PARECER N.º 5/ME-CDPD/2026

Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS) - Estabelece o Regime Jurídico dos Estudantes com Necessidades Educativas Específicas no Ensino Superior

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

PARECER N.º 05/Me-CDPD/2026

Lisboa, 19 de fevereiro de 2026

Parecer do Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência sobre o Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS) - Estabelece o Regime Jurídico dos Estudantes com Necessidades Educativas Específicas no Ensino Superior, solicitado pela 8ª Comissão de Educação e Ciência

Introdução

O Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Me-CDPD), no exercício do mandato previsto no artigo 33.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e no previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 71/2019, de 02 de setembro, apresenta o presente parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS), que estabelece o *"regime jurídico aplicável aos estudantes com necessidades educativas específicas no ensino superior".*

O parecer é elaborado com base numa abordagem de direitos humanos, centrada na conformidade convencional, na evidência científica e empírica disponível e na análise da coerência sistémica com as políticas públicas nacionais, europeias e internacionais em matéria de educação inclusiva. A utilização de evidência empírica tem natureza instrumental e de suporte à análise jurídico-convencional, sendo selecionadas fontes institucionais, relatórios técnicos e estudos com relevância metodológica e pertinência para a avaliação da efetividade das obrigações decorrentes da CDPD.

O Me-CDPD valoriza a criação de um quadro legal que reduza a fragmentação de respostas institucionais e contribua para a convergência com padrões europeus. Os dados nacionais disponíveis mostram, por um lado, crescimento no número de estudantes com deficiência no ensino superior (*e.g*. 5.300 em 2024/2025, após 4.063 em 2023/2024), e por outro, persistência de

diferenciais no sucesso/conclusão (*e.g.* 35,5% face a 41,9% na conclusão entre pessoas com e sem deficiência, 25–34 anos, em 2023)[1]. Estes elementos reforçam a necessidade de um regime jurídico que assegure implementação, financiamento, monitorização e prestação de contas.

O Projeto deve também ser lido em coerência com o ciclo de políticas públicas da inclusão em Portugal, especificamente: a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021–2025 (que foi prorrogada) e a Estratégia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2026–2030, recentemente aprovada (elementos relevantes para alinhamento programático, metas, indicadores e reporte).

I. Fundamentação institucional, normativa e convencional

A CDPD, ratificada por Portugal, constitui o instrumento internacional juridicamente vinculativo central em matéria de direitos das pessoas com deficiência, impondo ao Estado a adoção de medidas legislativas, administrativas e de outra natureza necessárias para assegurar o pleno exercício dos direitos nela consagrados. Esta obrigação geral, prevista no artigo 4.º da CDPD, deve ser lida em articulação com o princípio da igualdade e não discriminação (artigo 5.º), o dever de acessibilidade (artigo 9.º), o direito à educação inclusiva (artigo 24.º), o dever de recolha de dados e estatísticas (artigo 31.º) e o quadro de aplicação e monitorização nacional (artigo 33.º).

Em matéria de educação, o artigo 24.º da CDPD exige que os Estados assegurem um sistema educativo inclusivo a todos os níveis, incluindo o ensino superior, e garantam que as pessoas com deficiência não são excluídas do sistema geral de educação com base na deficiência. Este dever pressupõe a eliminação de barreiras (*e.g.* físicas, comunicacionais e de informação), a disponibilização de apoios individualizados, a efetividade das adaptações razoáveis e a transformação institucional necessária para garantir participação e sucesso em igualdade de condições.

[1] ODDH. 2025. Relatório "Pessoas com Deficiência em Portugal — Indicadores de Direitos Humanos".

A interpretação destas obrigações deve ser articulada com os Comentários Gerais do Comité da CDPD, designadamente: (i) o Comentário Geral n.º 4, sobre o direito à educação inclusiva, que clarifica a natureza estrutural das medidas exigidas e a obrigação de remover barreiras sistémicas; (ii) o Comentário Geral n.º 6, sobre igualdade e não discriminação, que afirma a obrigação imediata de acomodação razoável e considera a sua recusa como discriminação; e (iii) o Comentário Geral n.º 7, sobre participação, que densifica o dever de envolver de forma efetiva as pessoas com deficiência e as suas organizações representativas na elaboração, implementação e monitorização de legislação e políticas públicas.

No plano constitucional, o diploma em análise convoca essencialmente a obrigação do Estado de assegurar o direito ao ensino, a igualdade de oportunidades de acesso e o êxito escolar (artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa), bem como o princípio da igualdade (artigo 13.º). O projeto de lei em análise assenta expressamente nesta matriz constitucional e convencional.

II. Objeto e metodologia e análise

O objeto do presente Parecer é o Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS), que visa criar um *"regime jurídico específico para candidatos e estudantes do ensino superior com necessidades educativas específicas"*, consagrando um conjunto de direitos, obrigações das instituições visadas e mecanismos de apoio, e prevendo ainda a criação de um mecanismo financeiro destinado a comparticipar despesas realizadas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) com serviços especializados de apoio à inclusão.

A metodologia adotada assenta numa análise jurídico-normativa fundamentada na CDPD e nos Comentários Gerais, complementada por evidência empírica nacional relevante para o contexto português e por uma leitura de impacto baseada em indicadores de direitos humanos, seguindo o modelo das Nações Unidas e a prática do Me-CDPD.

