publicado.

⁵⁷ O Conselho Consultivo tem repetidamente se pronunciado sobre a interpretação da lei, citando-se a título de exemplo, além do referido no texto supra, os pareceres n.ºs 24/2024, de 09 de fevereiro de 2024, 29/2024, de 28 de novembro e 32/2024, de 09 de dezembro de 2024.

sistemático^{x3} e o teleológico^{x4}, reconstituindo, a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada (*occasio legis*)^{x5} e as condições específicas do tempo em que a mesma é aplicada^{x6}.

Através dos anteditos elementos interpretativos, o intérprete acaba por chegar a uma das denominadas modalidades de interpretação, entre as quais, a interpretação declarativa^{x7} (que pode ser restrita ou lata^{x8})^{x9}.

Exige-se, destarte, que se atenda à coerência do sistema jurídico, pois “uma lei só tem sentido quando integrada num ordenamento vivo e, muito em especial, enquanto harmonicamente integrada na “unidade do sistema jurídico”^{x10}, sendo que a lei, quando não se destinar a ter vigência temporária nem tiver havido desaparecimento, em termos definitivos, da realidade que a lei

^{x3} O elemento sistemático «compreende a consideração de outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretanda, isto é, que regulam a mesma matéria (*contexto da lei*), assim como a consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins (*lugares paralelos*). Compreende ainda o lugar sistemático que compete à norma interpretanda no ordenamento global, assim como a sua consonância com o espírito ou unidade intrínseca de todo o ordenamento jurídico» (cf. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *obra citada*, página 183; e, a nível jurisprudencial, mormente os referidos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 29 de novembro de 2011 e do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30 de março de 2006).

^{x4} O elemento teleológico (também designado por racional) consiste «na razão de ser da norma (*ratio legis*), no fim visado pelo legislador ao editar a norma», na solução ou soluções que a norma exprime ou tem em vista e que pretende realizar (cf. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *obra citada*, páginas 182-183, e o referido parecer n.º 130/2004).

^{x5} Ou seja, “os fatores conjunturais de ordem política, social e económica que determinaram ou motivaram a medida legislativa em causa” (cfr. JOÃO BATISTA MACHADO, *obra citada*, páginas 182-183, e o referido parecer n.º 130/2004).

^{x6} Este elemento de interpretação traduz-se, por um lado, na transposição para o condicionalismo atual do juízo de valor que presidiu à feitura da lei e, por outro lado, em «ajustar o próprio significado da norma à evolução entretanto sofrida (pela introdução de novas normas ou decisões valorativas) pelo ordenamento em cuja vida ela se integra» (cf. JOÃO BAPTISTA MACHADO *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 17.ª reimpressão, 2008, página 191).

^{x7} Na interpretação declarativa, o intérprete limita-se a eleger um dos sentidos que o texto direta e claramente comporta, por constituir aquele que corresponde ao pensamento legislativo (cf. o referido parecer n.º 5/1992, JOÃO BAPTISTA MACHADO, *obra citada*, página 185, OLIVEIRA ASCENSÃO, *obra citada*, pág. 422, e JOÃO DE CASTRO MENDES, *obra citada*, página 231).

^{x8} A interpretação declarativa é restrita ou lata consoante se atende em sentido limitado ou em sentido amplo às expressões que têm vários significados. Distinção esta que, porém, não deve confundir-se com o de interpretação extensiva ou restritiva, porquanto nada se restringe ou se estende quando entre os significados possíveis da palavra se elege aquele que se evidencia ser o mais adaptado à *mens legis* (cf. o referido parecer n.º 5/1992, FRANCISCO FERRARA, páginas 147 e 148, e JOÃO DE CASTRO MENDES, *ibidem*).

^{x9} E os outros resultados ou modalidades de interpretação são: a interpretação restritiva, a interpretação extensiva, a interpretação ab-rogante ou revogatória e a interpretação enunciativa.

^{x10} Cf. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *obra citada*, páginas 190 e 191.

se destina a regular, só deixa de vigorar se for revogada por outra lei (cf. artigo 7.º, n.º 1, do Código Civil).

Em suma, “o sentido prevalente da lei coincidirá com a vontade real do legislador inequivocamente resultante do respetivo texto, do exórdio dos diplomas e de eventuais trabalhos preparatórios ou, se tal não suceder, deverá o intérprete determiná-lo à luz, além do mais, de critérios objetivos, como são os que constam do n.º 3 do artigo 9.º, na medida em que determina que, na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”.^{x11}

Da conjugação do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/2024 com o n.º 2 do artigo 5.º do mesmo diploma, resulta que foi intenção do legislador não só aplicar as novas regras a todos os processos para obtenção de atestado médico, instaurados a partir de 1 de janeiro de 2024, mas, ainda, a todos os que se encontravam a correr à data da sua entrada em vigor para a emissão do mesmo.

