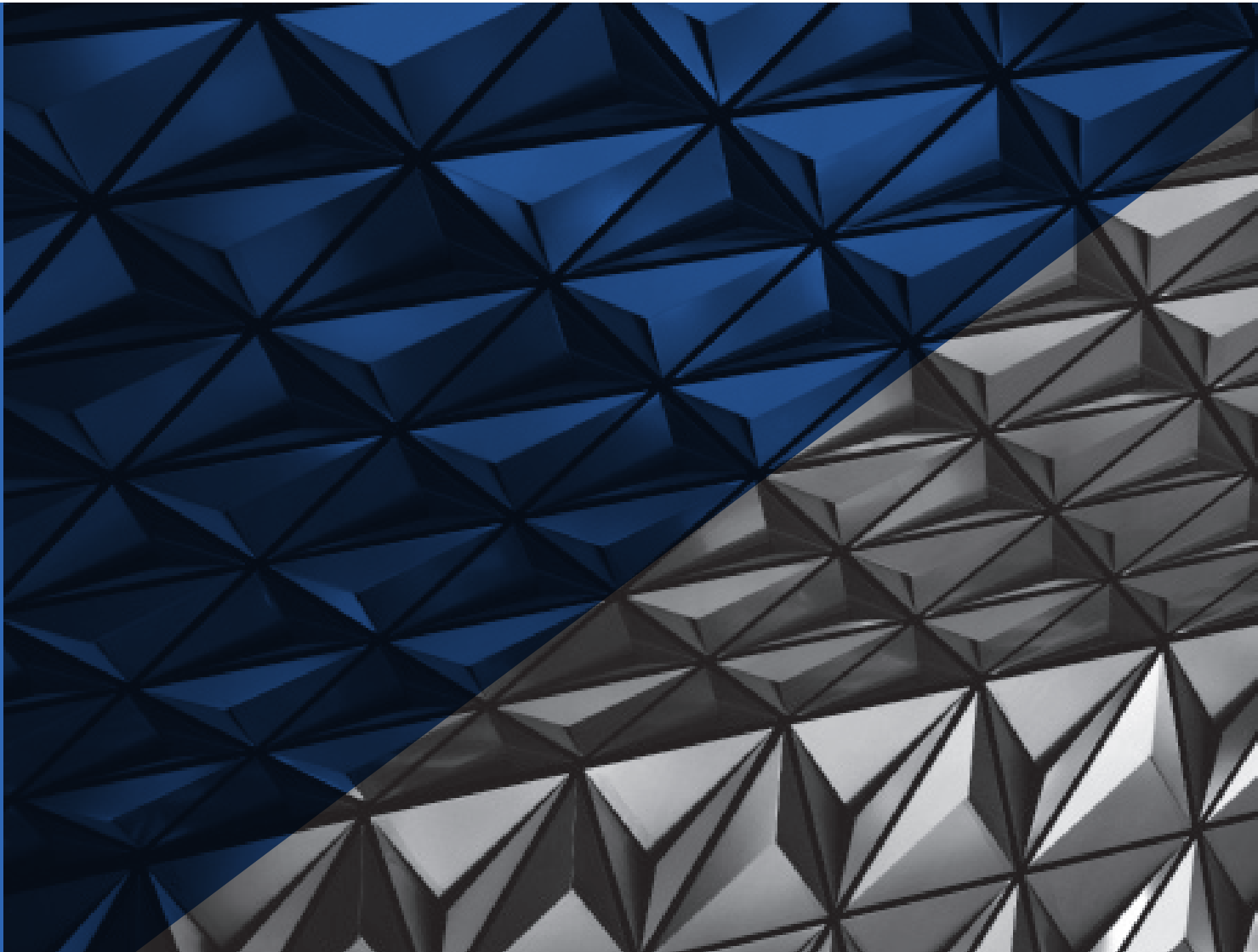


O SISTEMA DE QUOTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ACESSO AO EMPREGO PÚBLICO: ONTEM, HOJE... E AMANHÃ?

RODRIGO GODINHO SANTOS



O sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público: ontem, hoje... e amanhã?*

0. Introdução; I. Enquadramento e surgimento das quotas no acesso ao emprego público; II. A aplicação do DL 29/2001 até 2008; III. A aplicação do DL 29/2001 após a Lei 12-A/2008; IV. Pistas para o futuro do DL 29/2001

0. Na sociedade dos dias de hoje, o direito ao trabalho é tido como um meio essencial para que qualquer cidadão possa atingir a sua plena realização pessoal. No caso das pessoas com deficiência, este direito tem ainda uma importância reforçada, já que ele representará, na prática, um dos meios através dos quais melhor poderão estas pessoas alcançar uma plena inserção e participação no tecido social, passo essencial para a tão almejada verdadeira igualdade material. Não admira, por isso, que os textos legais de valor superior (convenções internacionais, normativos de Direito da União Europeia, normas constitucionais nacionais ou leis de bases) contemplem amiúde disposições destinadas a garantir, ou incentivar, o trabalho, em particular de pessoas com deficiência, procurando que nele e através dele, se alcancem verdadeiras condições de igualdade social.

No entanto, as estatísticas e a própria realidade demonstram que estamos (e estaremos nos tempos mais próximos) longe de atingir uma situação de igualdade no que diz respeito ao acesso e permanência no mercado de trabalho. As pessoas com deficiência não só têm dificuldades acrescidas no acesso e conclusão de etapas formativas (quer em contexto escolar ou universitário, quer em contexto de formação para o emprego), como ainda enfrentam maiores dificuldades para ingressar no mercado de trabalho propriamente dito (seja por conta própria seja por conta de outrem), e ainda subsistem

* Trabalho elaborado no âmbito do I Curso Pós-Graduado "O Direito e os Direitos de Pessoas com Deficiência" organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, com coordenação da Prof^a Doutora Carla Amado Gomes e do Mestre Jaime Valle, no ano lectivo de 2009/2010.

com alguma indesejada frequência barreiras que dificultam a progressão ou mesmo a manutenção de postos de trabalho.