Para consubstanciar a análise factual, são mobilizados dados e evidências

constantes do Relatório *"Pessoas com Deficiência em Portugal — Indicadores de Direitos Humanos 2025"*[2] (incluindo informação da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) e Eurostat), bem como conclusões e recomendações do Relatório Final *"Avaliação da Educação Inclusiva"* (PESSOAS 2030), complementados pelo Sumário Executivo *"Ponto de situação da educação inclusiva em Portugal"*.

III. Análise segundo a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

1. Igualdade e não discriminação (artigo 5.º e Comentário Geral n.º 6)

O Projeto de Lei reconhece que determinados estudantes enfrentam barreiras que limitam a sua participação plena, e procura criar um regime que assegure condições específicas de acesso, frequência e avaliação, além de apoios sociais e de acessibilidade.

Contudo, a conformidade plena com o artigo 5.º exige que o diploma evite modelos que, mesmo de forma indireta, recriem categorias restritivas ou critérios que possam produzir exclusões injustificadas. Um ponto que carece de reflexão prende-se com a opção por uma estrutura de elegibilidade assente em dois critérios distintos.: por um lado, uma categoria expressamente associada a *"deficiência com grau igual ou superior a 60%"*; por outro, uma categoria mais ampla assente em *"dificuldades específicas devidamente comprovadas por peritos na área da educação e da saúde, 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"*. Para tal, sugere-se a definição de salvaguardas claras que evitem assimetrias de acesso a direitos, discricionariedade técnica e desigualdade territorial ou institucional, especialmente se a densificação normativa ficar excessivamente remetida para instrumentos regulamentares. Esta exigência decorre do conceito basilar consagrado na alínea e) do Preâmbulo e no artigo 1.º da CDPD, segundo o qual a deficiência resulta da interação entre a pessoa

[2] ODDH. 2025. Relatório "Pessoas com Deficiência em Portugal — Indicadores de Direitos Humanos".

e as barreiras existentes, cabendo ao Estado assegurar a remoção dessas barreiras e garantir a participação plena e efetiva em condições de igualdade. A previsibilidade normativa constitui, assim, condição essencial de igualdade material e de conformidade com a CDPD.

Acresce que, à luz do Comentário Geral n.º 6 do Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a utilização de limiares percentuais rígidos (como o grau de incapacidade igual ou superior a 60 %) pode configurar discriminação indireta sempre que exclua pessoas com deficiências permanentes ou de impacto significativo que, em função dos critérios médico-legais aplicáveis, não atinjam esse patamar. Para assegurar a igualdade substantiva, o regime jurídico beneficiaria de uma formulação que centre a definição de beneficiários primordialmente na necessidade de apoio e nas barreiras à participação, e não em percentis arbitrários, garantindo que o acesso aos direitos e medidas previstas não dependa exclusivamente da classificação administrativa da deficiência.

O Comité das Nações Unidas tem reiterado que a igualdade substantiva exige (i) proibição de discriminação direta e indireta, (ii) reconhecimento da discriminação múltipla/interseccional e (iii) o dever de adoção de adaptações razoáveis quando necessário. Neste sentido, recomenda-se que o diploma explicite, com maior densidade, o regime de adaptação razoável[3], a garantia de não recusa de adaptações e a previsibilidade de critérios, minimizando a margem para interpretações restritivas ou práticas administrativas que transfiram o ónus para o estudante.
Em particular, a plena conformidade com o artigo 5.º da CDPD exige que a adaptação razoável seja consagrada não apenas como princípio, mas como direito subjetivo exigível, dotado de garantias procedimentais mínimas, incluindo prazos de decisão, dever de fundamentação expressa em caso de recusa, possibilidade de reapreciação e vias de recurso acessíveis. A ausência destes elementos pode comprometer a efetividade do direito e permitir

[3] Artigo 2.º - *Definições* da CDPD: "«*Adaptação razoável*» designa a modificação e ajustes necessários e apropriados que não imponham uma carga desproporcionada ou indevida, sempre que necessário num determinado caso, para garantir que as pessoas com incapacidades gozam ou exercem, em condições de igualdade com as demais, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais".

práticas restritivas incompatíveis com o princípio da não discriminação.

2. Acessibilidade (artigo 9.º e 21.º - Liberdade de expressão e opinião e acesso à informação, da CDPD): física, comunicacional, à informação e digital

O Projeto de Lei em apreço é particularmente relevante no domínio da acessibilidade, ao definir um conjunto de obrigações junto das IES, nomeadamente: acessibilidade nas instalações e existência de planos de eliminação de barreiras (artigo 13.º); deveres de acessibilidade à informação e comunicação, incluindo soluções de legendagem em tempo real, sinalética tátil, mapas táteis, soluções sonoras e disponibilização de intérpretes de Língua Gestual Portuguesa (LGP) e técnicos de audiodescrição quando necessário (artigo 14.º); e obrigações de acessibilidade digital, exigindo Selo de Usabilidade e Acessibilidade (Decreto de Lei n.º 83/2018), acessibilidade de procedimentos administrativos digitais, plataformas *e-learning*, repositórios e formatos acessíveis de avaliação (artigo 15.º).