A utilização no novo n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 da expressão «todos os AMIM», fazendo ainda referência aos AMIM emitidos «ao abrigo de outros regimes» (dos quais o n.º 10 destaca expressamente os emitidos ao abrigo do n.º 10 do artigo 2.º — atestado médico de incapacidade multiúso atribuído ao doente oncológico recém-diagnosticado), indicia ter sido a intenção do legislador, a aplicação das novas regras a todos os AMIM, sem exceção, para efeitos de atribuição de benefícios sociais, económicos fiscais, sendo que a prestação social para a inclusão é um benefício social.

Não obstante, o que resulta da interpretação do elemento literal, mandam as regras de interpretação da lei estabelecidas no artigo 9.º do Código Civil que, apesar de não poder ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada, ali se determinando ainda que na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

^{x11} Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 73/1992, de 11 de fevereiro de 1993, publicado *in Diário da República*, de 4 de abril de 1994, II Série, página 2993, e PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, volume I, 3.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1982, página 58 (anotação 2 ao artigo 9.º).

Todos os textos legais a que fomos fazendo referência ao longo deste Parecer, desde 2021 e até 2023, inclusive, têm como denominador comum, a prorrogação de validade dos AMIM até à realização de nova junta médica, desde que tenha sido requerida a reavaliação até ao final do prazo de validade do atestado. Considerada finda a pandemia pela Organização Mundial da Saúde, em 5 de maio de 2023, o regime criado pela Lei n.º 1/2024 visou criar um regime transitório mantendo as mesmas condições de prorrogação de validade dos AMIM tanto para os portadores de deficiência como para os portadores de doença oncológica recém-diagnosticada e as alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 202/96, pelo Decreto-Lei n.º 15/2024, mantiveram a mesma disciplina e tornaram definitivas as medidas excecionais e transitórias até então tomadas.

Ora, desde 2021 que o legislador tem vindo a prorrogar a validade dos atestados, exigindo apenas a apresentação do requerimento de nova junta médica até ao termo de validade do atestado médico de incapacidade multiúso. Se bem que a disciplina do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 constituísse uma inovação na altura da sua publicação, face ao regime regra, o legislador adotou a regra da prorrogação da validade dos AMIM que o Decreto-Lei n.º 126-A/2017 já continha, até nova avaliação, mas não a condicionou à exigência do pedido de avaliação ter de ser formulado, até 180 dias antes, permitindo a sua formulação até ao termo do prazo.

A adequada gestão dos dinheiros públicos a efetuar de acordo com o imperativo do Interesse Público, deve ser observada tanto na concessão de benefícios sociais, como na manutenção de benefícios fiscais que implicam a aplicação de taxas mais favoráveis (e, portanto, de menor retorno para o Estado) e na atribuição de outros benefícios económicos.

Afigura-se-nos, consequentemente, em face do exposto, ter sido intenção do legislador do Decreto-Lei n.º 15/2024, a aplicação da norma aditada pelo seu artigo 2.º ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, constituindo o seu n.º 10, a todos os AMIM, incluindo o necessário para a manutenção da prestação social para a inclusão, prevalecendo a norma posterior relativamente à norma prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, a partir de 1 de janeiro de 2024, data a partir da qual o Decreto-Lei n.º 15/2024 produz efeitos (artigo 5.º, n.º 1), por aplicação do princípio *lex posterior derogat legi priori* (o princípio da prevalência da lei superior não se coloca por se tratarem de normas constantes de diplomas com a mesma hierarquia).

Posteriormente, o artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2020, de 31 de dezembro, alterou a redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017. Manteve a prestação social para a inclusão até nova avaliação, mas alterou a antecedência com que, relativamente ao fim do prazo de validade, deve

ser requerida nova avaliação, encurtando agora o prazo para 90 dias que antes era de 180 dias.

A alteração efetuada à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 pelo artigo 327.º da Lei n.º 42-A/2024, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2025, surge num momento em que a questão da interpretação do n.º 10 do artigo 4.º já tinha sido suscitada, mas não constitui qualquer norma interpretativa do n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, pois não obedece aos pressupostos para, como tal, ser considerada.

Diz-se interpretativa a lei que vem esclarecer o sentido e alcance de uma lei anterior, fixando uma solução a que os tribunais também podiam chegar segundo as regras que regem a interpretação da lei.

