PARECER N.º 7/ME-CDPD/2025

Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª (PCP) - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência

(1.ª Alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro)

MeCDPD
Mecanismo Nacional
de Monitorização da Implementação da Convenção
sobre os **Direitos das Pessoas com Deficiência**

MeCDPD
Mecanismo Nacional
de Monitorização da Implementação da Convenção
sobre os **Direitos das Pessoas com Deficiência**

PARECER N.º 07/Me-CDPD/2025

Lisboa, 11 de novembro de 2025

Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª (PCP) - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª Alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro)

INTRODUÇÃO

O presente parecer do Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Me-CDPD) analisa a Proposta de Lei n.º 291/XVII/1.ª (apresentada pelo PCP em 23 de outubro de 2025), que visa alterar o regime de reforma antecipada por velhice das pessoas com deficiência, nomeadamente através da redução do grau mínimo de incapacidade de 80% para 60% e da idade mínima de 60 para 55 anos, mantendo-sea exigência de pelo menos 15 anos de contribuições com deficiência igual ou superior a 60%[1]. Este parecer estrutura-se em cinco partes: Introdução, Fundamentação Jurídica, Análise Técnica, Conclusão e Recomendações.

Na Introdução, apresenta-se o objeto da proposta e o contexto em que surge. Em seguida, na Fundamentação Jurídica, delineia-se o enquadramento legal e normativo aplicável, com destaque para a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) – ratificada por Portugal em 2009 – em especial os artigos 1.º, 2.º, 5.º, 27.º, 28.º e 31.º, assim como os Comentários Gerais n.º 6 (igualdade e não discriminação) e n.º 7 (participação e inclusão

[1] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

efetiva das pessoas com deficiência) do Comité da CDPD. Na Análise Técnica examina-se criticamente o conteúdo da proposta de lei à luz dos princípios da CDPD e de pareceres técnicos de especialistas, abordando questões como a distinção entre deficiência e saúde/doença, o destaque excessivo ao tema do emprego no preâmbulo do diploma, a ausência de dados estatísticos e financeiros na "exposição de motivos", a falta de critérios compensatórios para carreiras contributivas descontínuas das pessoas com deficiência, bem como a adequação da medida a diferentes tipos de deficiência (designadamente deficiência intelectual e experiência de doença mental ou deficiência psicossocial). Na Conclusão, sintetiza-se a apreciação global do Me-CDPD quanto à adequação parcial da proposta e a sua relevância político-social, reconhecendo os méritos e as insuficiências identificadas. Por fim, apresentam-se Recomendações concretas, incluindo sugestões de melhoria ao texto legislativo e recomendações de método (*e.g*. necessidade de recolha de dados, estudos de impacto e mecanismos de monitorização) para assegurar que a reforma antecipada para as pessoas com deficiência seja implementada de forma eficaz, equitativa e em conformidade com a CDPD.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adotada pela ONU em 2006 e em vigor em Portugal desde 2009, constitui o principal quadro normativo de referência em matéria de direitos das pessoas com deficiência.

A CDPD consagra uma mudança de paradigma, reconhecendo que a deficiência decorre da interação entre limitações individuais de longo prazo (físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais) e as barreiras ambientais e atitudes sociais que impedem a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de oportunidades[2]. Em linha com este modelo social de direitos humanos, o Preâmbulo, alínea e) da CDPD reconhece expressamente "*que a*

[2] Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – artigos. 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 27.º, 28.º, 31.º e 33.º.

deficiência é um conceito em evolução e resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais". Ou seja, a deficiência não deve ser equiparada meramente a "incapacidade" ou problema de saúde individual, mas compreendida num contexto de barreiras sociais – no emprego, na educação, nos transportes, etc. – que cumpre ao Estado remover ou mitigar. Esta perspetiva deverá orientar qualquer iniciativa legislativa neste âmbito, incluindo regimes de reforma antecipada, sob pena de perpetuar visões médicas ou assistencialistas da deficiência em vez de afirmar uma abordagem baseada no modelo de direitos humanos preconizado pela CDPD.

Complementarmente, o artigo 1.º da CDPD - *Objeto* estabelece que o propósito da Convenção é *"promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência"*. Para este efeito, define-se *"pessoas com deficiência"* como aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem impedir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais[3]. Releva notar que nesta definição incluem-se explicitamente as pessoas com deficiências intelectuais e com deficiências de natureza psicossocial, não podendo, portanto, a legislação nacional criar distinções ou omissões que excluam desses mecanismos de proteção certos grupos em função do tipo de deficiência.

O artigo 2.º da CDPD - *Definições*, define o conceito de *"discriminação com base na deficiência"* de forma ampla, cobrindo *"qualquer distinção, exclusão ou restrição com base na deficiência que tenha como objectivo ou efeito impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade com os outros, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, económico, social, cultural, civil ou de qualquer outra natureza. Inclui todas as formas de discriminação, incluindo a negação de adaptações razoáveis".* Esta noção de discriminação é central,

[3] Artigo 1.º da CDPD – *Objecto*.

pois informa que medidas neutras que desconsiderem as circunstâncias específicas das pessoas com deficiência podem ter um efeito discriminatório, violando a obrigação estatal de assegurar proteção igual e eficaz contra a discriminação (artigo 5.º, n.º 2, infra). Aplicando estes conceitos à proposta em análise, é crucial verificar se os critérios de acesso à reforma antecipada e as condições previstas evitam discriminações indiretas – por exemplo, exigências contributivas rígidas que muitas pessoas com deficiência não conseguem cumprir devido a trajetórias de emprego condicionadas pela deficiência, ou a exclusão implícita de pessoas com certas deficiências menos visíveis ou menos reconhecidas nos sistemas de avaliação de incapacidade.

Segundo o artigo 5.º - *Igualdade e não discriminação*, a igualdade e a não discriminação constituem princípios basilares da CDPD (artigo 3.º, alínea b) e c)[4]). Nos termos do artigo 5.º, n. º 1, "todas as pessoas são iguais perante e nos termos da lei e que têm direito, sem qualquer discriminação, a igual proteção e benefício da lei". O n.º 2, do mesmo artigo, impõe aos Estados que proíbam *"(…) toda a discriminação com base na deficiência e (…) [garantam] às pessoas com deficiência protecção jurídica igual e efectiva contra a discriminação de qualquer natureza".* Por seu turno, o n.º 3 do mesmo artigo, explicita a obrigação de disponibilização de adaptações razoáveis, ao passo que o n.º 4 clarifica que medidas especiais eventualmente necessárias para acelerar ou alcançar a igualdade substantiva das pessoas com deficiência (ações afirmativas) não são consideradas discriminatórias nos termos da Convenção. Estes preceitos respaldam a ideia de discriminação positiva ou ações compensatórias em favor das pessoas com deficiência, quando necessárias para corrigir desvantagens de partida.

No contexto da reforma antecipada, o próprio regime especial pode ser entendido como uma ação afirmativa justificada, visando compensar o desgaste acrescido e as menores oportunidades de acumulação contributiva que muitas pessoas com deficiência enfrentam ao longo da vida laboral. Contudo, importa que tal medida seja desenhada de modo a não introduzir novas desigualdades dentro do grupo das pessoas com deficiência. Por

[4] Artigo 3.º da CDPD – *Princípios Gerais*, alínea b) *Não discriminação* e alínea c) *Participação e inclusão plena e efectiva na sociedade*.

exemplo, manter um critério único de grau de incapacidade muito elevado (80%) para acesso à reforma antecipada, como ocorre na lei vigente, pode configurar um tratamento desproporcionadamente excludente para a maioria das pessoas com deficiência, potencialmente discriminatório, conforme argumento na proposta de projeto de lei em análise[5].

A proposta em apreço pretende alargar o acesso de 80% para 60% de incapacidade, procurando eliminar situações de discrepância e discriminação no acesso à proteção social na velhice. Segundo o Comentário Geral n.º 6 (2018) [6] do Comité da CDPD sobre igualdade e não discriminação, a Convenção consagra um conceito de igualdade inclusiva, que requer aos Estados não só a remoção de discriminações diretas e indiretas, mas também a adoção de medidas positivas e a afetação de recursos adequados para garantir a igualdade de resultados. Nesse sentido, a suborçamentação sistemática de políticas para a deficiência é considerada uma forma de *"discriminação estrutural"* pelo Comité e referenciada pelo Me-CDPD[7]. Tal orientação implica que, ao criar um regime de reforma antecipada, o legislador deve prever os meios financeiros e administrativos necessários à sua efetiva implementação, sob pena de, na prática, negar igualdade de acesso (*e.g.* através de procedimentos morosos, falta de divulgação ou barreiras burocráticas). Sobre este aspeto, considera o Me-CDPD que a proposta apresentada carece de estimativas financeiras, por forma a mitigar possíveis riscos de exclusão devido à inexistência de recursos assegurados.