Do ponto de vista convencional, estas propostas aproximam-se do núcleo do artigo 9.º da CDPD, que estabelece a acessibilidade como condição prévia para o exercício de direitos e impõe a adoção de normas e medidas de alcance sistémico. O Comentário Geral n.º 2 clarifica que esta obrigação se aplica a todos os serviços abertos ao público, incluindo o sistema educativo em todos os níveis, abrangendo ambientes físicos, informação, comunicação e serviços digitais. Nesta perspetiva, a acessibilidade no ensino superior deve ser tratada como obrigação antecipatória e estrutural, condição necessária para a participação plena e efetiva em igualdade de condições.

Ainda assim, subsistem riscos de implementação, dado que o diploma admite *"soluções alternativas garantindo condições de equidade a todos os alunos, sem prejuízo do dever de definição e de execução de um plano de eliminação de barreiras no ambiente construído"* (artigo 13.º, n.º 3; artigo 15.º, n.º 6). Caso este aspeto não seja ancorado em critérios adequados, poderá funcionar como condição para a perpetuação de barreiras, especialmente no acesso digital.

Em matéria sancionatória associada à acessibilidade, o diploma prevê a criação de contraordenação por incumprimento das obrigações constantes dos artigos 13.º a 15.º, estabelecendo um mecanismo com notificação e prazo para comprovação de diligências corretivas, seguido de aplicação de coima. Sem prejuízo da aplicação do regime geral do procedimento administrativo e contraordenacional, a densificação destas disposições no diploma setorial é relevante para clarificar os deveres de acessibilidade, os sujeitos responsáveis e os critérios de incumprimento, reforçando previsibilidade, uniformidade e efetividade na aplicação do regime, em coerência com o artigo 9.º da CDPD.

Para assegurar plena conformidade e evitar margens interpretativas que fragilizem a exigibilidade prática do regime, importa que o diploma defina um núcleo mínimo verificável de obrigações, podendo a sua densificação técnica ser desenvolvida por via regulamentar e pelos regulamentos institucionais. Este núcleo mínimo deve permitir aferir cumprimento e assegurar uniformidade, designadamente quanto a prazos, critérios de conformidade, mecanismos de verificação e consequências para incumprimento, em articulação com o dever de monitorização e recolha de dados previsto nos artigos 31.º e 33.º da CDPD. A regulamentação desempenha, assim, uma função complementar de operacionalização técnica, sem substituir a necessidade de previsibilidade normativa ao nível legal.

3. Educação inclusiva no ensino superior (artigo 24.º da CDPD)

O ensino superior integra o âmbito do artigo 24.º da CDPD e impõe ao Estado a obrigação de assegurar que as pessoas com deficiência acedem, em igualdade de condições, ao ensino superior, com os apoios necessários para garantir a sua participação e alcançar sucesso no seu percurso académico. Este referencial convencional implica que o sistema educativo se adapte à diversidade das necessidades de apoio, através de uma combinação entre transformação estrutural (incluindo remoção de barreiras, acessibilidade e organização institucional inclusiva) e respostas individualizadas, designadamente adaptações razoáveis. O objetivo é assegurar que a permanência e o percurso académico não dependem de soluções casuísticas

nem da capacidade desigual entre instituições, mas de condições estruturais previsíveis e de apoios individualizados quando necessários.

O Projeto de Lei contém dimensões materialmente alinhadas com este modelo ao prever, por um lado, medidas de frequência que visam flexibilizar o percurso académico (*e.g.* prioridade em atos de inscrição/matrícula e organização letiva; possibilidade de frequência em regime de tempo parcial; opção entre regimes presencial, à distância e híbrido, com adequação às características do estudante) e, por outro, critérios de avaliação que asseguram formas de avaliação adequadas à condição do estudante, bem como mecanismos de ajuste de prazos e inscrição em épocas especiais.

Paralelamente, o diploma prevê a existência de um órgão/serviço multidisciplinar responsável pelo acolhimento e acompanhamento dos *"estudantes com necessidades educativas específicas"*, com competências de levantamento de necessidades, identificação de apoios e adequações aos processos de ensino e aprendizagem, facilitação/mediação de comunicação entre estudantes, docentes, serviços e direção, apoio a docentes e divulgação de informação, enquanto dimensão estrutural relevante para operacionalizar o direito à inclusão no quotidiano institucional.

Não obstante, para salvaguardar o cumprimento pleno do artigo 24.º da CDPD e garantir efetividade homogénea, o regime deve densificar com maior precisão três dimensões críticas. Especificamente, deve:

1. **Assegurar que adaptações razoáveis e apoios constituem direitos exigíveis, com garantias procedimentais mínimas essenciais** (*e.g.* incluindo prazos, dever de decisão fundamentada e mecanismos acessíveis de reclamação e reapreciação) evitando que a sua concretização dependa excessivamente da margem discricionária institucional. Esta exigência não colide com a autonomia regulamentar das instituições de ensino superior, constitucionalmente reconhecida, a qual se exerce no quadro da lei e dos parâmetros legais aplicáveis, antes assegurando que essa autonomia opera dentro de um núcleo mínimo de garantias que promovam uniformidade, previsibilidade e

proteção efetiva de direitos.

2. **Consagrar de forma expressa o dever das instituições de ensino superior assegurarem formação contínua e periódica de docentes, técnicos e pessoal administrativo** em matéria de acessibilidade, desenho universal para a aprendizagem e atendimento a estudantes com necessidades educativas específicas, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 4 da CDPD[4].