São pressupostos desta figura:

«i) ser posterior à fonte interpretada;

ii) levar por objeto e finalidade a interpretação, o que é apreensível já por declaração expressa contida no preâmbulo ou no texto do diploma, já em razão de uma sua tácita referência a uma situação normativa duvidosa preexistente;

iii) não ser hierarquicamente inferior à fonte interpretada.».⁵⁸

Em face no disposto no n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil — «a lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza » — a lei interpretativa é aplicável a factos e situações anteriores à data do seu início de vigência, sendo assim retroativa⁵⁹, com os limites assinalados.

A eficácia retroativa da lei interpretativa encontra fundamento em considerações de justiça relativa — o tratamento igual de casos essencialmente idênticos — e de certeza jurídica, pois sem a mesma os interessados não conheceriam o tratamento que os tribunais viriam a dar à situação que até à lei interpretativa não era clara.

Uma lei pode ser interpretativa ainda que o legislador não lhe tenha atribuído essa qualificação, assim como ser denominada interpretativa e não o ser, contendo antes disposições inovadoras. Mas para poder ser considerada como interpretativa, ainda que assim não tenha sido denominada, terá de ter por finalidade a interpretação da lei antiga, apreensível por uma referência tácita

⁵⁸ MARIA JOÃO MATIAS FERNANDES, anotação ao artigo 13.º, Comentário ao Código Civil, *obra citada*, página 82.

⁵⁹ No sentido da defesa do carácter retroativo da norma interpretativa os seguintes autores: MÁRIO BIGOTTE CHORÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, vol. II, Lisboa, 1983, página 412, MARCELO REBELO DE SOUSA/SOFIA GALVÃO, *Introdução ao Estudo do Direito*, 5ª edição, Lisboa, 2000, 5.ª edição, páginas 99-100, INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Introdução ao Estudo do Direito*, vol. I, 11.ª edição, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, páginas 294-295, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Estudo do Direito*, Almedina, Coimbra, 2022, página 290.

contida no preâmbulo ou no seu texto, a uma situação normativa duvidosa pré-existente.

Ora, não se retira da alteração efetuada pelo artigo 327.º da Lei n.º 45-A/2024 à alínea a) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 que tenha a pretensão de vir esclarecer o sentido e alcance do n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2024. A alteração introduzida à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º constitui, outrossim, uma inovação porque introduz um novo prazo, até ao qual deve ser requerida a nova avaliação, para que a validade do AMIM possa ser prorrogada e mantido o apoio social.

Esta nova redação é reveladora da vontade do legislador em repor um regime mais semelhante com o aplicável até à pandemia, pelo que se deve entender, perante um novo conflito de normas que prevalece o disposto na nova redação da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, relativamente aos pressupostos de manutenção da validade dos AMIM para efeitos de acesso à prestação social para a inclusão, também pelo mesmo critério de que *lex posterior derogat legi priori*, mas apenas a partir de 1 de janeiro de 2025, data em que o diploma que aprovou a alteração entrou em vigor (artigo 335.º da Lei n.º 45-A/2024 e artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil).

V

Conclusões

- 1ª Até às alterações introduzidas ao artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 202/96 não continha qualquer norma que determinasse a prorrogação da validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso até nova avaliação, desde que esta fosse requerida até ao termo de validade do atestado médico, pelo que, no termo da data deles aposta, os atestados deixavam de ser válidos.
- 2ª A Lei n.º 14/2021, de 6 de abril, que surgiu no período da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, que provoca a doença COVID-19, instituiu um regime transitório de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para os doentes oncológicos recém-diagnosticados, prescindindo da junta médica, sendo o atestado emitido por médico especialista do hospital onde o doente foi diagnosticado, diferente do médico que segue o doente, atribuindo uma incapacidade de 60% pelo período de 5 anos, mantendo a incapacidade até nova avaliação, nos casos em que o diagnóstico da doença oncológica ultrapasse aquele prazo (n.ºs 1 a 3 do artigo 2.º).