Porque buscamos uma sociedade que espelhe o princípio da igualdade, em que todos possam dar um contributo igual apesar das suas próprias diferenças, e porque há que aproximar os níveis de empregabilidade das pessoas com deficiência daqueles que se verificam entre os demais cidadãos, surge a necessidade de criar algumas discriminações positivas.

O objecto do presente estudo será justamente uma dessas medidas de discriminação positiva vigente no ordenamento jurídico português, especificamente o sistema de quotas no acesso ao emprego público para pessoas com deficiência, medida que foi criada pelo DL nº 29/2001, de 3 de Fevereiro. Como tem sido este regime aplicado? O que mudou após a entrada em vigor do novo enquadramento legal do emprego público? O que fará sentido mudar? Serão estas algumas das perguntas que nos acompanharão ao longo do presente trabalho, que consistirá na tentativa de desenho de algumas das respostas possíveis a estas mesmas questões.

Procuraremos, enfim, demonstrar que, no actual quadro jurídico que enforma a constituição da relação de emprego público, o sistema de quotas de acesso para pessoas com deficiência está francamente debilitado, correndo o risco de se tornar ainda mais difícil a sua já reduzida aplicabilidade.

Na hora de iniciarmos esta exposição, são devidos alguns agradecimentos, que desde já gostaríamos de manifestar. Começaremos por agradecer ao Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que, a par com a Fundação Liga, tornou realidade o I Curso Pós-Graduado “O Direito e os Direitos de Pessoas com Deficiência”. Pela qualidade das intervenções e da reflexão que este curso permitiu, devido é também um agradecimento aos seus Coordenadores, Professora Doutora Carla Amado Gomes e Mestre Jaime Jaime Valle. Seguidamente, agradece-

se em particular ao Dr. José Manuel Serôdio, actualmente Chefe de Divisão do Gabinete de Apoio Técnico do Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P. (INR), jurista com reconhecida e vasta experiência na matéria dos direitos das pessoas com deficiência, que nos forneceu algumas das pistas de reflexão que seguimos no presente trabalho.

E, por fim, um agradecimento a todas as pessoas com deficiência com quem convivemos nos últimos anos e que, por esta ou aquela razão – as mais das vezes de índole prática – nos suscitaram questões sobre a interpretação e aplicação do DL 29/2001, e nos enriqueceram com os seus relatos pessoais de situações em que este diploma foi (ou poderia ter sido) tido em devida conta.

I. O modelo social dos dias de hoje contempla, como um dos seus vectores fundamentais, o contributo activo de cada um para essa mesma sociedade, na medida das suas possibilidades. A entrada na vida activa é fruto de um percurso formativo, de maior ou menor duração, que prepara o cidadão para desenvolver uma actividade que não só lhe permite contribuir para a sociedade, mas também obter desta, como resultado do seu trabalho, aquilo de que precisa para a satisfação das suas necessidades.

Idealmente, tal contributo é desenvolvido no seio e com os constrangimentos económico-sociais do mercado de trabalho, sendo por isso mesmo que várias Constituições, como a portuguesa, estabelecem como direito fundamental a livre escolha da profissão, dentro de certos condicionalismos, e a segurança no emprego¹. Há no entanto, no seio da sociedade, determinados grupos – como o das pessoas com deficiência – que estão, à partida, em condições mais adversas para se integrarem por esta via, quer porque o seu percurso preparatório sofreu algumas vicissitudes, quer porque a própria

¹ Na Constituição da República Portuguesa, cfr. Os arts. 47.º e 53.º.

sociedade tende a ignorar ou menosprezar as capacidades contributivas destas pessoas.

Sendo o Estado de direito democrático enformado por diversos princípios, entre eles o da igualdade, não pode o legislador deixar de promover a integração social de tais cidadãos, incentivando assim a sua plena participação social e, ao mesmo tempo, permitindo que essa interacção indivíduo-sociedade esbata as barreiras subsistentes.

A 3 de Fevereiro de 2001 foi publicado, em Diário da República, o DL nº 29/2001², que institui um sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público. Como se pode ler no preâmbulo deste diploma legal, o legislador considerou que faz «todo o sentido que o Estado, na sua qualidade de grande empregador, tome a seu cargo a responsabilidade de promover a qualificação laboral do cidadão com deficiência e torne possível o seu acesso a emprego qualificado», isto porque «a deficiência acarreta muitas vezes, num registo próximo do absurdo, o peso da sua diferença e às barreiras materiais somam-se muitas vezes as barreiras imateriais, as da área relacional, das atitudes e dos comportamentos, as quais impedem sempre o acesso ao exercício pleno da cidadania». Esta medida integra-se, ideologicamente, numa nova forma de abordar os problemas das pessoas com deficiência, designada como “the rights-based approach”, baseada na efectivação dos direitos de cidadania das pessoas com deficiência enquanto membros de pleno direito da sociedade, por oposição ao modelo tradicionalmente seguido na Europa, de índole mais prestacional, baseado em respostas da sociedade aos problemas das pessoas com deficiência³.

Com esta medida legislativa visou-se criar mais e melhores condições para uma maior e melhor integração profissional destes cidadãos no mercado de trabalho, desígnio de política de emprego que o legislador

² Publicado no Diário da República, n.º 29, Série I-A, de 3 de Fevereiro de 2001, pp.587-589.

³ Sobre os diferentes modelos, a sua distinção e a sua aplicação na Europa, cfr. GERARD QUINN, European Disability Law, in <http://www.nuigalway.ie/law/documents/.../1%20CPS%202007.pdf>, consultado a 15-Mai-2010.

já consagrara na Lei de Bases da Prevenção e da Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência⁴. Prosseguia assim também o Estado o objectivo constitucional de assumir o encargo da efectiva realização dos direitos destes cidadãos, a que está de resto constitucionalmente obrigado nos termos do n.º 2 do art.º 71.º da CRP.