3. **Articular de forma expressa o regime com um quadro adequado de governação e reporte baseado em indicadores e dados**, em coerência com as obrigações convencionais de recolha de dados e monitorização (artigo 31.º) e com a exigência de participação efetiva e acompanhamento (artigo 33.º), de modo a permitir avaliação periódica do impacto do diploma e correção de assimetrias.

A própria *Exposição de Motivos* do projeto em apreço, reconhece que, apesar da evolução positiva e da autonomia das instituições, persistem diferenças institucionais em matéria de inclusão. Especificamente, os dados recolhidos pela DGEEC indicam que 71% dos estabelecimentos de ensino superior referiram "ter regulamentação específica para estudantes com necessidades educativas específicas" e 63% "declararam ter serviços de apoio", mas também reportam limitações ao nível de recursos humanos, acessibilidade dos edifícios e transportes adaptados, entre outros aspetos[5].

Esta evidência reforça a necessidade de o regime jurídico reduzir a variabilidade institucional e assegurar um padrão mínimo vinculativo e verificável (por exemplo quanto a prazos, dever de fundamentação, mecanismos de reclamação, reporte de dados e condições mínimas de acessibilidade e apoio institucional), sob pena de a efetividade dos direitos

[4] Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-ISCTE). (2025). *Avaliação da Educação Inclusiva (PESSOAS 2030) — Relatório Final.*
[5] Assembleia da República. (2025). *Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS): Estabelece o Regime Jurídico dos Estudantes com Necessidades Educativas Específicas no Ensino Superior*.

depender, na prática, das condições e opções de cada IES. Tal não prejudica a autonomia regulamentar das universidades, constitucionalmente reconhecida, que se exerce na definição e operacionalização das medidas no plano institucional, dentro do enquadramento legal aplicável. A definição de parâmetros mínimos ao nível da lei constitui, assim, condição de previsibilidade, uniformidade e proteção efetiva de direitos, cabendo aos regulamentos institucionais a sua concretização técnica e organizativa.

4. Apoios sociais, participação e vida académica *(artigos 19.º[6], 24.º e 28.º[7] da CDPD)*

O Projeto de Lei prevê um conjunto de apoios sociais relevantes, incluindo condições específicas de bolsa de estudo, salvaguardas e bonificações no âmbito de bolsas de investigação, prioridade no acesso ao alojamento com obrigação de acessibilidade e possibilidade de apoios complementares. Estas medidas contribuem para reduzir barreiras socioeconómicas e aproximam o regime do objetivo de igualdade material no acesso e permanência no ensino superior.

O diploma reconhece igualmente a importância da participação plena na vida académica, social, cultural e desportiva, prevendo a existência de um *"mecanismo financeiro de apoio à inclusão de estudantes com necessidades educativas específicas no ensino superior"* que possa comparticipar despesas relacionadas com a participação nessas dimensões. Esta abordagem é coerente com o conceito de inclusão enquanto participação efetiva e não apenas acesso formal às atividades letivas.

Contudo, a efetividade destas medidas depende do desenho do mecanismo financeiro. O diploma prevê a sua existência, suportada por verbas da Direção-Geral do Ensino Superior, dependente de despacho anual e regulamentação por portaria. Sem critérios legais mínimos, previsibilidade e transparência na execução, o financiamento pode tornar-se variável e insuficiente, gerando desigualdade territorial entre IES e limitando a

[6] Artigo 19.º da CDPD - *Direito a viver de forma independente e a ser incluído na comunidade*.
[7] Artigo 28.º da CDPD - *Nível de vida e proteção social adequados*.

concretização dos direitos previstos.

Assim, a conformidade com a CDPD exige que o mecanismo financeiro seja orientado por critérios transparentes, previsíveis e baseados em necessidades e resultados, garantindo que o financiamento constitui um instrumento efetivo de inclusão e não apenas uma previsão formal.

5. Participação das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas *(artigos 4.º[8], n.º 3 e 33.º, n.º 3 da CDPD)*

O Projeto de Lei prevê a participação de organizações representativas das pessoas com deficiência em momentos relevantes, designadamente na comissão técnica associada ao contingente prioritário de acesso e na avaliação do regime jurídico quatro anos após a sua entrada em vigor. Esta previsão é, em princípio, compatível com a obrigação convencional de consulta estreita e envolvimento ativo das pessoas com deficiência. Todavia, para assegurar plena conformidade com a CDPD, a participação deve estender-se à fase de implementação e monitorização contínua. A inclusão efetiva exige que as pessoas com deficiência participem não apenas na avaliação após implementação, mas também na definição, acompanhamento e revisão das medidas, garantindo que as políticas públicas refletem a experiência vivida e respondem a necessidades reais e diversas.

O diploma beneficiaria da previsão explícita de um mecanismo permanente de acompanhamento, assegurando a participação efetiva e continuada das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas em todas as fases relevantes (*e.g.* elaboração de regulamentos, definição de critérios de financiamento, monitorização e avaliação) em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3 da CDPD e o Comentário Geral n.º 7.