- 3ª** O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, aditou um novo número (n.º 11) ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus e que preceituou a prorrogação da validade dos atestados médicos multiúso, para efeitos de benefícios sociais, económicos e fiscais, quando acompanhados de comprovativo de requerimento de junta médica de avaliação de incapacidade ou, quando aplicável, de junta médica de recurso para a correspondente reavaliação, com data anterior à data de validade:
- a) Até 30 de junho de 2022, no caso da validade ter expirado em 2019 ou em 2020;
 - b) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da validade ter expirado em 2021 ou em 2022.
- 4ª** Posteriormente, o prazo de validade foi alargado pela nova redação conferida às alíneas a) e b) do n.º 11 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 202/96, pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2022, de 30 de junho, prorrogando a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso nos seguintes termos:
- a) Até 31 de dezembro de 2022, no caso da validade ter expirado em 2019 ou em 2020;
 - b) Até 31 de dezembro de 2023, no caso da validade ter expirado em 2021 ou expirasse em 2022.
- 5ª** Também o Decreto-Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, cujo artigo 2.º veio alterar os artigos 3.º, 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 202/96 e o artigo 3.º aditou ao mesmo diploma, o artigo 4.º-B, criou no seu artigo 4.º um regime transitório e excecional de emissão do atestado médico de incapacidade multiúso, como medida extraordinária no âmbito da pandemia da doença COVID-19, que dispensava a observação presencial do interessado, para efeitos de emissão do atestado médico multiúso, pela junta médica, quando estivesse em causa qualquer das patologias previstas na Portaria n.º 64/2022, de 1 de fevereiro, atribuindo-lhe uma validade de 18 meses, devendo o interessado até ao final do referido prazo, requerer a realização de uma junta médica para efeitos de reavaliação com observação presencial.
- 6ª** A Lei n.º 1/2024, de 4 de janeiro, veio introduzir um regime transitório de emissão de atestado médico de incapacidade multiúso para doentes oncológicos, como já o fazia a Lei n.º

14/2021, e ainda para as pessoas com deficiência, até que se recuperem os atrasos na realização de juntas médicas, prorrogando a validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso, emitidos nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, até à realização da nova avaliação de incapacidade ou, quando aplicável, de junta médico de recurso para a correspondente reavaliação, com data anterior à data de validade.

- 7ª** O Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro, revogou expressamente na alínea b) do seu artigo 4.º, o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, e contém uma norma de direito transitório no seu artigo 3.º, estabelecendo no n.º 1 a sua aplicação a todos os processos em curso para emissão de atestado médico de incapacidade multiúso e salvaguardando, no n.º 2, as situações jurídicas constituídas ao abrigo da Lei n.º 14/2021, de 6 de abril e do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, na redação então vigente.
- 8ª** O Decreto-Lei n.º 15/2024 veio incorporar no Decreto-Lei n.º 202/96, o regime que tinha vindo a vigorar desde 2021, com as alterações introduzidas pelos artigos 4.ºs dos Decretos-Lei n.ºs 104/2021 e 42-A/2022, ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e ainda pelo regime transitório estabelecido pela Lei n.º 1/2024 para os doentes oncológicos recém-diagnosticados (e antes dela pela Lei n.º 14/2021) e para as pessoas com deficiência.
- 9ª** O Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que criou a prestação social para a inclusão, veio prever, na sua redação original, na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º a suspensão da componente base da prestação social para a inclusão no termo da validade do atestado médico de incapacidade multiúso, salvo se o titular apresentasse comprovativo de que requereu a reavaliação até 180 dias antes daquela data ou caso se encontrasse impossibilitado por motivos de doença de requerer a reavaliação durante aquele período ou em período posterior.
- 10ª** Este regime era mais favorável ao beneficiário do que o previsto no Decreto-Lei n.º 202/96, na redação vigente ao tempo, pois protegia-o das demoras existentes na realização das juntas médicas, mantendo a validade do atestado médico de incapacidade multiúso e, consequentemente, a atribuição da

prestação social para a inclusão até que fosse realizada a reavaliação e, em caso de se encontrar impossibilitado por doença de requerer a reavaliação, durante aquele período ou em período posterior.

11ª A alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017 contém uma norma excecional.

12ª Há incompatibilidade entre disposições legais, quando, podendo aplicar-se às mesmas situações de facto (por se aplicarem às mesmas pessoas – identidade pessoal e ao mesmo tipo de matérias – identidade material – estando simultaneamente em vigor – identidade temporal), consagram orientações de conduta contraditórias.

13ª Existe um conflito de normas entre o disposto no n.º 11 (corpo) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, introduzido pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 104/2021 e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, relativamente ao momento até quando deve ser apresentado o pedido de reavaliação, como pressuposto para a prorrogação da validade do atestado médico de incapacidade multiúso.

14ª O artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, impôs a prevalência do disposto no diploma, assim como no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sobre todas as normas legais, gerais e especiais.

15ª Contém, também ele, uma norma excecional, sendo que as normas excecionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva.

16ª Não há, contudo, que recorrer à interpretação extensiva da regra do artigo 9.º da Lei n.º 1-A/2020. Esta norma foi introduzida no ordenamento jurídico num especial contexto — alguns dias antes, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde tinha qualificado a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, constituindo uma calamidade pública — e está inserida num diploma contemporâneo do primeiro estado de emergência, declarado por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, com a duração inicial de 15 dias (item 3.º), com início de vigência no dia da publicação da Lei n.º 1-A/2020.