Um dos princípios que norteiam o Estado de direito democrático é o princípio da igualdade, que entre nós encontra acolhimento em variadas disposições constitucionais⁵. Este princípio, como sucede em geral com qualquer proposição básica fundamental que condiciona um sistema (jurídico, por exemplo), desdobra-se em diversas vertentes.

Numa primeira formulação, começou por se enunciar o princípio da igualdade perante a lei (igualdade formal), postulando-se que todos os cidadãos são iguais perante a lei, sem distinções de qualquer espécie. No entanto, esta formulação era claramente desigualitária, pois não atendia às diferenças que, de facto, se verificavam, dando-se então o advento da igualdade material, que postula que a igualdade perante a lei não pode deixar de ter em conta as diferenças que existam de facto, porque só assim se poderá buscar o restabelecimento de uma plena igualdade, corrigindo a situação desigual que a diferença já havia causado.

É deste esforço de equalização, de tornar o mais igual possível aquilo que é, à partida, menos igual, que surge com o Estado social de direito democrático o conceito de justiça material, fruto do entrecruzar do princípio da igualdade, na sua vertente de igualdade material, com o princípio da dignidade da pessoa humana. Na verdade, o princípio da dignidade da pessoa humana há-de ser, também ele, ao mesmo tempo fonte e limite do princípio da igualdade, na medida em que essa

⁴ Cfr. Art.º 22.º da Lei n.º 9/89, publicada no Diário da República, n.º 100, I Série, de 2 de Maio de 1989, pp. 1796-1799. Esta lei foi mais tarde revogada pela Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto, publicada no Diário da República, n.º 194, Série I-A, pp. 5232-5236, lei esta que dedica os seus arts. 26.º a 28.º à matéria do emprego de pessoas com deficiência.

⁵ Veja-se a este propósito MARIA LÚCIA AMARAL, "O princípio da igualdade na Constituição portuguesa", in "Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando Marques Guedes", Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 35-58.

igualdade se há-de fundar sempre no mais amplo respeito pela construção e manutenção da dignidade pessoal de cada indivíduo.

É justamente por a igualdade já não ser hoje em dia configurável apenas como igualdade formal que poderão ser legitimadas discriminações, enquanto afastamentos pontuais dessa tal igualdade formal, para alcançar a igualdade material. Tais discriminações (isto é, tais tratamentos diferentes) podem ser negativas ou positivas, consoante restrinjam ou ampliem os direitos de certos grupos em determinadas situações. O estabelecimento de um sistema de quotas no acesso ao emprego público para pessoas com deficiência é um bom exemplo de uma medida de discriminação positiva, na medida em que amplia, para esses cidadãos, o leque de possibilidades de acesso a um emprego público. Naturalmente que tal discriminação positiva implicará, na sua aplicação, que num ou noutro caso pontual se restrinjam direitos que, de outra forma, caberiam a pessoas sem deficiência, mas no entanto este será o preço a pagar pelo restabelecimento da igualdade material.

Dispõe o art.º 13.º da CRP que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (n.º 1), não podendo ninguém ser «privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever (...)» (n.º 2)⁶. Dito de outra forma, e em princípio, a discriminação será constitucionalmente inadmissível. Só não o será quando ela corresponder, de facto, ao meio apto e necessário que, de forma proporcional, permita o restabelecimento da igualdade, a igualdade material.

Diversos estudos, nacionais e internacionais, têm apontado o sistema de quotas no acesso ao emprego público como um meio apto,

⁶ Com alguma doutrina, aderimos à interpretação mais abrangente do princípio da igualdade resultante de uma enumeração não meramente taxativa dos factores de discriminação presentes no art.º 13.º, n.º 2 da CRP. Veja-se, a este propósito, JORGE REIS NOVAIS, “Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa”, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, pp. 101-115, *max.* pp. 110-115, e o Acórdão 513/96 do Tribunal Constitucional (Proc. 805/95), rel. Pelo Cons. Ribeiro Mendes, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960513.html> (consultado a 15-Mai-2010).

necessário e proporcional para repor as condições de igualdade das pessoas com deficiência no acesso ao emprego, na sua manutenção e progressão profissional, assumindo o Estado-Administração a incumbência de criar mecanismos que permitam às pessoas com deficiência, em condições o mais próximo possível da igualdade, assegurarem o direito fundamental de acesso em pé de igualdade à função pública constitucionalmente garantido no n.º 2 do art.º 47.º da CRP.

Na sua origem histórica, o DL n.º 29/2001 não pode também ser desligado de outras manifestações supra-nacionais de carácter programático, que desejavelmente seriam (como foram) traduzidas em disposições normativas. Referimo-nos, designadamente, ao artigo 7.º da Directiva n.º 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro⁷, que legitima medidas de discriminação positiva desde que estas tenham como finalidade o fomento da inserção das pessoas com deficiência no mundo do trabalho.

É certo que, após a sua publicação, o DL n.º 29/2001 acabou por ver o seu enquadramento reforçado por muitas outras disposições. De muitas delas procuraremos dar conta ao longo do desenvolvimento dos pontos subsequentes da presente exposição.

II. No ponto em que nos encontramos, procuraremos agora fazer uma análise do que foi a aplicação do DL n.º 29/2001 no período desde a sua entrada em vigor (3 de Maio de 2001) até à plena entrada em vigor do quadro normativo aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. A razão de ser dessa delimitação temporal centra-se na diferença substancial do regime de acesso ao emprego público, antes regulado pelos DL n.º 184/89, de 2 de Junho, 427/89, de 7 de Dezembro, e 204/98, de 11 de Julho, e que agora se encontra previsto na Lei n.º 12-

⁷ Publicada no JOUE nº L 303, de 02/12/2000.