Na presente análise, importa, ainda, tomar como referência o artigo 27.º da CDPD – *Trabalho e Emprego*, que reconhece *"(…) o direito das pessoas com deficiência a trabalhar, em condições de igualdade com as demais; isto inclui o direito à oportunidade de ganhar a vida através de um trabalho livremente escolhido ou aceite num mercado e ambiente de trabalho aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes salvaguardam e promovem o exercício do direito ao trabalho, incluindo para aqueles que*

---

[5] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).
[6] Comentário Geral n.º 6 (2018) sobre o artigo 5.º - *Igualdade e não discriminação*.
[7] Recomendação N.º 6/ME-CDPD/2025 - *Direitos das Pessoas com Deficiência no Orçamento do Estado 2026: Contributos para uma política inclusiva*. 03 de outubro de 2025.

adquirem uma deficiência durante o curso do emprego, adoptando medidas apropriadas, incluindo através da legislação". Entre essas medidas destacam-se: a proibição da discriminação em todas as matérias de emprego (incluindo contratação, condições de trabalho, progressão na carreira e segurança e saúde no trabalho); a proteção de condições de trabalho justas e equitativas (incluindo igual remuneração por trabalho de igual valor e proteção contra despedimento ou assédio); a garantia de acesso efetivo a formação profissional, reabilitação, colocação e retorno ao trabalho; a promoção de oportunidades de emprego tanto no setor público como no privado (*e.g.* incentivos, quotas, entre outros); e o dever de assegurar adaptações razoáveis no local de trabalho. O n. º 2 do artigo 27.º reforça que pessoas com deficiência não podem ser mantidas em regime de escravidão ou sujeitas a trabalho forçado.

Este artigo é especialmente pertinente para a presente matéria por duas ordens de razão:

1. Em primeiro lugar, porque a "origem do problema" que o regime de reforma antecipada procura mitigar reside na iniquidade e exclusão no mercado de trabalho. O projeto de lei em análise sublinha que as pessoas com deficiência sofrem de forma desproporcionada o desemprego, a precariedade e a pobreza, e que mesmo aquelas que trabalham têm, frequentemente, *"uma curta e frágil carreira contributiva"*, resultando numa menor proteção social na velhice[8]. Ou seja, reconhece-se que falhas na efetivação do direito ao trabalho (artigo 27.º - *Trabalho e Emprego*), tais como a não contratação, as carreiras interrompidas ou encurtadas, e a existência de barreiras de várias ordens, acabam por ter impacto no direito à proteção social no período da reforma (artigo 28.º - *Nível de vida e protecção social adequados*). Nesse sentido, o regime de reforma antecipada surge como opção que visa mitigar injustiças acumuladas no percurso laboral das pessoas com deficiência. É importante, contudo, que esta opção não substitua as obrigações primárias do Estado no âmbito do artigo

[8] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

27.º. Em suma, a reforma antecipada deve ser encarada como uma medida de proteção residual, nunca como solução de primeira linha para o desemprego ou subemprego de pessoas com deficiência.

2. Em segundo lugar, o artigo 27.º - *Trabalho e emprego,* assume particular relevância porque impõe o princípio da não discriminação também nas fases de saída do mercado de trabalho. Ou seja, tal como nas condições de acesso e permanência no emprego, também nas condições de cessação da vida ativa (reforma) deve assegurar-se que as pessoas com deficiência tenham os seus direitos assegurados, beneficiando de regimes de pensões adequados e nas mesmas bases de dignidade que os demais trabalhadores.

Por seu turno, o artigo 28.º - *Nível de vida e proteção social adequados*, reconhece o direito das pessoas com deficiência a um nível de vida adequado para si e as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, bem como à melhoria contínua das suas condições de vida. Adicionalmente, reconhece o direito dessas pessoas à proteção social, sem discriminação por motivo de deficiência, e obriga os Estados a tomarem medidas apropriadas para salvaguardar e promover esse direito (artigo 28.º, n.º 2). Entre as medidas elencadas no neste artigo, destaca-se, na alínea e) do n.º 2, a obrigação de *"assegurar o acesso igual das pessoas com deficiência a benefícios e programas de aposentação"*. Esta disposição consagra que os sistemas de pensões e aposentação devem ser acessíveis em igualdade pelas pessoas com deficiência. Isso inclui, por um lado, a proibição de critérios de exclusão ou obstáculos indevidos no acesso a pensões (*e.g.* períodos de garantia elevados ou cortes desproporcionais que atinjam apenas quem tem deficiência) e, por outro lado, pode exigir adaptações ou regimes específicos para acomodar situações em que, para atingir a igualdade material, seja necessário tratamento diferenciado.

O regime especial de reforma antecipada em vigor (Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro) e a proposta de alteração agora em análise elaboram em torno de programas de aposentação específicos para pessoas com deficiência, com requisitos próprios, visando dar acesso a pensões mais cedo e sem penalizações, reconhecendo as contingências particulares que essas pessoas

enfrentam. A criação do regime em 2022 atendeu a esta necessidade, mas foi restrita a graus de incapacidade ≥80% e a idade ≥60.

A atual proposta em análise, procura ampliar o acesso, tornando-o mais inclusivo (grau ≥60%, idade ≥55), o que parece alinhar-se melhor com o objetivo de *"assegurar acesso igual"* mencionado na CDPD[9] – pois um acesso que apenas 20% das pessoas com deficiência (as com graus de incapacidade mais elevados) poderiam ter dificilmente se coaduna com a igualdade, enquanto um acesso alargado a um grupo maior (incapacidade significativa ≥60%) tende a aproximar a situação das pessoas com deficiência da situação de outros grupos que também usufruem de reformas antecipadas (*e.g.* profissões de desgaste rápido, longas carreiras contributivas, etc.).

Importa frisar que *igualdade no acesso* não significa que todas as pessoas se reformem com a mesma idade independentemente de terem deficiência ou não – ao contrário, pode implicar ações afirmativas para compensar desigualdades de facto. A Observação Geral n. º6 (2018) clarifica que tratar de forma igual os casos desiguais pode constituir discriminação; a Convenção preconiza uma igualdade *substancial*, que *"leva devidamente em conta as diferenças, as desvantagens e as necessidades específicas"* (inclusive através de diferenciação positiva). Desse prisma, permitir que certas pessoas com deficiência se aposentem mais cedo *sem penalização* não infringe a igualdade, antes visa realizá-la, visto que tais pessoas suportaram maiores barreiras e desgaste ao longo da vida ativa e da respetiva carreira contributiva.

No entanto, o artigo 28.º também alerta implicitamente para a dimensão de adequação das prestações de proteção social. A igualdade de acesso deve vir acompanhada de um nível de proteção adequado para assegurar um padrão de vida digno. Se o mecanismo de reforma antecipada levar a pensões de montante demasiado baixo (por via de carreiras contributivas curtas sem compensação ou de ausência de bonificações), corre-se o risco de colocar as pessoas com deficiência reformadas em situação de pobreza, o que contrariaria o direito a um nível de vida e proteção adequados. Em resumo,

---

[9] Artigo 28.º - *Nível de vida e proteção social adequados*, alínea e) *Assegurar o acesso igual das pessoas com deficiência a benefícios e programas de aposentação*.

o artigo 28.º obriga a ponderar não apenas quantos anos mais cedo as pessoas com deficiência podem reformar-se, mas também *em que condições económicas* vão viver a sua situação de reforma.