[8] Artigo 4.º da CPD – *Obrigações gerais*, n.º 3: *"No desenvolvimento e implementação da legislação e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão no que respeita a questões relacionadas com pessoas com deficiência, os Estados Parte devem consultar-se estreitamente e envolver ativamente as pessoas com deficiências, incluindo as crianças com deficiência, através das suas organizações representativas."*

IV. Análise do Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS), segundo os indicadores de direitos humanos da CDPD

A presente análise tem por base a metodologia de indicadores de direitos humanos adotada no sistema das Nações Unidas, assente na distinção entre indicadores de estrutura, de processo e de resultado. Esta metodologia permite avaliar se um diploma (i) estabelece um enquadramento normativo e institucional compatível com as obrigações internacionais (estrutura), (ii) prevê mecanismos e procedimentos aptos a operacionalizar esses direitos na prática (processo) e (iii) cria condições para produzir efeitos verificáveis no exercício efetivo de direitos, incluindo através de metas, parâmetros e instrumentos de monitorização (resultado).

1. Indicadores de estrutura

Do ponto de vista estrutural, o Projeto de Lei estabelece um enquadramento normativo relevante ao reconhecer direitos, definir princípios e criar obrigações institucionais em matéria de acessibilidade, serviços de apoio, apoios sociais e financiamento, em alinhamento com os artigos 4.º, 5.º, 9.º e 24.º da CDPD. A consagração de um *"mecanismo financeiro de apoio à inclusão"*, a previsão de serviços multidisciplinares obrigatórios e a atribuição de competências de fiscalização e sancionamento à Inspeção-Geral da Educação e Ciência configuram elementos estruturais positivos, contribuindo para a institucionalização de responsabilidades públicas e para a operacionalização do dever estatal de garantir a efetividade dos direitos.

Adicionalmente, a previsão de avaliação do regime jurídico e a inclusão de representantes das organizações de pessoas com deficiência em determinados mecanismos constituem sinais de alinhamento parcial com os princípios de monitorização e participação previstos nos artigos 31.º e 4.º, n.º 3 da CDPD.

Todavia, subsistem fragilidades estruturais relevantes:

- **Insuficiente densificação de direitos subjetivos exigíveis**, designadamente quanto à adaptação razoável, cuja consagração como direito individual e exigível constitui um elemento central da igualdade material e da não discriminação (artigo 5.º da CDPD e Comentário

Geral n.º 6);

- **Excesso de remissões para regulamentação futura**, com potencial para gerar incerteza normativa, desigualdade territorial e fragmentação na aplicação do regime. Este risco não decorre da existência de regulamentação, que constitui instrumento normal de operacionalização, mas da eventual ausência de parâmetros mínimos claros ao nível legal, o que pode dificultar a previsibilidade do regime, permitir soluções institucionais divergentes e limitar a aferição uniforme do cumprimento e da efetividade dos direitos;

- **Ausência de um sistema obrigatório de recolha, tratamento e divulgação de dados desagregados**, em conformidade com o artigo 31.º da CDPD, condição essencial para formulação e monitorização de políticas públicas baseadas em evidência;

- **Insuficiente definição e, consequente, garantia da participação contínua das pessoas com deficiência**, limitando-se a momentos específicos e não configurando um princípio estruturante de cogovernação (artigo 4.º, n.º 3 da CDPD);

- **Previsibilidade limitada do financiamento**, dependente de definição anual e sem critérios estruturados de distribuição, o que pode comprometer a estabilidade das medidas;

- **Ausência de padrões nacionais mínimos obrigatórios para serviços** multidisciplinares de apoio, nomeadamente quanto à dimensão mínima das equipas, qualificação técnica, rácios de profissionais por estudante e tipologia mínima de serviços assegurados, bem como inexistência de financiamento estrutural previsível, suscetível de gerar desigualdades territoriais e institucionais.

Estas fragilidades podem afetar a coerência sistémica, a previsibilidade jurídica e a efetividade material do regime, especialmente na ausência de mecanismos estruturados de monitorização e responsabilização.

2. Indicadores de processo

No plano processual, o diploma prevê a existência de serviços multidisciplinares, medidas de acessibilidade física e digital, adaptações nos regimes de frequência e avaliação e mecanismos de apoio pedagógico, em alinhamento com os artigos 9.º e 24.º da CDPD e com o dever de garantir educação inclusiva e acessível em condições de igualdade.

Contudo, a suficiência processual do regime depende de condições operacionais que não se encontram plenamente asseguradas:

- **Ausência de procedimentos nacionais mínimos, uniformes, transparentes e céleres** para a atribuição e reconhecimento do estatuto de estudante com necessidades educativas específicas, designadamente quanto a: prazo máximo de decisão; composição mínima da equipa multidisciplinar de avaliação; possibilidade de reapreciação ou recurso; e utilização de formulários e procedimentos acessíveis, com risco de desigualdade institucional e discricionariedade administrativa, em tensão com os artigos 5.º e 24.º da CDPD e com o Comentário Geral n.º 4 do Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

- **Regime insuficientemente densificado de proteção de dados pessoais e confidencialidade**, apesar da referência ao sigilo do estatuto, não se encontrando asseguradas garantias explícitas quanto à limitação da recolha de dados ao estritamente necessário, ao armazenamento seguro, ao acesso restrito à informação sensível e à possibilidade de anonimização para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 22.º da CDPD (*Respeito pela privacidade*) e com o Regime Geral de Proteção de Dados.