A/2008, de 27 de Fevereiro, complementada com a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro.

Como resulta do seu art.º 1.º, o DL n.º 29/2001 foi concebido para ser aplicado em todos os órgãos da Administração Pública (designadamente, administração directa e indirecta do Estado e administrações regional e local), admitindo-se apenas que, no caso da Administração Regional e mercê das suas especificidades, esta procedesse à sua adaptação por Decreto Legislativo Regional. Quando surgiu o DL n.º 29/2001, a relação jurídica de emprego público constituía-se prioritariamente por nomeação, embora fosse admitida a hipótese de ser constituída por contrato, quer fosse contrato administrativo de provimento quer fosse contrato de trabalho a termo⁸, sendo que em qualquer dos casos o diploma era aplicável, mesmo que fossem necessárias adaptações.

Fora do seu âmbito de aplicação ficaram, designadamente, as sociedades anónimas de capitais públicos e ainda outras realidades, como as actualmente designadas entidades públicas empresariais ou, *grosso modo*, o sector empresarial do Estado. Poder-se-ia aproveitar a oportunidade para estabelecer, ainda que apenas como princípio, um sistema de alguma forma análogo para as sociedades em que o Estado detivesse o poder de influenciar directa ou indirectamente a gestão, o que poderia vir a funcionar como incentivo para outros intervenientes económicos, mostrando que era economicamente racional e socialmente justo reservar um certo número de lugares para pessoas com deficiência nas diferentes organizações. Uma solução possível veio mais tarde a ser tentada pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 28.º da Lei n.º 38/2004, embora as normas deste artigo tenham, naturalmente, carácter meramente programático sem que, até hoje, tenham ganho (seja no

⁸ Era o que resultava dos arts. 5.º a 7.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho, publicado no Diário da República n.º 126, I Série, pp. 2149-2156, e ainda do disposto nos arts. 3.º a 21.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, publicado no Diário da República n.º 281, Série I, pp. 5322-5329, sucessivamente alterado.

sector empresarial do Estado, seja mesmo nas grandes empresas) algum grau de concretização e/ou de imperatividade.

Quanto ao seu âmbito de aplicação subjectivo, o DL n.º 29/2001 definiu, no seu art.º 2.º, o conceito de pessoas com deficiência para efeitos deste diploma, estabelecendo que não basta a noção de deficiência prevista na Lei de Bases para a Prevenção e para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência. Torna-se ainda necessário que, apesar dessa deficiência, as pessoas possam exercer, sem limitações funcionais (ou com limitações funcionais superáveis através da adequação do posto de trabalho ou de ajuda técnica), a actividade para a qual se candidatam, conforme se encontre descrita no aviso de abertura do concurso ou na regulamentação aplicável à carreira ou categoria para a qual o concurso é aberto. Num primeiro momento, é ao júri que recruta que cabe a decisão sobre a existência ou não de limitações funcionais (art.º 4.º, n.º 2), sendo que, em caso de dúvida por parte do júri ou quando o candidato alegue discordância face à essa decisão, a lei consagrou a possibilidade de se recorrer para uma Entidade de Recurso Técnico Específico (art.º 4.º, n.º 3), entidade essa prevista no art.º 5.º e definida através do Despacho Conjunto n.º 1006/2001⁹. Tanto quanto nos foi possível averiguar, esta Entidade apreciou três processos no ano de 2007 e apenas dois no ano de 2008, o que não deixa de ser um sinal ainda algo significativo, sobretudo se tivermos em conta que em 2007 foram abertos 22 procedimentos concursais com quotas para pessoas com deficiência em que se apresentaram no total 29 candidatos, sendo que houve colocação para 10 pessoas com deficiência, tendo sido excluídas 7 e aguardando-se, na altura, a conclusão de procedimentos em que estavam envolvidos 12 candidatos nestas circunstâncias. No entanto, deve aqui ser salientado o carácter de representatividade plural desta entidade, acautelando uma representação adequada dos diversos interesses que

⁹ Publicado no Diário da República, n.º 267, II Série, de 17 de Novembro, pp. 19085-19086.

possam estar em conflito e uma suficiente ponderação dos referidos interesses e direitos.

O DL n.º 29/2001 prevê, no seu art.º 4.º n.º 1, a publicação, nos avisos de abertura dos procedimentos de recrutamento, do número de lugares a preencher por pessoas com deficiência. Trata-se de uma norma que, como veremos mais adiante no presente trabalho, tem sido interpretada com alguma liberdade, não obstante ser suficientemente clara na sua formulação. A sua razão de ser passará, certamente, por conferir mais ampla divulgação junto dos potenciais beneficiários sobre a existência e aplicação deste regime legal, necessidade que ontem como hoje se mantém, devido à grande falta de conhecimento por parte das pessoas com deficiência sobre os direitos que lhes assistem. Note-se ainda que estamos a falar de um direito previsto em legislação especial, e que portanto é em geral menos susceptível de ser conhecido inclusive da generalidade dos aplicadores do Direito, mormente dos que não exerçam funções na Administração Pública.

Os arts. 6.º e 7.º estabelecem normas destinadas a que o processo de selecção transcorra sem quaisquer dificuldades. Assim, no art.º 6.º prevê-se que o candidato deva declarar, no requerimento de candidatura, o grau e tipo de deficiência, devendo ainda indicar de que adaptações pensa necessitar para adequação de todo o processo de selecção. O art.º 7.º, por seu turno, recolhe a informação prestada pelo candidato, mais alguma de que o júri possa ter conhecimento pela sua própria posição no procedimento, e impõe que o processo de selecção seja adequado às reais capacidades de comunicação/expressão dos candidatos, prestando o INR todo o apoio técnico que se julgue necessário.