Por fim, destaca-se o artigo 31.º da CDPD - *Estatísticas e recolha de dados*, que trata das obrigações dos Estados em matéria de dados estatísticos e investigação. Este artigo determina que os Estados Partes *se comprometem "(…) a recolher informação apropriada, incluindo dados estatísticos e de investigação, que lhes permitam formular e implementar políticas que visem dar efeito à presente Convenção"*, garantindo que esses dados sejam desagregados e utilizados para identificar e superar barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência, bem como para avaliar os progressos na implementação das obrigações convencionais. Ademais, os Estados devem divulgar essas estatísticas e assegurar a sua acessibilidade às pessoas com deficiência (artigo 31.º, n.º 3). Esta disposição é altamente relevante no contexto da legislação em apreço. De facto, um dos aspetos positivos da proposta em análise é a inclusão do artigo 3.º - *Acompanhamento e monitorização do regime de reforma por velhice para as pessoas com deficiência*, que impõe ao Governo a publicação periódica (mensalmente, pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social) de dados estatísticos desagregados sobre os beneficiários da reforma por deficiência, incluindo o valor médio das pensões atribuídas. Tal iniciativa vai ao encontro das obrigações do artigo 31.º da CDPD, promovendo a transparência e monitorização.

O Me-CDPD reconhece e saúda essa previsão, pois a falta de informação estatística tem sido um entrave à avaliação de políticas públicas na área da deficiência em Portugal. Conforme referido na exposição de motivos, desconhece-se publicamente o número de pedidos de reforma antecipada por deficiência efetuados e deferidos desde a criação do regime em 2022[10]. Essa ausência de informação impede uma análise fundamentada do impacto e eficácia da lei vigente, situação que a presente proposta tenta colmatar ao

[10] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

exigir a divulgação regular de dados estatísticos.

A Fundamentação Jurídica do presente parecer sublinha, portanto, que a recolha e publicação de dados é uma obrigação convencional (artigo 31.º), associada também ao dever geral de monitorização nacional da implementação da CDPD (artigo 33.º - *Aplicação e monitorização nacional*). Neste sentido, a adoção de disposições legais que reforcem a produção de conhecimento objetivo sobre a aplicação da lei (*e.g.* número de beneficiários, perfil de incapacidades, custos médios, etc.) é vista como um elemento de conformidade com a Convenção e uma base para melhorias futuras baseadas em evidências.

O Comentário Geral n. º 6 do Comité da CDPD (2018) – *Igualdade e não discriminação*, embora já tenha sido referenciado no contexto do artigo 5.º, merece menção autónoma por esclarecer as implicações práticas do princípio da igualdade para as pessoas com deficiência. O Comité destaca que os Estados devem adotar uma abordagem de *"igualdade inclusiva"*, a qual compreende quatro dimensões inter-relacionadas:

i) valor humano inerente e dignidade;

ii) não discriminação (incluindo proibição de discriminação direta, indireta, assédio e obrigação de adaptações razoáveis);

iii) igualdade de oportunidades; e

iv) igualdade de resultados, que implica que as políticas públicas levem em conta as desvantagens históricas e estruturais enfrentadas pelas pessoas com deficiência, de modo que o resultado (*e.g.* nível de vida e proteção alcançados) seja, tanto quanto possível, equiparável ao das demais pessoas. Assim, o Comité aponta que não basta garantir igualdade formal de acesso – é preciso avaliar se, materialmente, as pessoas com deficiência estão a obter proteção adequada. No contexto deste parecer, essa ótica reforça a necessidade de considerar medidas compensatórias: por exemplo, se pessoas com deficiência tendem a ter carreiras contributivas mais curtas e salários mais baixos (como adiante se demonstrará com dados), uma

legislação equitativa deveria compensar esses fatores ao estabelecer critérios de reforma (seja flexibilizando requisitos, seja majorando a pensão calculada).

O Comentário Geral n. º 6 realça ainda que as políticas orçamentais devem ser avaliadas sob o prisma da não discriminação. Conforme já referido, a subfinanciamento de iniciativas para a promoção da vida independente e inclusão de pessoas com deficiência pode configurar situações de discriminação estrutural. Logo, ao propor um alargamento do universo de beneficiários da reforma antecipada, o legislador deve prever uma dotação orçamental adequada para suportar o acréscimo de despesa (pensões antecipadas sem corte), sob pena de, sem recursos, a medida não se efetivar ou colocar em risco a sustentabilidade de outras prestações, o que recairia injustamente sobre as próprias pessoas com deficiência (*e.g.* havendo atrasos na concessão das pensões ou eventuais restrições futuras por pressão orçamental). A Convenção, interpretada à luz do Comentário Geral n. º 6, insta os Estados a encararem as despesas com inclusão e proteção social como investimentos necessários para eliminar desigualdades.

O Comentário Geral n.º 7 do Comité da CDPD (2018) incide sobre os artigos 4.º(3) e 33.º(3) da Convenção, que estabelecem o direito das pessoas com deficiência participarem ativamente nos processos de tomada de decisão em todas as questões que lhes digam respeito, através das suas organizações representativas. A participação plena e a inclusão são também princípios gerais da CDPD[11]. Neste sentido, qualquer reforma legislativa na área da deficiência deve assegurar mecanismos de consulta e envolvimento das pessoas com deficiência na sua elaboração, implementação e monitorização. No caso em apreço, podemos inferir que a proposta de lei beneficia do histórico de anteriores iniciativas políticas, reivindicações de longa data provenientes de movimentos associados às pessoas com deficiência, bem como da participação da sociedade civil. Não obstante, do ponto de vista formal, o Me-CDPD recomenda que, à luz do artigo 4.º, n.º 3 da CDPD, seja sempre garantido um espaço estruturado e acessível de consulta pública

[11] Artigo 3.º da CDPD – *Princípios Gerais*, alínea c) *Participação e inclusão plena e efectiva na sociedade*.

durante o processo legislativo. Saudamos o facto de esta iniciativa ter sido sujeita a consulta pública através do portal da Assembleia da República. De acordo com as recomendações internacionais, essa consulta deve ser efetiva, ou seja, considerar seriamente as opiniões apresentadas e, se possível, integrar sugestões no texto final. Importa referir que, segundo o Comentário Geral n.º 7, a participação efetiva exige disponibilizar informações acessíveis e tempo suficiente para contributos, bem como garantir a representação das várias tipologias de deficiência (inclusive pessoas com deficiência intelectual, psicossocial, etc., que muitas vezes enfrentam barreiras adicionais em termos de comunicação e reconhecimento da sua voz). Para além da fase de elaboração da lei, a participação deve estender-se à implementação e monitorização. Isso significa, por exemplo, envolver as organizações de pessoas com deficiência no acompanhamento da aplicação do regime de reforma (*e.g.* podendo compor grupos de trabalho, conselhos consultivos ou outras instâncias que avaliem periodicamente se os objetivos estão a ser cumpridos). Novamente, é sublinhar que a presente proposta preveja a publicação de dados mensais[12], pois só desse modo é possível fornecer às organizações informações que permitam a sua participar no debate contínuo sobre as matérias que lhes dizem diretamente respeito.

Em síntese, o quadro normativo aplicável – quer a nível internacional (CDPD e seus Comentários Gerais), quer a nível nacional (Constituição da República Portuguesa e legislação ordinária conexa) – reforça os seguintes princípios-chave a ter em conta na apreciação da proposta:

i) *Igualdade e não discriminação*, exigindo que o regime de reforma antecipada não exclua injustificadamente grande parte das pessoas com deficiência, nem as trate de forma menos favorável que outros grupos comparáveis, antes devendo funcionar como medida de ação positiva legítima;

ii) *Proteção social adequada*, impondo que se garanta acesso efetivo e com prestações de valor digno, evitando colocar as

[12] Artigo 3.º - *Acompanhamento e monitorização do regime de reforma por velhice para as pessoas com deficiência*, da proposta em análise.

pessoas com deficiência numa situação de reforma empobrecida e promotora de exclusão social;

iii) *Consistência com o direito ao trabalho e vida independente*, assegurando-se que a medida não prejudica a integração laboral (*e.g.* não criando incentivos que tenham como fim último afastar as pessoas com deficiência do emprego prematuramente, ou servindo de motivo para não cumprir as quotas de emprego);

iv) *Base empírica e monitorização*, com recolha de dados, estudos de impacto e divulgação pública de resultados (*accountability*); e

v) *Participação e inclusão* das próprias pessoas com deficiência em todas as fases, garantindo que a lei responde às suas necessidades reais e não a perceções externas potencialmente enviesadas.

ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA

Nesta secção proceder-se-á a uma análise crítica dos principais aspetos técnicos da proposta de lei n. º 291/XVII/1.ª, em conformidade com os princípios da CDPD e com contributos de especialistas e representantes das pessoas com deficiência. Serão abordados sucessivamente: (3.1) a terminologia e o conceito subjacente de deficiência na proposta (distinção entre deficiência e saúde/doença); (3.2) o destaque dado à problemática do emprego na exposição de motivos e possíveis lacunas daí decorrentes; (3.3) a ausência de dados quantitativos (estatísticos e financeiros) na justificação da medida; (3.4) a falta de critérios compensatórios no desenho do regime para acomodar carreiras contributivas interrompidas ou mais curtas; e (3.5) a adequação e impacto da proposta em diferentes grupos, nomeadamente pessoas com deficiência intelectual e pessoas com deficiência psicossocial (experiência de doença mental).

3.1. Conceito de deficiência e terminologia utilizada

A proposta apresentada adota, em geral, uma linguagem conforme ao modelo de direitos humanos da CDPD, referindo "pessoas com deficiência" e ancorando-se no artigo 71.º da Constituição (direito ao trabalho das pessoas com deficiência). Reconhece que as pessoas com deficiência enfrentam múltiplas barreiras e exclusão social. Porém, nalgumas partes da redação da proposta, evidencia-se uma ênfase significativa nos "problemas de saúde" deste grupo, especialmente ao argumentar que *"os problemas de saúde das pessoas neste grupo tendem a agravar-se com o envelhecimento"*[13]. Embora seja factual que muitas deficiências acarretam condições de saúde associadas e que o processo de envelhecimento pode exacerbar limitações funcionais, importa não reduzir a deficiência a uma questão meramente biomédica. O risco desta abordagem poderá reforçar a visão da pessoa com deficiência como *"doente"*, quando a CDPD propugna uma visão centrada na interação com as barreiras sociais e o ambiente. A proposta de lei poderia, assim, beneficiar de uma melhor fundamentação concetual, clarificando que o intuito não é antecipar a reforma por "supor uma menor capacidade intrínseca da pessoa", mas sim mitigar o desgaste adicional e a desigualdade de oportunidades enfrentada no contexto social e laboral.

Especialistas em políticas de deficiência enfatizam a distinção entre *conceitos de "incapacidade para o trabalho" e "deficiência"*. A *incapacidade laboral* é um juízo médico-funcional concreto, ao passo que a *deficiência* é uma realidade multidimensional: envolve fatores pessoais, sociais e ambientais. A Lei n.º 5/2022 e a proposta em análise utilizam como critério o "grau de incapacidade atribuído" (≥60%). Este grau é calculado segundo tabelas médico-legais (Tabela Nacional de Incapacidades) e, apesar de se referir a "incapacidade", tem sido o instrumento padrão para identificar pessoas com deficiência em Portugal para vários efeitos legais (*e.g.* benefícios fiscais, prestações sociais, quotas de emprego, etc.). Há que reconhecer este pragmatismo; contudo, alguns peritos alertam para o facto de nem todas as pessoas com deficiência estarem devidamente refletidas nesses graus. Por

[13] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

exemplo, pessoas com deficiência psicossocial (*e.g.* transtornos mentais crónicos) por vezes não obtêm percentagens elevadas de incapacidade, apesar de enfrentarem obstáculos comparáveis ou superiores aos de pessoas com deficiências físicas visíveis. Do mesmo modo, o grau de incapacidade não permite aferir a totalidade das desvantagens – duas pessoas com 60% de incapacidade podem ter experiências muito diferentes dependendo do suporte familiar, da adaptação do posto de trabalho, etc. Assim, do ponto de vista técnico, limitar-se a um critério médico quantitativo, sem avaliações complementares, poderá ser uma abordagem redutora.

O Me-CDPD não sugere abandonar o critério ≥60%, que aliás é comum em políticas públicas (equiparando-se ao limiar para quotas de emprego e outros apoios), mas recomenda que se reconheça que a deficiência não se esgota no diagnóstico clínico. A implementação da lei deve ser acompanhada de forma a perceber se há grupos com deficiência que estão a ficar de fora do acesso à reforma antecipada por não conseguirem o atestado de incapacidade multiuso com 60%, apesar de, na prática, terem limitações sérias na sua capacidade de trabalho. Eventualmente, estudos futuros poderiam explorar formas de tornar o critério mais inclusivo, por exemplo aceitando outras evidências complementares de desvantagem (*e.g*. tempos de desemprego prolongados por motivo de deficiência, etc.).

Em suma, a terminologia da proposta é adequada (refere-se sempre a "pessoas com deficiência" e "grau de incapacidade"), mas a perspetiva subjacente deve ser clarificada: a medida não é um "benefício por doença", mas um instrumento de equidade e justiça social para pessoas com deficiência, enquanto grupo sistemicamente desfavorecido no mercado de trabalho. Essa nuance alinha a narrativa com a CDPD e o combate a estigmas. Poderia mesmo ser útil, na exposição de motivos, referenciar explicitamente o modelo de direitos humanos e os princípios da Convenção, para reforçar que esta não é uma "reforma antecipada por *invalidez"* (no sentido clássico de "incapacidade individual"), mas sim por reconhecimento de fatores sociais de desgaste e falta de igualdade de oportunidades. De resto, conforme mencionado no Preâmbulo da CDPD, reconhecer a deficiência enquanto resultado da interação de impedimentos e barreiras leva a soluções mais abrangentes; não só permitir sair mais cedo do trabalho quando necessário,

mas simultaneamente remover barreiras para quem deseja e pode continuar a trabalhar (*e.g.* flexibilização de horários, apoios na função, entre outros).

3.2. Destaque no emprego e lacunas na exposição de motivos

A exposição de motivos da proposta de lei é extensa e centra grande parte da argumentação na temática do emprego das pessoas com deficiência[14]. São descritas as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, o incumprimento das quotas de emprego e as consequências em termos de pobreza e exclusão. Esta ênfase é compreensível, dado que a questão da reforma antecipada surge justamente porque muitas pessoas com deficiência tiveram vidas laborais marcadas pelo desemprego ou precariedade.

Na iniciativa em análise afirma-se que o regime atualmente em vigor (80% aos 60 anos) obriga muitas pessoas a *"arrastar-se no trabalho"* apesar de problemas de saúde agravados[15]. No entanto, do ponto de vista técnico, pode apontar-se uma contradição na lógica apresentada: por um lado, denuncia-se que a maioria das pessoas com deficiência *"não está empregada nem inscrita nos centros de emprego"* e que *"há muitos milhares de trabalhadores desempregados com deficiência que acabam por desistir de procurar emprego"*; por outro lado, propõe-se facilitar a reforma antecipada com base numa carreira contributiva mínima de 15 anos.

Deste contexto, emerge a necessidade de reflexão sobre a condição das pessoas com deficiência que nunca conseguiram acumular 15 anos de descontos, precisamente devido a situações de exclusão no emprego. Subentende-se que estas pessoas continuarão fora do alcance da medida. Ou seja, a proposta, tal como está delineada, favorece quem alcançou uma situação de empregabilidade durante algum tempo (15 anos), mas nada prevê para os casos extremos de exclusão laboral.

A situação acima descrita reflete que o regime de pensões contributivas

---

[14] Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).
[15] Vide "Exposição de motivos" do Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

dificilmente poderá abranger quem não contribuiu de todo (esses casos devem ser cobertos por prestações não contributivas, como a Prestação Social para a Inclusão ou o subsídio de invalidez). No entanto, seria útil que a exposição de motivos reconhecesse essa limitação e situasse a medida no contexto mais amplo da proteção social às pessoas com deficiência. Por exemplo, indicando que paralelamente urge melhorar a adequação das prestações não contributivas (PSI) para quem não reúne condições de reforma. A reforma antecipada deve ser apresentada como um direito compensatório, não como o *destino inevitável* das pessoas com deficiência.

Além disso, ao focar-se tanto no problema do emprego, a justificação da proposta não discute outros aspetos do regime de reforma que seriam relevantes. A título de exemplo, a menção ao impacto esperado nas pensões ou à articulação com as pensões de invalidez existentes. Recorde-se que atualmente uma pessoa com deficiência que não consiga continuar a trabalhar tem (fora do regime de reforma antecipada especial) a opção de requerer uma pensão de invalidez (relativa ou absoluta), cujo acesso não depende de idade, mas sim de avaliação médica de incapacidade para o trabalho. A proposta apresentada não aborda a relação entre o regime de reforma antecipada e o regime de invalidez.