- **Inexistência de mecanismos estruturados de reclamação administrativa e de supervisão acessível** ao estudante, que assegurem tutela efetiva dos direitos previstos no diploma e acesso à justiça em condições de igualdade (artigo 13.º da CDPD – *Acesso à justiça*).

- **Falta de auditoria, reporte e mecanismos corretivos obrigatórios em matéria de acessibilidade digital**, o que pode gerar conformidade formal sem efetividade material;

- **Ausência de padrões mínimos e rácios para os serviços multidisciplinares**, bem como de financiamento estrutural permanente, podendo resultar em desigualdades territoriais;

- **Formação contínua não densificada como obrigação estruturante**, apesar de ser reconhecida internacionalmente como condição essencial para a implementação da educação inclusiva (artigo 24.º, n.º 4 da CDPD e Comentário Geral n.º 4).

A evidência internacional demonstra que a capacitação institucional, a existência de procedimentos claros e mecanismos de responsabilização são determinantes para a sustentabilidade das políticas inclusivas. Na sua ausência, subsiste o risco de um regime formalmente inclusivo, mas operacionalmente desigual.

3. Indicadores de resultado

Os resultados desejados incluem aumento do acesso, permanência e sucesso académico. A evidência mostra evolução positiva no número de estudantes com deficiência, mas persistência de desigualdades em taxas de conclusão e participação. O diploma não integra metas, indicadores ou reporte sistemático, o que limita a avaliação do seu impacto e pode conduzir a resultados normativos sem efeitos materiais.

Para além disso, a avaliação exclusivamente quadrienal prevista no diploma revela-se insuficiente para garantir acompanhamento efetivo e correção atempada de assimetrias. O regime beneficiaria da previsão de um sistema nacional de monitorização com indicadores de acesso, permanência, sucesso e participação, desagregados por tipo de deficiência, género, idade e área de estudo, com reporte periódico anual ou bianual, em conformidade com o artigo 31.º da CDPD.

Os resultados pretendidos pelo diploma incluem o aumento do acesso às IES, da permanência e do sucesso académico dos estudantes com deficiência, em conformidade com o direito à educação inclusiva e com o princípio da igualdade de oportunidades (artigos 5.º e 24.º da CDPD). A evidência disponível indica evolução positiva no acesso, mas persistência de desigualdades nas taxas de permanência, conclusão e participação plena, sinalizando a existência de barreiras estruturais e processuais ainda não ultrapassadas.

O diploma não integra metas quantitativas, indicadores de desempenho ou obrigações de monitorização contínua, nem estabelece um sistema de recolha e divulgação sistemática de dados desagregados, conforme exigido pelo artigo 31.º da CDPD. A avaliação prevista ocorre apenas quatro anos após a entrada em vigor, o que limita a capacidade de correção precoce e de acompanhamento progressivo do impacto das medidas.

Adicionalmente, o regime não mede dimensões qualitativas essenciais, como:

- participação plena na vida académica,
- bem-estar e experiência educativa,
- abandono académico,
- desigualdades por tipo de deficiência.

O regime não contempla atualmente uma abordagem interseccional das desigualdades, apesar de a evidência demonstrar que estudantes com deficiência podem enfrentar discriminação múltipla em função do género, da condição socioeconómica, da origem (*e.g.* migrante) ou de outros fatores. A integração desta perspetiva intersecional permitiria desenhar medidas mais ajustadas e equitativas, em consonância com o artigo 5.º da CDPD e o Comentário Geral n.º 6.

A ausência de um quadro robusto de monitorização baseado em indicadores estruturais, processuais e de resultado pode conduzir à produção de efeitos predominantemente normativos, ou seja, o reconhecimento formal de direitos, mas sem tradução material consistente na experiência real dos

estudantes. A efetividade do regime dependerá da integração de metas mensuráveis, recolha sistemática de dados, avaliação periódica e mecanismos de responsabilização orientados para resultados.

V. Avaliação global da proposta

O Projeto de Lei estabelece um quadro jurídico específico para o acesso e frequência do ensino superior por *"estudantes com necessidades educativas específicas"*, consagrando direitos, princípios e obrigações institucionais em matéria de acessibilidade, apoio pedagógico, serviços especializados e financiamento. O diploma alinha-se, em termos gerais, com os artigos 4.º, 5.º, 9.º, 24.º e 28.º da CDPD, ao reconhecer a educação inclusiva como direito fundamental e ao prever medidas destinadas a remover barreiras à participação plena.

Para reforçar a coerência sistémica e a continuidade dos percursos educativos, o regime jurídico beneficiaria ainda de uma articulação expressa com a *Lei de Bases do Sistema Educativo* e com o Decreto-Lei n.º 54/2018[9], aplicável ao ensino básico e secundário, assegurando transições consistentes, previsibilidade de apoios e alinhamento entre níveis de ensino.

A arquitetura normativa revela elementos estruturalmente positivos, designadamente:

- consagração de direitos e apoios específicos;
- criação de serviços multidisciplinares;
- previsão de um mecanismo financeiro;
- introdução de deveres de acessibilidade física e digital;
- atribuição de competências fiscalizadoras à Inspeção-Geral da Educação e Ciência; e
- previsão de avaliação do regime.

