

MINISTÉRIO PÚBLICO**Procuradoria-Geral da República****Parecer (extrato) n.º 7/2025**

Sumário: Validade dos atestados médicos de incapacidade multiúso (AMIM) — manutenção da prestação social para a inclusão — Alteração ao Decreto-Lei n.º 202/96, de 23 de outubro, introduzindo um novo n.º 10 ao seu artigo 4.º, efetuada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 15/2024, de 17 de janeiro — artigo 27.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro — conflito de normas.

Conclusões:

1.ª 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 neles aposta, os atestados deixavam de ser válidos.

2.ª 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 ultrapassasse aquele prazo (n.ºs 1 a 3 do artigo 2.º).

3.ª 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 de a validade ter expirado em 2019 ou em 2020;

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

4.ª 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 10-A/2020, 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 de a validade ter expirado em 2019 ou em 2020;

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

5.ª 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.

6.ª 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 médica de recurso para a correspondente reavaliação, com data anterior à data de validade.

7.ª 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.

8.ª 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-Leis 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.

9.ª 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.

10.ª 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, conseqüentemente, 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.

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

12.ª 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.

13.ª 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.

14.ª O artigo 9.º, n.º 1 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.

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

16.ª Não há, contudo, que recorrer à interpretação extensiva da regra do artigo 9.º, n.º 1 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.

17.ª 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.

18.ª 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 b) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2024.

19.ª 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.

20.ª 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.

21.ª 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 (cf. artigo 7.º do Código Civil).

22.ª 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».

23.ª 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.

24.ª 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.

25.ª 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.

26.ª A alteração à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, efetuada pelo artigo 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.

27.ª 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.

28.ª A recente alteração à alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 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.

29.ª 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) e por ser essa a intenção inequívoca do legislador.

https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/editor-files/pa_2025_07.pdf

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 27 de fevereiro de 2025.

Amadeu Francisco Ribeiro Guerra — Helena Maria de Carvalho Gomes de Melo (Relatora) — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — João Conde Correia dos Santos — José Joaquim Arrepiá Ferreira — Carlos Alberto Correia de Oliveira — Ricardo Lopes Dinis Pedro — José Manuel Gonçalves Dias Ribeiro de Almeida.

Este parecer foi homologado por despacho de 26 de janeiro de 2026 de Sua Excelência a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

27 de fevereiro de 2026. — A Secretária-Geral da Procuradoria-Geral da República, Carla Costa.

319972242