Um ponto de vista técnico a considerar é o de que a reforma antecipada por deficiência, ao ter critérios fixos (idade e anos de descontos), poderá funcionar quase como um "atalho para a reforma normal", dispensando a prova de incapacidade absoluta para o trabalho que seria exigida numa pensão de invalidez. Ou seja, mesmo que a pessoa pudesse teoricamente continuar a trabalhar, reconhece-se o seu direito a reformar-se mais cedo sem penalização. Isto valoriza a *autonomia individual*, um aspeto positivo alinhado com a CDPD[16], o facto da pessoa com deficiência não precisa esperar chegar a um ponto de rutura da sua condição para poder aceder à pensão, podendo planear a sua vida e decidir reformar-se aos 55 anos se reunir condições. Todavia, a proposta não explicita tal racionalidade. Pelo contrário, reforça o agravar de problemas de saúde como critério, dando a entender

[16] Artigo 3.º da CDPD – *Princípios gerais*, alínea a) *O respeito pela dignidade inerente, autonomia individual, incluindo a liberdade de fazerem as suas próprias escolhas, e independência das pessoas*.

que a medida é aplicável "quase por *inevitabilidade médica"*. Neste quadro de reflexão, importa considerar que nem todas as deficiências implicam problemas de saúde aos 55 ou 60 anos; muitas pessoas com deficiência querem e conseguem trabalhar até mais tarde se o contexto for inclusivo e considerar todas as adaptações razoáveis necessárias.

A exposição de motivos supracitados elenca as falhas na inclusão laboral como causa estrutural do problema, mas não explicita como de que forma a reforma antecipada se deve inserir numa política mais vasta, alinhada com os princípios da CDPD, nomeadamente, quanto a medidas de inclusão ativas e de proteção social adequadas.

3.3. Ausência de dados estatísticos e avaliação de impacto social e financeiro

Uma lacuna notória da proposta (embora comum a muitas iniciativas legislativas de origem parlamentar) é a inexistência de qualquer quantificação do seu impacto, seja em número de potenciais beneficiários, seja em custo orçamental projetado.

A iniciativa em análise não apresenta estimativas de quantas pessoas com deficiência poderiam aceder à reforma antecipada se o limiar baixar de 80% para 60%, nem quanto isso representaria em termos de encargos anuais para a Segurança Social. Simultaneamente, também não são fornecidos dados sobre a aplicação da atual lei em vigor[17] (*e.g.* quantas pessoas se reformaram ao abrigo desse regime e com que pensões médias, entre outros indicadores) que permitam conhecer o seu impacto. A ausência sistémica de dados foi, inclusive, reconhecida na proposta em análise, pelo que se alerta para a importância de se legislar esta (e qualquer outra matéria) tendo por base toda a informação factual que permita conhecer a realidade, através de uma avaliação prévia de impacto financeiro e social[18] (*e.g.* Em Portugal, quantas

[17] Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro - Regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência.
[18] Sobre este aspeto, a CDPD, no artigo 31.º- *Estatísticas e recolha de dados,* reforça exatamente a necessidade de recolha de dados para basear o desenho de políticas públicas.

pessoas com deficiência têm atestado médico de incapacidade multiuso com ≥60%? Estas, quantas pessoas possuem pelo menos 15 anos de carreira contributiva? Qual a distribuição de idades desse subgrupo?).

O Me-CDPD destaca que o princípio da transparência e da racionalidade são elementos essenciais de boa governação, conforme o artigo 4.º da CDPD – *Obrigações gerais,* que determina que as políticas sejam baseadas em evidências e no "planeamento de medidas" apropriadas. Simultaneamente, o Comentário Geral n.º 7 também refere que as organizações de pessoas com deficiência devem ser informadas e consultadas, inclusive sobre os impactos económicos das medidas, para formarem a sua opinião de modo informado e consciente.

3.4. Critérios compensatórios para carreiras descontínuas ou curtas

Um ponto crítico levantado por especialistas é a inexistência, quer na lei atual quer na proposta de alteração, de quaisquer mecanismos de compensação no cálculo da pensão ou nos requisitos, que atenue o efeito de carreiras contributivas interrompidas ou mais curtas das pessoas com deficiência. Ou seja, o regime permite que as pessoas se reformem mais cedo (sem penalização *do fator de sustentabilidade* e *redução atuarial*), mas não oferece nenhuma compensação pelos anos não trabalhados em razão da deficiência. Isso significa que uma pessoa com deficiência que trabalhou 15 anos e se reforma aos 55 terá a pensão calculada apenas sobre esses 15 anos de contribuições, resultando inevitavelmente numa pensão baixa (salvo se tiver tido salários muito acima da média).

Dados provenientes do Instituto da Segurança Social mostravam que a carreira média de quem pediu pensão de invalidez entre 2016 e 2019 rondava apenas os 21,5 a 22 anos, com idades médias de 55-57 anos[19]. Ou seja,

---

Sem um estudo de impacto financeiro e social existe o risco de se proporem medidas sub ou sobredimensionada, bem como, sub ou sobre orçamentadas, sendo a sua correção posterior mais difícil de colmatar.

[19] Análise o Instituto da Segurança Social - Reforma Pessoas Com Deficiência.

"mesmo nos casos das pessoas com deficiência que logram empregar-se, essas dificuldades traduzem-se, frequentemente, numa curta e frágil carreira contributiva, significando isso uma menor proteção social, incluindo quando atingem o momento da reforma"[20].

A proposta em análise não aprofunda esta análise, limitando-se a modificar os critérios de elegibilidade, mantendo o método de cálculo igual ao dos outros regimes (basicamente, sem penalizações de idade, mas calculando a pensão conforme as regras gerais sobre remunerações e anos de desconto). Isso significa que, se nada mais for alterado, um trabalhador com deficiência que reúna o mínimo de 15 anos de descontos aos 55 anos terá a sua pensão calculada com base na média das remunerações desses 15 anos (provavelmente ajustada pelos anos civis completos, etc.), o que resultará possivelmente numa pensão muito próxima do valor mínimo legal, dada a curta carreira contributiva, caso não venha a ser equacionada a possibilidade de adicionar algum complemento (situação que já ocorreu em Portugal para carreiras contributivas específicas).

No caso em apreço, a base constitucional e convencional para sustentar um complemento ou uma majoração seria o princípio da igualdade material (artigo 5.º n.º 4 da CDPD), dado que *"as medidas específicas que são necessárias para acelerar ou alcançar a igualdade de facto das pessoas com deficiência não serão consideradas discriminação nos termos da presente Convenção."* Em articulação com a CDPD, a nível nacional, o artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa (*Direitos dos trabalhadores*) em articulação com o artigo 71.º (*Cidadãos portadores de deficiência*) poderia fundamentar um tratamento previdencial especial.

Neste sentido, o Me-CDPD alerta para o facto de a proposta não prever quaisquer critérios compensatórios para as carreiras contributivas curtas, e considera essa omissão um dos pontos fracos à luz dos objetivos da CDPD. O Comentário Geral n.º 6 enfatiza a *igualdade de resultados*, pelo que seria um resultado indesejado se uma política desenhada para apoiar as pessoas com

[20] Vide "Exposição de motivos" do Projeto de Lei n.º 291/XVII/1.ª - Melhora o regime de antecipação da idade de pensão de velhice por deficiência (1.ª alteração à Lei n.º 5/2022, de 7 de janeiro).

deficiência acabasse por contribuir para as colocar em risco de pobreza acrescido durante a sua velhice, pelo que esta é uma matéria com urgência em suprir.