Contudo, a análise jurídico-técnica evidencia que a efetividade material do regime dependerá da sua densificação normativa e operacionalização. Assim,

[9] Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho - Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva.

persistem fragilidades relevantes com impacto potencial na conformidade plena com a CDPD:

- insuficiente densificação da adaptação razoável como direito subjetivo exigível (artigo 5.º da CDPD e Comentário Geral n.º 6);
- ausência de um quadro estruturado de recolha e divulgação de dados desagregados (artigo 31.º da CDPD);
- inexistência de mecanismos claros de tutela administrativa acessível ao estudante e de acesso efetivo à justiça (artigo 13.º da CDPD);
- ausência de padrões nacionais mínimos para serviços de apoio e financiamento estrutural;
- participação das pessoas com deficiência prevista apenas de forma pontual e não como princípio estruturante (artigo 4.º, n.º 3 da CDPD);
- avaliação tardia e ausência de monitorização contínua baseada em indicadores.

A evidência empírica disponível demonstra que políticas inclusivas juridicamente adequadas podem produzir impacto limitado quando não são acompanhadas por monitorização estruturada, capacitação institucional, previsibilidade financeira e mecanismos de responsabilização[10].

Assim, embora o diploma represente um avanço normativo relevante, a sua conformidade material com a CDPD e a sua eficácia dependerão da integração de mecanismos jurídicos e operacionais que assegurem previsibilidade, uniformidade e avaliação orientada para resultados.

VI. Recomendações

As recomendações que se apresentam visam reforçar a conformidade com a CDPD, a segurança jurídica e a efetividade do regime, mantendo a exequibilidade legislativa.

1. Garantia de direitos e igualdade material

1.1 Consagração expressa do direito a adaptações razoáveis exigível

[10] IPPS-ISCTE. (2025). *Avaliação da Educação Inclusiva – Relatório Final (PESSOAS 2030)*.

O diploma deve prever expressamente que as adaptações razoáveis constituem um direito do estudante e uma obrigação da IES, devendo incluir:
(i) a avaliação individualizada das necessidades de apoio;
(ii) a fixação de prazos razoáveis para decisão;
(iii) a obrigação de fundamentação escrita em caso de recusa; e
(iv) a existência de mecanismos acessíveis de reclamação e reapreciação, em conformidade com o artigo 5.º da CDPD e o Comentário Geral n.º 6.

1.2 Procedimento nacional mínimo para atribuição do *"Estatuto do estudante com necessidades educativas específicas"*
Estabelecer critérios uniformes para a atribuição do estatuto, prazos máximos, garantias procedimentais e mecanismos de recurso, evitando desigualdade institucional (artigos 5º e 24º da CDPD; e o Comentário Geral n.º 4).

2. Proteção efetiva dos direitos do *"estudante com necessidades educativas específicas"*

2.1 Implementação de procedimentos de reclamação simples e acessíveis
Prever mecanismos acessíveis de reclamação quando os direitos não sejam cumpridos, assegurando decisão fundamentada e possibilidade de revisão, em conformidade com o artigo 13.º da CDPD. Sem prejuízo da aplicação do regime geral do procedimento administrativo, importa garantir que estes procedimentos sejam efetivamente acessíveis, compreensíveis e exequíveis no contexto específico, assegurando tutela efetiva e ausência de barreiras procedimentais.

2.2 Possibilidade de recurso a entidade externa independente
Prever a possibilidade de recurso a entidade externa independente quando a reclamação não seja resolvida, em conformidade com os artigos 13.º e 33.º da CDPD. Esta previsão não substitui os meios judiciais e administrativos gerais, que naturalmente se mantêm, mas visa assegurar a existência de mecanismos acessíveis, independentes e não judiciais que

reforcem a tutela efetiva, a mediação e a responsabilização institucional, contribuindo para a proteção prática dos direitos[11].

3. Monitorização, recolha de dados e avaliação

3.1 Prever um sistema de recolha de dados desagregados, de âmbito nacional

Incluir indicadores estruturais, processuais e de resultado, com reporte periódico; bem como, a recolha e divulgação de dados sobre acesso, permanência, sucesso e participação dos *"estudantes com necessidades educativas específicas"* (artigo 31.º da CDPD e Comentário Geral n.º 4).

3.2. Avaliação contínua do regime

Substituir o modelo exclusivamente quadrienal por um sistema de monitorização regular baseado em indicadores de estrutura, processo e resultados (artigos 31.º e 33.º da CDPD).

3.3 Participação estruturada das pessoas com deficiência

Prever consulta obrigatória e participação contínua das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas (artigo 4.º, n. 3 da CDPD e Comentário Geral n.º 7).

4. Capacitação institucional e coerência territorial

4.1 Definição de padrões nacionais mínimos para os serviços multidisciplinares

Incluir rácios, definir competências técnicas e alocar financiamento estruturado, prevenindo desigualdades institucionais e territoriais (artigo 4.º da CDPD e Comentário Geral n.º 7).

4.2 Formação contínua obrigatória segundo o modelo de direitos humanos da CDPD, em matéria de educação inclusiva

Garantir a capacitação estruturada da comunidade educativa, envolvendo docentes, os profissionais dos diferentes serviços e os estudantes com e sem necessidades educativas específicas (artigo 24.º CDPD e Comentário

[11] IPPS-ISCTE. (2025). *Avaliação da Educação Inclusiva – Relatório Final (PESSOAS 2030)*.

Geral n. 4).