Na verdade, a aplicação prática deste diploma dita muitas vezes soluções criadas pelo próprio candidato ou pelo júri do procedimento, sem que sequer o INR chegue a ter a oportunidade de prestar o apoio técnico que estaria, muitas das vezes, em melhores condições para prestar, e que permitiria uma adequação do processo em que fossem

adequadamente ponderados os interesses de ambas as partes. Do nosso conhecimento pessoal, sabemos que muitas das vezes as soluções foram encontradas *ad hoc*, ou realizando provas de selecção em dias distintos, ou realizando provas orais quando o candidato cego poder-se-ia ter expressado por escrito se estivessem reunidas as necessárias condições – que, de resto, podiam até já estar reunidas na prática -, só para citar alguns exemplos de que temos conhecimento,. Chamamos ainda a atenção para o facto de não estar prevista neste Decreto-Lei a possibilidade de recurso caso o processo não tenha sido adequado às capacidades do candidato. Bem sabemos que haverá sempre a possibilidade de recurso hierárquico ou mesmo contencioso de decisões ou tomadas de posição do júri no *iter* procedimental, nos termos que a lei permita. Mas por via de regra esse recurso não terá qualquer efeito suspensivo, sendo que, entretanto, se estão a potenciar tomadas de posição que permitam que existam dois procedimentos a correrem em alturas distintas – um para todos os candidatos e outro, à parte, só para o candidato, solução prática que se afasta em muito do desejável para qualquer das partes.

Chegados ao final do procedimento de recrutamento, é tempo de observarmos como se fará o provimento do candidato com deficiência. Com efeito, é aqui que entra em acção o sistema de quotas. Nos termos do art.º 3.º do diploma, há reserva de 5% do total dos lugares postos a concurso para pessoas com deficiência, caso o número de lugares postos a concurso seja igual ou superior a 10, com arredondamento para a unidade (seja por excesso seja por defeito, consoante o caso). Esta regra contempla duas excepções: por um lado, se o número de lugares a preencher for igual ou superior a 3 e inferior a 10, o arredondamento é feito para a unidade superior (neste caso, um); e no caso de o concurso apenas contemplar um ou dois lugares, o candidato com deficiência só obtém provimento em caso de

igualdade de classificação, prevalecendo esta preferência sobre qualquer outra prevista em lei¹⁰.

O recurso ao conceito mais ou menos indeterminado de “total dos lugares postos a concurso” tem sido fonte de diversas dúvidas e interpretações discordantes. Em recente aresto, o Supremo Tribunal Administrativo pronunciou-se sobre o conceito de “totalidade das vagas” constante do art.º 3.º n.º 1 do DL n.º 29/2001, e da sua aplicabilidade quando conjugado com o disposto no art.º 8.º do mesmo Decreto-Lei¹¹. Entendeu o Supremo Tribunal Administrativo que, apesar de o concurso em questão ter sido aberto a nível nacional e contemplando no total 34 vagas, a aferição do número de vagas a preencher por candidatos com deficiência se há-de fazer sempre ponderadas as vagas em que o candidato possa vir a ser concretamente colocado, e especificamente cada uma daquelas a que o mesmo se candidata. Entendeu o julgador, no acórdão ora em apreciação, que «a reserva das quotas, como decorre do n.º 1, do citado art. 8º, deve ser suficientemente concretizada, a ponto de ser possível preencher, numa primeira fase, os lugares não reservados. Só desse modo os candidatos portadores de deficiência podem ser colocados, na 1ª fase, em condições de igualdade, nas quotas não reservadas - isto é, nos lugares concretos das escolas para onde concorreram». Em causa está justamente o modo de preenchimento dos lugares não reservados para pessoas com deficiência, que condicionará os lugares que, *a posteriori*, hão-de ficar disponíveis para as pessoas com deficiência preencherem ao abrigo da quota.

No entanto, já mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, esta questão era passível de ser colocada mesmo em procedimentos de recrutamento mais lineares do que o concurso de professores. Se, por exemplo, um determinado organismo

¹⁰ Por exemplo, sobre a preferência prevista no n.º 2 do art.º 37.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

¹¹ Acórdão do STA (2ª Subsecção do CA), de 02/04/2009, Proc. 0901/08, Rel. Cons. São Pedro, in <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf>, consultado a 15-Mai-2010.

pretendesse recrutar 4 assistentes administrativos, bastar-lhe-ia abrir dois procedimentos concursais distintos para assistentes administrativos. Mesmo que os abrisse na mesma data, quiçá até os publicasse no mesmo aviso (por exemplo, no mesmo Aviso em Diário da República) com referências diferentes, estaria gorado o objectivo do DL n.º 29/2001. O ponto fulcral da questão consistirá sem dúvida no modo de preenchimento da quota, conforme vem previsto no art.º 8.º deste Decreto-Lei. Esta questão ganhou ainda mais premência atentas as novas disposições da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, como adiante procuraremos demonstrar.

Uma última nota neste ponto para aludir a quatro diplomas, três deles legislativos, de crucial importância que entraram em vigor antes de 2008.

Primeiramente, à **Lei n.º 23/2004**, de 22 de Junho, que estabeleceu o regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública¹². Sabemos que, durante a sua vigência, muitas foram as dúvidas sobre a aplicabilidade do DL n.º 29/2001 aos recrutamentos efectuados por esta via. Dúvidas que, no entanto, não têm qualquer razão de ser, já que, se o DL n.º 29/2001 se tinha querido aplicar a todas as formas de recrutamento para a Administração Pública, como resulta claro do n.º 1 do art.º 3.º e do art.º 9.º deste Decreto-Lei, quando conjugados com o disposto no DL n.º 184/89 e no DL 427/89, não havia qualquer razão para não o aplicar a esta ampliação da forma de recrutamento por contrato de trabalho, sendo que foi este um dos efeitos úteis da nova Lei n.º 23/2004. As únicas excepções continuariam a ser as que estão previstas no n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 29/2001. A *quaestio jûris* está, contudo, ultrapassada nos dias de hoje, com a revogação da maioria das disposições da Lei n.º 23/2004 operada pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.