17ª Neste clima de grande incerteza quanto à evolução dos acontecimentos, afigura-se-nos que foi intenção do legislador

fazer prevalecer as normas insertas na Lei n.º 1-A/2020 e no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sobre todas as normas contrárias, fossem elas gerais, especiais ou excepcionais, tendo o legislador utilizado a expressão normas «especiais» no artigo 9.º, em sentido amplo, incluindo nesta denominação as normas de direito especial em sentido restrito (normas de sentido distinto das normas gerais) e as normas excepcionais (normas de sentido oposto ao das normas gerais), sentido amplo com a que a mesma qualificação foi também utilizada pelo legislador no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil.

- 18ª** Consequentemente, o disposto no n.º 11 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 prevaleceu sobre o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, vindo o artigo 5.º a ser revogado apenas pela alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2024.
- 19ª** Existe, igualmente, um conflito de normas entre o disposto no n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, introduzido pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/2024 e o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017.
- 20ª** O Decreto-Lei n.º 202/96 não contém uma norma conferindo prevalência às suas disposições, sobre as contrárias, como continha a Lei n.º 1-A/2020.
- 21ª** É da interpretação das normas em conflito, em primeiro lugar da norma superior, em segundo lugar da norma ulterior e, finalmente, da norma especial, que resulta o critério de resolução do conflito (cfr. artigo 7.º do Código Civil).
- 22ª** Atento o estabelecido no n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, a interpretação da norma «não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei é elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada» não podendo, nos termos do n.º 2, «porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expreso».
- 23ª** O teor da norma não é só ponto de partida, é também um elemento irremovível de toda a interpretação. Contudo, na interpretação da vontade do legislador, há que convocar, além do elemento literal, os elementos histórico, teleológico e o

sistemático, reconstituindo-se a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que a mesma é aplicada.

24ª A utilização no novo n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 da expressão «todos os AMIM», fazendo-se ainda referência aos AMIM emitidos «ao abrigo de outros regimes» (destacando os emitidos ao abrigo do n.º 10 do artigo 2.º — atestado médico de incapacidade multiúso atribuído ao doente oncológico recém-diagnosticado), indicia ter sido intenção do legislador, a aplicação das novas regras a todos os AMIM, sem exceção, para efeitos de atribuição de benefícios sociais, económicos e fiscais, sendo que a prestação social para a inclusão é um benefício social.

25ª As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 15/2024 ao Decreto-Lei n.º 202/96 visaram dar continuidade ao regime instituído pela sucessão de diplomas publicados desde 2021, referidos nas conclusões segunda a sexta, tornando definitivo os regimes transitórios por se manter a situação de acumulação de pedidos para a realização de juntas médicas, visando manter o acesso dos cidadãos com deficiência e dos doentes oncológicos a todos os benefícios sociais, económicos e fiscais, onde se inclui o acesso à prestação social para a inclusão.

26ª A alteração à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, efetuada pelo artigo n.º 327.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, surge num momento em que a questão da interpretação do n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96 já tinha sido suscitada, mas não constitui qualquer norma interpretativa deste preceito legal, pois não obedece aos pressupostos para como tal ser considerada.

27ª Não se retira da alteração efetuada pela Lei n.º 45-A/2024 à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, a pretensão de vir esclarecer o sentido e alcance do n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 15/2024. A alteração introduzida à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º constitui, outrossim, uma inovação porque introduz um novo prazo, até ao qual deve ser requerida a nova avaliação, para que a validade do atestado médico de

incapacidade multiúso possa ser prorrogada e mantido o apoio social.

28ª A recente alteração à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei 126-A/2017, apenas é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2025, data em que entrou em vigor (artigo 335.º da Lei n.º 45-A/2024 e artigo 12.º, n.º 1, do Código Civil). Com esta nova alteração, a lei veio criar novos pressupostos para a prorrogação da validade dos AMIM, retomando a exigência de alguma antecedência relativamente ao termo do prazo, para a apresentação de novo pedido de avaliação, encurtando o prazo que era de 180 dias para 90 dias.

29ª No ano de 2024 aplica-se, quanto ao momento em que deve ser apresentado o pedido de reavaliação, para todos os casos, incluindo o da manutenção da prestação social para a inclusão, o preceituado no n.º 10 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 202/96, por prevalecer sobre o estatuído na alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, por prevalência da norma ulterior (*lex posterior derogat legi priori*).