5. Acessibilidade e implementação efetiva

5.1 Verificação periódica da acessibilidade digital

Garantir a realização de auditorias independentes e o reporte obrigatório em matéria de acessibilidade digital, prevendo mecanismos de verificação e correção, e garantindo a efetividade material (artigo 9.º da CDPD e Comentário Geral n.º 2).

5.2 Estabilidade e previsibilidade do financiamento

Definir critérios objetivos e estabilidade plurianual do mecanismo financeiro, por forma a garantir a sustentabilidade das políticas públicas (artigo 4.º, n. 2 da CDPD e Comentário Geral n.º 4).

6. Avaliação de resultados e impacto material

6.1 Definição de metas e indicadores de resultado

Prever indicadores sobre permanência, conclusão, participação e desigualdades, permitindo a avaliação objetiva do impacto, bem como, a correção de desigualdades persistentes (artigo 24.º e 31.º da CDPD).

VII. Conclusões

O Projeto de Lei constitui um avanço relevante na consolidação do direito à educação inclusiva no ensino superior, ao estabelecer um quadro normativo específico, reconhecer direitos, prever mecanismos de apoio e introduzir instrumentos de financiamento e fiscalização, em alinhamento com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Contudo, a análise evidencia que a efetividade material do regime dependerá menos da sua formulação normativa e mais da sua capacidade de implementação coerente, monitorizada e sustentada. A experiência acumulada na avaliação das políticas de educação inclusiva demonstra que

quadros jurídicos adequados podem produzir resultados limitados quando persistem fragilidades na operacionalização, na monitorização, na capacitação institucional e na previsibilidade dos recursos.

O diploma apresenta uma arquitetura estrutural positiva, mas subsistem lacunas relevantes em matéria de densificação de direitos exigíveis; monitorização e recolha de dados; participação estruturada; capacitação institucional; previsibilidade financeira e mecanismos de tutela efetiva.
Sem a integração destes elementos, existe o risco de produção de efeitos predominantemente normativos, com reconhecimento formal de direitos, mas com impacto limitado na experiência real dos estudantes (padrão já identificado em avaliações de políticas inclusivas).

Reforçando os elementos estruturais, processuais e de resultado acima identificados, o regime poderá evoluir para um modelo mais coerente, previsível e efetivo, assegurando não apenas a conformidade jurídica com a CDPD, mas a concretização material do direito à educação inclusiva em condições de igualdade.

Apresentamos os nossos melhores cumprimentos,

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

VIII. Referências Bibliográficas

Assembleia da República. (2025). *Projeto de Lei n.º 312/XVII (PS): Regime jurídico dos estudantes com necessidades educativas específicas no ensino superior*. https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=152806

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2014). *Comentário Geral n.º 1 (2014) sobre o artigo 12.º: Reconhecimento igual perante a lei*. Nações Unidas. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-1-2014-article-12-equal

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2014). *Comentário Geral n.º 2 (2014) sobre o artigo 9.º: Acessibilidade*. Nações Unidas. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-2-2014-article-9-accessibility

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2016). *Comentário Geral n.º 4 (2016) sobre o artigo 24.º: Direito à educação inclusiva*. Nações Unidas. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-2016-article-24-right-inclusive

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2018). *Comentário Geral n.º 6 (2018) sobre igualdade e não discriminação*. Nações Unidas. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-6-2018-equality-and-non

Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (2018). *Comentário Geral n.º 7 (2018) sobre a participação das pessoas com deficiência*. Nações Unidas. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-7-2018-participation-persons

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. (2024). *Inquérito às necessidades especiais de educação no ensino superior 2023/2024*.

https://www.dgeec.mec.pt/np4/estatisticas/

Governo de Portugal. (2026). *Estratégia Nacional para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2026–2030*. https://www.portugal.gov.pt

IPPS-ISCTE. (2025). *Avaliação da Educação Inclusiva (PESSOAS 2030) — Relatório final*. https://ipps.iscte-iul.pt/images/publicacoes/Relatorio_Final_Avaliacao_Educacao_Inclusiva_PESSOAS_2030.pdf

Nações Unidas. (2006). *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convention_accessible_pdf.pdf

Observatório da Deficiência e Direitos Humanos. (2025). *Pessoas com Deficiência em Portugal — Indicadores de Direitos Humanos 2025*. https://oddh.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/publicacoes/relatorios

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2024). *TALIS 2024 — Nota sobre Portugal*. https://www.oecd.org/education/talis/talis-2024-country-note-portugal.pdf

Portugal. (2018). *Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho: Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva*. Diário da República. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961

Portugal. (2018). *Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro: Define os requisitos de acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis dos organismos do setor público*. Diário da República. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/83-2018-116381384

Portugal. Governo de Portugal. (2021). *Estratégia Nacional para a Inclusão*

das Pessoas com Deficiência 2021–2025.
https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-para-a-inclusao-das-pessoas-com-deficiencia-2021-2025

Portugal. Governo de Portugal. (2026). *Estratégia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2026–2030*.
https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/documento?i=estrategia-para-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-2026-2030

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. (2017). *Relatório do Grupo de Trabalho para as Necessidades Especiais na Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (GT-NECTES)*.
https://www.dges.gov.pt/sites/default/files/Relatorio_GT_NECTES_2017.pdf

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

geral@me.cdpd.pt
https://me-cdpd.pt/
Rua de São Bento, n.º 308 1249-068 Lisboa