3.5. Aplicabilidade da proposta a pessoas com diferentes tipos de deficiência e necessidades de apoio

A proposta de lei aplica-se genericamente a "pessoas com deficiência com grau de incapacidade ≥60%". Não distingue tipos de deficiência, pelo que, em teoria, abrange igualmente deficiências físicas, sensoriais, intelectuais, orgânicas e mentais/psicossociais, desde que certificadas pelo atestado médico de incapacidade multiuso. Todavia, sobre esta matéria devem ser tomadas em consideração algumas especificidades. Nomeadamente:

- **Pessoas com deficiência intelectual:**

  Muitas vezes estas pessoas enfrentam enormes dificuldades de inserção profissional. Uma parte significativa nunca consegue trabalhar em regime de mercado abertp, ou trabalha apenas em empregos apoiados de curta duração. Consequentemente, poucas conseguirão fazer um percurso de 15 anos de carreira contributiva. Algumas poderão ter acedido a medidas como emprego protegido ou Centros de Atividades e Capacitação para a Inclusão, percursos estes que não contam para efeitos contributivos. Neste sentido, é provável que relativamente poucas pessoas com deficiência intelectual beneficiem deste regime, dado que o critério contributivo as exclui de facto. Neste sentido, do ponto de vista de equidade, a presente proposta não responde às necessidades de uma grande maioria das pessoas com deficiência intellectual, as quais precisarão de outros instrumentos (*e.g.* Prestação Social de Inclusao, prestação por dependência, entre outros). Estas especificidades devem ser tomadas em consideração, na medida em que se deve reconhecer que a proposta apresentada não é transversal à realidade socioprofissional de todas as pessoas com deficiência.

- **Pessoas com experiência de doença mental ou deficiência psicossocial:**

  Este grupo historicamente tem ficado numa "zona cinzenta", muitas vezes não se autoidentifica, nem é reconhecido socialmente como "pessoas com deficiência", embora a CDPD as inclua. Podem enfrentar preconceito no sistema de avaliação de incapacidade (*e.g.* dificuldade de comprovar em junta médica certas limitações psíquicas ou flutuações de condição). Algumas doenças mentais podem não ter uma correspondência com 60% incapacidade nos critérios padronizados, pese embora no decurso da atividade professional estas pessoas experienciem diversas barreiras. Assim, poderá haver casos de pessoas com doença mental invisível que, por não atingirem os 60% de incapacidade, fiquem excluídas do regime de reforma antecipada, apesar de terem tido carreiras interrompidas pela condição. Contudo, é importante ter em consideração a criação de sistemas de informação e de apoio à tomada de decisão, que devem ser assegurados pelos serviços da Segurança Social, para que etas pessoas tomem uma decisão devidamente informada (*e.g.* existem padrões de agudização de situações de doença mental que podem ser periodicos e ultrapassáveis no seu tempo, pelo que seria fundamental o apoio à tomada de decisão e o planeamento de longo prazo centrado na pessoa, por forma a tomar uma decisão informada sobre a fase efetiva em que deve suspender a sua carreira contributiva).

Em ambos os casos – deficiência intelectual e psicossocial -, segundo o artigo 12.º da CDPD e o Comentário Geral n. º 1 (2014) sobre *Reconhecimento igual perante a lei*, é necessário tomar em consideração o direito à capacidade jurídica em igualdade de condições. Algumas pessoas com deficiência intelectual ou psicosssocial podem estar sob medidas de acompanhamento que as impeçam de tomar decisões financeiras ou relativas à sua situação de reforma. É fundamental que se garanta que a opção pela reforma antecipada seja tomada pela própria pessoa, de livre vontade, sendo ouvida e com apoio adequado para esta tomada de decisão.

- **Pessoas com deficiência física e sensorial:**

  As pessoas com deficiência física ou sensorial que tenham conseguido trabalhar de forma contínua talvez venham a usar pouco este regime, pois muitas podem preferir continuar ativas se as condições de trabalho forem adequadas, tendo por base a adoção das devidas adaptações razoáveis. Contrariamente, pessoas com deficiências que causem dores crónicas, fadiga ou declínio funcional (*e.g.* doenças musculares, esclerose múltipla, entre outras) tenderão a precisar mais da medida em discussão. Neste domínio, entram as doenças crónicas evolutivas, que não são referidas na proposta em análise, mas que têm enquadramento na Lei n.º 90/2009[21] que protege trabalhadores em algumas dessas situações, com tabelas associadas que atribuem percentagens de incapacidade. Seria interessante, numa análise técnica futura, cruzar o regime de reforma antecipada com, por exemplo, a lista de patologias que dispensam avaliação periódica em junta médica[22] (*e.g.* importa ter em consideração que determinadas doenças (*e.g.* cancros, degenerativas) podem incapacitar gravemente uma pessoa antes dos 55 anos, tendo essa pessoa um atestado de 60% de incapacidade e uma carreira contributiva de 25 anos, mas devido ao limite dos 55 anos, não poder optar por uma solução de reforma antecipada por não cumprir todos os critérios)[23].

Em suma, do ponto de vista técnico, a aplicação transversal a todos os tipos de deficiência com um critério único simplifica do ponto de vista administrativo, mas é geradora de possíveis situações de desigualdade e injustiça social. Esta proposta beneficia, sobretudo, pessoas com deficiência adquirida em idade adulta (*e.g.* pessoas que trabalharam sem qualquer tipo de necessidade de apoio e depois adquiriram uma deficiência ou incapacidade e continuaram a trabalhar durante mais algum tempo) e pessoas com

---

[21] Lei n.º 90/2009, de 31 de agosto, *Aprova o regime especial de protecção na invalidez*.
[22] PARECER n.º 04/Me-CDPD/2025, de 17 de março de 2025, sobre: a Proposta de Portaria que Determina a desmaterialização dos processos de junta médica de avaliação de incapacidade, aprova a lista de patologias que podem ser objeto de emissão de atestado médico de incapacidade multiuso, com dispensa de junta médica de avaliação de incapacidade e emite novas disposições relativas às juntas médicas de avaliação de incapacidade".
[23] Sugere-se uma análise com base no direito comparado junto de outros países. Por exemplo, o Brasil optou por criar diferentes patamares de idade de reforma, consoante as necessidades de apoio.

deficiência física e sensorial que tiveram oportunidade de inclusão laboral. Pelo que se reforça que o projeto de lei apresentado não apresenta uma solução global, pois é necessário manter e acautelar outros mecanismos e proteção social dignos e adequados para as pessoas com deficiência que possuem carreira contributiva (*e.g.* garantir que a Prestação Social para a Inclusão evolui ao longo dos anos para cobrir adequadamente as necessidades da pessoa com deficiência que nunca pôde ou teve oportunidade de trabalhar).

CONCLUSÃO

Após a apreciação jurídica e técnica supra, o Me-CDPD conclui, de forma geral, que a iniciativa Projeto de Lei n. º 291/XVII/1.ª (PCP) constitui um passo politicamente relevante e parcialmente adequado para reforçar os direitos das pessoas com deficiência no domínio da segurança social, embora apresente limitações que importa colmatar no processo legislativo. Em concreto, destacam-se as seguintes conclusões principais:

- **Reconhecimento da eliminação de um critério excessivamente restritivo:**

  Ao propor reduzir o limiar para 60%, a iniciativa promove uma maior igualdade de oportunidades, devendo esse facto ser reconhecido como alinhado com o princípio da *não discriminação* e com o *direito a um nível de vida e proteção adequados* (artigos. 5.º e 28.º da CDPD). Da mesma forma, a redução da idade mínima da reforma de 60 para 55 anos aproxima a lei portuguesa de práticas internacionais e responde ao consenso de que muitas pessoas com deficiência sofrem de envelhecimento precoce e menor esperança média de vida.

- **Conformidade parcial com a CDPD:**

  A proposta incorpora referências importantes da Convenção, ainda que de forma indireta. Por exemplo, impõe a recolha de estatísticas

desagregadas mensais sobre a aplicação do regime, o que vai ao encontro do artigo 31.º da CDPD e das recomendações do Comité daas Nações Unidas sobre colmatar a falta de dados na área da deficiência. Também reforça o *accountability*, permitindo monitorizar quantas pessoas beneficiam e em que termos.

Mais substantivamente, a proposta peca por não contemplar referências a aspectos como "adaptações razoáveis" ou "apoios complementares", que são igualmente exigências da CDPD para garantir igualdade efetiva (artigo 5.º da CDPD[24]).

- **Risco de impacto insuficiente na prática (resultado apenas parcial):**

  Conforme analisado, segmentos significativos, especialmente aqueles com deficiência com grandes necessidades de apoio desde cedo ou trajetórias de exclusão laboral – poderão não beneficiar da proposta, continuando dependentes de medidas assistencialistas. Ademais, as pessoas com deficiência que aderirem à medida de reforma antecipada podem enfrentar dificuldades económicas se as pensões calculadas forem demasiado baixas, o que, a prazo, poderia ser gerador ou agravador de um problema social (pré) existente.