¹² Publicada no Diário da república, n.º 145, Série I-A, de 22 de Junho, pp. 3800-3805.

Cumpra-nos ainda registrar com apreço o reforço de importância conferido à existência do sistema de quotas no acesso ao emprego público, reforço esse que foi operado pelo n.º 3 do art.º 28.º da **Lei n.º 38/2004**, de 18 de Agosto. Com efeito, mais do que o legislador deste ou daquele Governo entender que tal discriminação positiva era constitucionalmente admissível e correspondia, na prática, a um imperativo de justiça e igualdade social, o legislador, ao consagrar a necessidade da existência de um sistema de quotas no acesso ao emprego público na lei que define as bases do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação das pessoas com deficiência, deu força acrescida ao DL n.º 29/2001, não o deixando meramente na disponibilidade de critérios de oportunidade de qualquer legislador com apetência para reformar o recrutamento na Administração Pública.

Seguidamente, abordaremos o enorme reforço de garantias que representa a entrada em vigor da **Lei n.º 46/2006**, de 28 de Agosto, que proíbe e pune toda e qualquer forma de discriminação em razão da deficiência ou da existência de risco agravado de saúde¹³. Esta lei, posteriormente regulamentada pelo DL n.º 34/2007 de 15 de Fevereiro¹⁴, assume claramente que a proibição de toda e qualquer forma de discriminação em razão da deficiência ou de risco agravado de doença não prejudica a vigência de outras disposições, legislativas ou regulamentares, que beneficiem estes cidadãos, desde que tais medidas tenham como objectivo garantir o exercício, em condições de igualdade, dos direitos nelas previstos.

A mesma Lei n.º 46/2006 dedicou especial atenção à discriminação existente no acesso ao emprego, como decorre do seu art.º 5.º, permitindo também colmatar algumas brechas deixadas mais ou menos em aberto pelo DL n.º 29/2001, no que diz respeito ao acesso ao emprego público. Com efeito, até à sua entrada em vigor, a única

¹³ Publicada no Diário da República, n.º 165, I Série, de 28 de Agosto de 2006, pp. 6210-6213.

¹⁴ Publicado no Diário da República, n.º 33, Série I, pp. 1176-1177.

possibilidade que os candidatos em procedimentos concursais que vissem violados os seus direitos após a admissão a concurso tinham para atacar eventuais atitudes discriminatórias seria, quando muito, a declaração judicial de anulação de qualquer acto administrativo praticado no procedimento, garantia que, naturalmente, assegurava muito pouco as pessoas com deficiência contra discriminações encapotadas, e muitas eram as que se poderiam praticar, querendo, ao abrigo apenas do DL n.º 29/2001 (como, por exemplo, a não observância das quotas ou a discriminação em sede de aplicação de qualquer método de selecção baseada na deficiência, ou em eventual juízo de inaptidão baseado na deficiência no decurso da aplicação de métodos de selecção como a entrevista profissional de selecção).

Uma última palavra para a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006**, de 18 de Abril, que aprova um conjunto de medidas e procedimentos a observar por todos os Ministérios em matéria de admissão de novos efectivos de pessoal, tendo em vista a operacionalização do princípio de uma nova admissão por cada duas saídas¹⁵. Com efeito, esta Resolução não só reforça o empenho da Administração Central (administração directa e indirecta do Estado), enquanto entidade empregadora, na prossecução de uma política de integração de pessoas com deficiência (alínea d) do seu ponto 2), como ainda “premeia” aqueles organismos que, mais do que cumprir o disposto no DL n.º 29/2001, decidem recrutar pessoas com deficiência em número superior àquele que resultaria de uma simples aplicação desse diploma, conferindo-lhes o direito a um número igual de possibilidades acrescidas de recrutamento, através de reserva de recrutamento a atribuir no ano seguinte.

Apesar do enorme avanço ideológico que esta disposição representa, não se conhecem até hoje aplicações práticas deste ponto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2006, o que reforçará a

¹⁵ Publicada no Diário da República, n.º 76, Série I-B, de 18 de Abril de 2006, pp. 2807-2809.

necessidade de, num futuro próximo, se informarem os serviços da Administração Pública sobre a existência da referida medida¹⁶.

III. Com a publicação, a 27 de Fevereiro de 2008, da Lei n.º 12-A/2008¹⁷, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, regulamentada no que à tramitação do procedimento concursal diz respeito pela Portaria n.º 83-A/2009¹⁸, de 22 de Janeiro, e complementada posteriormente pela publicação, a 11 de Setembro do mesmo ano, da Lei n.º 59/2008¹⁹, que aprova o regime do contrato de trabalho em funções públicas e o respectivo Regulamento, veio o legislador introduzir alterações substanciais, desde logo e para o que ora nos interessa, ao regime de constituição das relações jurídicas de emprego público.

Se é certo que este novo quadro legal revogou, expressa ou implicitamente, muitas das disposições legais que, até então, regulavam a prestação de trabalho a entes públicos, o que abona inequivocamente a favor da clarificação jurídica e da “codificação”, mais ou menos assumida como desiderato do legislador, não podemos deixar de frisar que nem toda a legislação anterior que, directa ou indirectamente, regia sobre pormenores desta matéria foi expressamente revogada ou incorporada na nova legislação. Normalmente, é desejável que, em podendo subsistir sem dificuldades de maior a legislação especial, esta se mantenha. Procuraremos averiguar, no decurso da presente exposição, se no que toca ao DL n.º 29/2001 andou bem o legislador ao não o modificar nem incorporar na nova legislação, ou se, pelo contrário, alguns aspectos operacionais ou de clareza ficaram a perder.

¹⁶ À semelhança do que foi feito, por exemplo, com a Circular n.º 1/DGAP/2002, de 5 de Agosto, da então Direcção-Geral da Administração Pública quanto ao DL n.º 29/2001.