  Neste sentido, o Me-CDPD alerta para a necessidade urgente de realização de um estudo de avaliação de impacto financeiro e social que sustente a proposta em análise, demonstrando com clareza a sua operacionalidade e impacto.

[24] Artigo 5.º da CDPD – *Igualdade e não discriminação*; n.º 3 – "*De modo a promover a igualdade e eliminar a discriminação, os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas para garantir a disponibilização de adaptações razoáveis*".

- **Necessidade de abordagem integrada das políticas sociais**

  Este parecer conclui ainda que a reforma antecipada por si só não deve ser vista isoladamente, mas integrada num quadro global de políticas de inclusão e proteção. A CDPD exige um olhar holístico, do emprego à proteção social, da vida ativa à aposentação, devidamente coordenado entre as entidades competentes (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Ministério da Saúde; Ministério da Educação, Ciência e Inovação, com o devido respaldo em sede de Orçamento do Estado). Assim, o eventual sucesso desta proposta de projeto de lei dependerá também de outros esforços complementares, nomeadamente:

  i) Reforço das políticas de emprego apoiado e quotas, para que quem deseja continuar a trabalhar o possa fazer com as devidas adaptações razoáveis (*e.g.* evitando reformas forçadas por falta de alternativas);

  ii) Melhoria das prestações sociais não contributivas (PSI, entre outras) dirigidas às pessoas com deficiência que não são abrangidas pelo regime contributivo;

  iii) Investimentos em saúde e reabilitação, para que o agravamento das condições de saúde não seja tão acentuado e permita o prolongamento da carreira profissional, se a pessoa assim desejar;

  iv) Sensibilização das entidades empregadoras, para que criem condições, através da promoção de adaptações razoáveis, que visem o prolongamento das carreiras, se os profissionais assim o desejarem.

Em conclusão, o Me-CDPD saúda a iniciativa na medida, mas sublinha que a proposta apresentada necessita de melhorias que visem assegurar o cumprimento dos objetivos da CDPD, bem como a análise de impacto financeiro e social da medida e a respetiva sustentabilidade.

RECOMENDAÇÕES DO ME-CDPD

Face às análises e conclusões precedentes, o Me-CDPD formula um conjunto de recomendações destinadas a aperfeiçoar o texto legislativo e a sua implementação, de modo a alinhar a reforma antecipada para pessoas com deficiência com os princípios e obrigações da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. As recomendações dividem-se em duas categorias: A) Recomendações de alteração/substância legislativa e B) Recomendações metodológicas e de acompanhamento.

A) Recomendações de Alteração ao Projeto de Lei:

1. **Introduzir critérios de majoração/compensação no cálculo da pensão:** Para cumprir o objetivo de igualdade de resultados (artigo 5.º da CDPD) e garantir um nível de vida digno (artigo 28.º da CDPD), recomenda-se acrescentar um mecanismo que compense as carreiras contributivas mais curtas típicas deste regime. Sem esta correção, existe o risco de as pensões resultantes serem indignas, perpetuando a pobreza e exclusão social das pessoas com deficiência na velhice.

2. **Reduzir a exigência contributiva ou prever exceções para casos de carreira muito interrompida:** Avaliar a possibilidade de flexibilizar o critério dos 15 anos de descontos com deficiência ≥60%. Esta recomendação visa cobrir situações extremas de exclusão laboral, garantindo que o regime seja mais inclusivo e não deixe de fora quem mais sofreu barreiras, coadunando-se com o princípio de não discriminação indireta. Ressalvamos neste âmbito a necessidade imperiosa de um estudo de análise de impacto financeiro e social da medida e da sua respetiva sustentabilidade.

3. **Manter a idade mínima nos 55 anos, com possibilidade de futura revisão periódica:** A proposta define 55 anos como idade mínima. Recomenda-se incluir uma disposição prevendo que este parâmetro seja revisto periodicamente (*e.g.* de 5 em 5 anos) à luz da evolução da esperança média de vida das pessoas com deficiência. Isso alinharia com a lógica do regime geral, onde a idade legal ajusta consoante a esperança de vida. Para tal é determinante a recolha de informação

estatísitica e de dados que permitam fazer esta análise (artigos 31.º e 33.º da CDPD).

4. **Clarificar na redação final do projeto de lei a distinção entre deficiência e doença**: garantindo que o diploma se aplica apenas a pessoas com deficiência, conforme previsto no seu objetivo original. Esta clarificação é necessária para definir corretamente o universo de beneficiários: o número de pessoas com deficiência com 20 anos de trabalho e atestado ≥60% é significativamente inferior ao número de cidadãos com doenças ou problemas de saúde mental, cuja situação não corresponde ao conceito de deficiência. Sem esta distinção, o projeto de lei corre o risco de ser inviabilizado, tanto por razões orçamentais como por falta de precisão jurídica, o que poderá manter a atual discriminação das pessoas com deficiência. A delimitação clara do público-alvo torna o impacto financeiro controlável e a medida politicamente viável. Recomenda-se, portanto, que o Governo introduza esta diferenciação na versão final do diploma, de modo a garantir a sua aprovação e a proteção efetiva das pessoas com deficiência.

5. **Clarificar no texto legal a inclusão de pessoas com deficiência psicossocial:** Embora juridicamente possa ser redundante, tal menção teria um efeito pedagógico e preventivo de discriminações. Por exemplo, asseguraria que as juntas médicas e os serviços da Segurança Social estariam devidamente informados, não criando obstáculos adicionais às pessoas com experiência de doença mental (complementar com recomendação B5 infra).

6. **Harmonizar a linguagem entre a CDPD e a Constituição da República Portuguesa:** Recomenda-se pequenos ajustes de redação para reforçar o caráter de direito desta antecipação, em vez de favor. Por exemplo, o artigo 1.º do Projeto de Lei (*Objeto*) poderia mencionar *melhorar as condições de exercício do direito à reforma antecipada por velhice das pessoas com deficiência, enquanto medida de ação afirmativa"* consagrada no n.º 4 do artigo 5.º da CDPD. Além disso, sugerimos substituir, onde aplicável, o termo "portadores de

deficiência" (caso surja em algum anexo ou contributo) por "pessoas com deficiência", em conformidade com a linguagem da Convenção, salvo tratar-se de uma citação que deve estar devidamente identificada.

B) Recomendações Metodológicas e de Monitorização:

1. **Realização de estudo de impacto financeiro e social e recolha de dados antes da entrada em vigor do projeto de lei:** Instar a Assembleia da República e o Governo a, antes da lei produzir efeitos, identificarem os dados estatísticos relevantes para uma boa implementação (*e.g.* número estimado de potenciais beneficiários; impacto financeiro anual esperado; perfil por tipo de deficiência; distribuição por género; distribuição regional, entre outros). Este diagnóstico permitirá, posteriormente, medir resultados e ajustar políticas se necessário (artigo 31.º da CDPD).

2. **Acompanhamento constante pelo Me-CDPD e envolvimento das organizações representativas das pessoas com deficiência:** em cumprimento do artigo 4.º, n.º 3; 33.º da CDPD e Comentário Geral n.º 7 em todo o processo pré e pós legislativo.

3. **Garantir acessibilidade e informação clara no processo de requerimento:** Do ponto de vista operacional, importa assegurar que Segurança Social disponibilize informação em formato acessível (*e.g.* linguagem clara, braille, Língua Gestual Portuguesa, entre outros) sobre quem tem direito a esta reforma, como pedir, quais os documentos necessários, e quais os seus impactos. Neste sentido, sugere-se a realização de uma campanha de divulgação acessível quando a lei entrar em vigor. Além disso, os formulários e plataformas de requerimento devem ser acessíveis (atendendo ao artigo 9.º da CDPD - Acessibilidade).