¹⁷ Publicada no Diário da República, n.º 41, I Série, 1.º Suplemento, pp. 1326-(2)-1326(27).

¹⁸ Publicada no Diário da República, n.º 15, I Série, 1.º Suplemento, pp. 492-(2)-492(12).

¹⁹ Publicada no Diário da República, n.º 176, I Série, pp. 6524-6630.

Uma das inovações introduzidas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, na maneira como se enquadra a relação jurídica de emprego público, ainda que do ponto de vista orgânico, é a abolição da tradicional figura do quadro de pessoal. Até aqui, o quadro de pessoal era uma realidade de mais difícil mutação, mas também algo mais genérico. A nova figura dos mapas de pessoal, de aprovação anual a par com o orçamento de cada organismo (art.º 4.º, n.ºs 1 e 2), tem em conta os concretos objectivos a atingir em cada ano, por cada unidade orgânica de cada organismo, prevendo os recursos humanos que lhes estejam afectos.

Para o que aqui nos interessa, os mapas de pessoal prevêem os postos de trabalho a ocupar, postos esses que são ainda caracterizados em função da atribuição, competência ou actividade que o seu ocupante se destina a cumprir ou a executar, do cargo ou da carreira e categoria que lhes correspondam e, dentro de cada carreira e/ou categoria e quando imprescindível, da área de formação académica ou profissional de que o seu ocupante deva ser titular. Ou seja, e de uma forma mais simples: os mapas de pessoal parecem ser muito mais “personalizados”, no sentido em que se deixam de prever, por exemplo, 10 assistentes administrativos para o Departamento X, para se passarem a prever, por exemplo, 1 assistente técnico para desenvolver a tarefa Y, mais 2 para a tarefa Z, e por aí adiante, tudo dentro do mesmo Departamento. Se tivermos em conta que, nos termos do art.º 6.º, «face aos mapas de pessoal, o órgão ou serviço verifica se se encontram em funções trabalhadores em número suficiente, insuficiente ou excessivo» (n.º 1), após o que, «sendo insuficiente o número de trabalhadores em funções, o órgão ou serviço (...) pode promover o recrutamento dos necessários à ocupação dos postos de trabalho em causa» (n.º 2), daqui resulta claramente que tal recrutamento há-de ser feito não para os postos em abstracto de uma determinada carreira e/ou categoria de que o organismo careça, mas sim para os postos “individualmente”

previstos e não ocupados no mapa de pessoal do organismo, ou mesmo de uma dada unidade orgânica.

Na maioria dos casos, isto resultará numa situação em que dificilmente se atingirão os três postos idênticos a recrutar, o que reduz drasticamente as possibilidades de aplicação prática do DL n.º 29/2001, já que será bastante diminuta a probabilidade de uma mesma pessoa com deficiência se encontrar em exacta igualdade de classificação que um outro candidato que tenha ficado melhor colocado ou, eventualmente, na segunda posição na lista de ordenação final.

O art.º 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, nos seus n.ºs 4 e 5 conferiu primazia no recrutamento a titulares de anterior relação jurídica de emprego público previamente constituída, mesmo que o titular de tal relação jurídica haja sido colocado em situação de mobilidade especial, nos termos da Lei n.º 53/2006 de 7 de Dezembro²⁰²¹. A preferência no recrutamento por quem haja sido colocado em situação de mobilidade especial é de resto reforçada pela alínea d) do n.º 1 do art.º 54.º desta lei. É claro que, mediante despacho de autorização de quem tenha, legalmente, competência para o autorizar²², o recrutamento pode abranger indivíduos que não tenham qualquer relação jurídica de emprego público previamente constituída, e é aqui que entra o campo potencial de aplicação do DL n.º 29/2001.

Resta, todavia, uma dúvida: como se assegura a quota prevista no art.º 3.º do DL n.º 29/2001? Uma resposta fácil será dizer que, tratando-se de lei especial, esta prevalece sobre a lei geral enquanto prevalecer a sua razão de especialidade, pelo que, se a lei especial (o DL n.º 29/2001) estatui que as quotas são estabelecidas sobre a totalidade dos postos colocados a concurso, então mesmo que haja candidatos com

²⁰ Publicada no Diário da República, n.º 235, I Série, pp. 8282-8294.

²¹ De facto, atento o disposto nos n.ºs 5 e 7 do art.º 33.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o trabalhador que haja sido colocado em situação de mobilidade especial ainda não deixou de ser sujeito de uma relação jurídica de emprego público.

²² Esta formulação tem em atenção não só o teor do n.º 6 do art.º 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, mas também o disposto no art.º 5.º do DL n.º 209/2009, de 3 de Setembro, publicado no Diário da República n.º 171, I Série, pp. 5868-5872.

relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado previamente constituídas em número suficiente para ocupar os postos de trabalho postos a concurso, o preenchimento por estes candidatos dos postos de trabalho cessará automaticamente assim que seja atingido o limite da primeira fase de preenchimento prevista no art.º 8.º do DL n.º 29/2001, tentando-se então preencher os lugares relativos à quota para pessoas com deficiência.

Este é, contudo, apenas um dos entendimentos possíveis. Outro entendimento, que, ousamos dizer, já vimos “adivinhado” por alguns aplicadores do Direito²³, procura primeiro preencher os postos de trabalho a concurso em obediência ao disposto nos n.ºs 4 ou 5 do artigo 6.º da Lei n.º 12-A/2008, considerando que a totalidade dos lugares postos a concurso a que se refere o n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 29/2001 é apenas a totalidade dos lugares “externos” que acabam por ficar postos a concurso, já que o âmbito material de aplicação do referido Decreto-Lei se circunscreve apenas aos anteriormente designados como “concursos externos”, entendendo-se que só as vagas a ocupar por candidatos sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída serão verdadeiras vagas postas a concurso externo.