4. **Formação de profissionais e juntas médicas (artigos 4.º e 13.º da CDPD):** Deve ser assegurada formação específica aos técnicos da Segurança Social e peritos médicos sobre os objetivos e modo de aplicação deste regime. Por exemplo, as juntas médicas do SVI

(Serviço de Verificação de Incapacidades) devem ser sensibilizadas a emitir atestado médico de incapacidade multiuso com a celeridade necessária e conforme o Comentário Geral n.º 6 destaca, evitar vieses discriminatórios (*e.g.* subavaliar deficiências não visíveis). Também os atendentes da Segurança Social devem ser capacitados para lidar com requerentes com vários tipos de deficiência (*e.g.* comunicação aumentativa para quem tem deficiência intelectual, língua gestual portuguesa, etc.). Isso decorre do dever de formação e capacitação dos profissionais, constante do artigo 4.º, n.º 1, alínea i) *"Promover a formação de profissionais e técnicos que trabalham com pessoas com deficiências nos direitos reconhecidos na presente Convenção para melhor prestar a assistência e serviços consagrados por esses direitos"*. Ainda neste domínio, o Me-CDPD sugere que o Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social elabore, em cooperação com as pessoas com deficiência e as organizações da sociedade civil, um guia de procedimentos inclusivos sobre a reforma antecipada por deficiência, a ser distribuído aos serviços competentes.

5. **Monitorização orçamental e salvaguarda de recursos:** Conforme referido, o Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência sublinha que a falta de dotação orçamental constitui uma discriminação estrutura. Neste sentido, recomenda-se ao Governo que, nos próximos Orçamentos do Estado, preveja verbas suficientes para cobrir o impacto desta medida sem comprometer outras prestações. Assim, sugerimos que se inclua no relatório parlamentar ou resolução final uma menção à expectativa de financiamento contínuo e sustentabilidade da medida.

6. **Articulação com a Prestação Social para a Inclusão (PSI) e demais apoios:** Recomenda-se que o legislador clarifique, se necessário por via interpretativa, que o acesso à reforma antecipada por deficiência é cumulável com outros apoios destinados a pessoas com deficiência, sempre que se mantenham as condições de elegibilidade. Por exemplo, atualmente uma pessoa com deficiência que atinge a idade da reforma transita da componente base da PSI para a pensão de velhice e pode continuar a receber o complemento

da PSI se tiver baixos rendimentos. Deve assegurar-se que o mesmo se aplique aos reformados antecipados, isto é, que não se veja suspenso o complemento da PSI apenas por ter reformado antes da idade padrão. Também o complemento por dependência ou outras prestações devem manter-se conforme critérios habituais. Esta coordenação é importante para que nenhuma pessoa perca benefícios indevidamente e para que a reforma antecipada não resulte numa redução líquida dos apoios. O Me-CDPD recomenda, portanto, que se emitam orientações ou portarias garantindo essa harmonização inter-regimes.

7. **Revisão legislativa futura orientada pela evidência:** Por fim, recomenda-se que, decorridos 2 anos da implementação da proposta de projeto de lei, seja feita uma revisão à luz dos dados recolhidos e da experiência prática. Essa revisão deve ser alvo da participação e consulta das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas (artigo 4.º, n.º 3 e 33.º, 3.º da CDPD) e ter como guia orientador o compromisso do Estado português para tomar todas as *"(…) medidas para maximizar os seus recursos disponíveis e sempre que necessário, dentro do quadro da cooperação internacional, com vista a alcançar progressivamente o pleno exercício [de] direitos, sem prejuízo das obrigações previstas na presente Convenção que são imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional"* (artigo 4.º n. 2 da CDPD).

O Me-CDPD considera que a proposta de Projeto de Lei n. º 291/XVII/1.ª, desde que acompanhada das melhorias propostas e plenamente conforme à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, contribuirá para que Portugal continue a avançar no cumprimento das suas obrigações internacionais e, sobretudo, na promoção da dignidade e cidadania plena das pessoas com deficiência.

Vera Bonvalot (Presidente) - Sandra Marques (Vice-Presidente) - Alexandre Silva - Fátima Monteiro - Jorge Gouveia - Rodrigo Santos - Rui Coimbras (art. 6/2/ *in fine*, L 71/2019, de 2/9)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2014). *Comentário Geral n.º 1: Igual reconhecimento perante a lei (artigo 12)*.

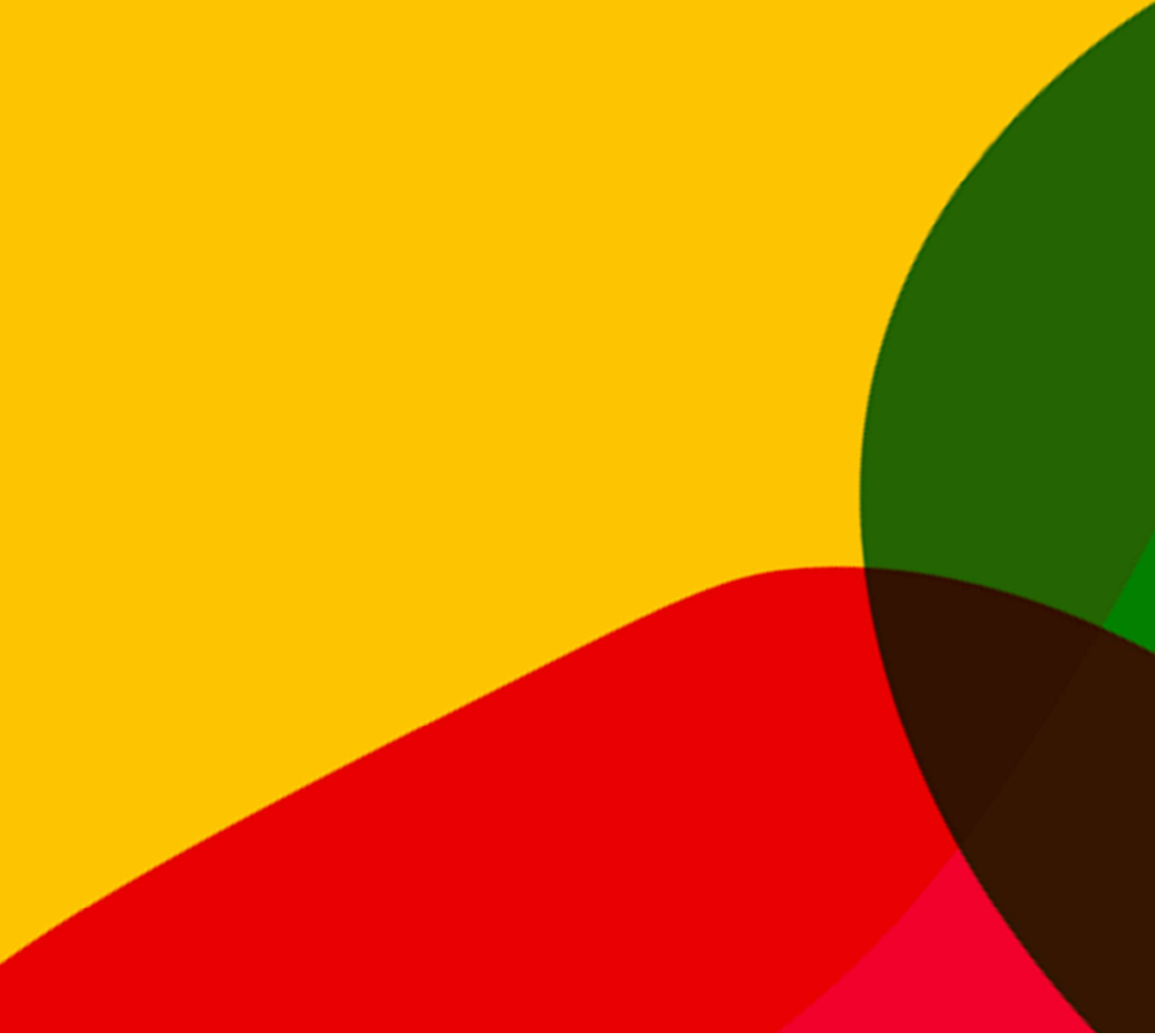
Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2014). *Comentário Geral n.º 2: Acessibilidade (artigo 9)*.

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2017). *Comentário Geral n.º 5: Vida independente e inclusão na comunidade (artigo 19)*.

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2018). *Comentário Geral n.º 6: Igualdade e não discriminação (artigo 5).*

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2018). *Comentário Geral n.º 7: Participação das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas (artigos 4.º, n.º 3, e 33.º)*.

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2022). *Comentário Geral n.º 8: Direito ao trabalho e ao emprego (artigo 27)*.



MeCDPD
Mecanismo Nacional
de Monitorização da Implementação da Convenção
sobre os **Direitos das Pessoas com Deficiência**

geral@me.cdpd.pt

https://me-cdpd.pt/