Não deixamos de identificar aqui uma interrogação que se afigura, na prática, pertinente, mesmo considerando que a interpretação não deve ser apenas literal, como de resto preceitua o art.º 9.º do Código Civil. Por nós, e atenta a *ratio* do sistema de quotas no acesso ao emprego público, não podemos deixar de perfilhar o primeiro entendimento que expusemos. Na verdade, a segunda leitura possível da lei redundaria numa total imprevisibilidade da sua aplicação, pois em bom rigor nem sequer é possível determinar à partida se, apesar de

²³ Veja-se, apenas a título de exemplo de entre os muitos que poderíamos citar, o Aviso n.º 8570/2010, do Município de Vila Real de Santo António, publicado no Diário da República, n.º 83, II Série, Parte H, de 29 de Abril de 2010, pp. 22653-22654, que abre procedimento concursal comum para o preenchimento de 4 postos de trabalho de assistente técnico, área de contabilidade.

haver despacho favorável para se efectuar o recrutamento de entre pessoas sem relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável previamente constituída, se chegará alguma vez a poder legalmente recrutar quem quer que seja que não tenha previamente constituída uma relação jurídica de emprego público, atenta a possibilidade de, a seguir-se este entendimento, ficarem logo na lista de ordenação final todos os postos colocados a concurso preenchidos por quem já era sujeito de uma relação jurídica de emprego público.

Outro dos problemas que o novo regime jurídico do acesso ao emprego público pode colocar para os candidatos com deficiência que beneficiem do sistema de quotas prende-se com a negociação da posição remuneratória, que ocorre logo após o termo do procedimento concursal, quando esteja em causa posto de trabalho que deva ser ocupado com relação constituída e titulada por contrato de trabalho em funções públicas, conforme disposto no n.º 1 do art.º 55.º da Lei n.º 12-A/2008.

Como resulta do art.º 8.º do DL n.º 29/2001, os candidatos com deficiência que ingressem na função pública são os últimos a serem colocados, ou, adaptando a linguagem ao novo quadro legal, são os últimos a serem chamados para a negociação do posicionamento remuneratório (n.º 3 do art.º 55.º da Lei n.º 12-A/2008). Contudo, o simples facto de serem os últimos candidatos a serem convocados para a negociação do posicionamento remuneratório pode colocar um outro obstáculo, campo fértil para práticas discriminatórias: é que, como dispõe o n.º 6 do art.º 55.º da Lei n.º 12-A/2008, «(...) em cada um dos universos de candidatos referidos na alínea d) do n.º 1 do artigo anterior, bem como relativamente à ordenação de todos os candidatos, a falta de acordo com determinado candidato determina a negociação com o que se lhe siga na ordenação, ao qual, em caso algum, pode ser proposto posicionamento remuneratório superior ao

máximo que tenha sido proposto a, e não aceite por, qualquer dos candidatos que o antecedam naquela ordenação».

Esta limitação, que se destina a evitar potenciais situações de favorecimento, abre contudo a possibilidade de, aos candidatos com deficiência, serem propostos os posicionamentos remuneratórios mais baixos – diríamos, até, claramente inferiores em relação aos outros candidatos. Possibilitou-se pois aqui mais uma via para a discriminação encapotada em razão da deficiência, de difícil sindicabilidade, não obstante o eventual acordo obtido serem objecto de fundamentação escrita pela entidade empregadora pública (como dispõe o n.º 5 do art.º 55.º da Lei n.º 12-A/2008).

É cristalino que isto acarreta um “risco” para a entidade empregadora pública – mesmo que os postos de trabalho remanescentes não venham a ser ocupados por pessoas com deficiência, jamais poderá ser proposto um posicionamento remuneratório superior àquele que foi proposto, e não aceite por, candidatos com deficiência. É também claro que não podemos partir do princípio que as entidades empregadoras públicas estão à procura de todas as falhas da lei para as explorar em detrimento dos interesses das pessoas com deficiência. Mas é forçosamente evidente que um sistema legal numa sociedade onde sabemos ainda pairarem muitos estigmas discriminatórios não pode permitir-se ter uma lacuna de tão fácil exploração.

No seu art.º 53.º, a Lei n.º 12-A/2008 estabeleceu ainda alguns métodos de selecção que são obrigatoriamente utilizados, como sejam o caso da avaliação psicológica. A obrigatoriedade geral deste método de selecção para todos os processos de recrutamento coloca, também, sérias questões no tocante a pessoas com deficiência, especialmente no que concerne à adequação dessa mesma avaliação psicológica a determinados grupos de pessoas com determinada deficiência. A saber:

Como garantir que a avaliação psicológica alcança, objectivamente, os seus fins, se parte dos testes ou provas que lhe servem de base têm que ser adaptados às específicas necessidades de comunicação/expressão de pessoas com deficiência? Como garantir que os resultados não sairão viciados fruto de tais adaptações necessárias?

Aqui não nos resta outro remédio senão confiar na capacidade técnica do INR enquanto entidade competente para prestar o apoio técnico necessário, se bem que, não existindo (que se conheçam) resultados normalizados para grupos de pessoas com uma determinada deficiência, difícil se torna garantir a precisão e validade de tais adaptações.

Resta-nos ainda dedicar uma palavra ao procedimento concursal, e a uma forma de recrutamento que tem vindo a ganhar uma cada vez maior importância. Falamos da selecção de candidatos para constituição de reservas de recrutamento, sejam elas reservas centralizadas ou reservas constituídas no próprio organismo. Como dispõe o n.º 2 do art.º 54.º da Lei n.º 12-A/2008, o procedimento concursal é regulado por Portaria, aprovada nos termos do citado n.º 2. Presentemente, a Portaria em questão é a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro²⁴. Dispõe a referida portaria sobre os procedimentos concursais para constituição de reservas de recrutamento em entidade centralizada nos seus arts. 47.º e 48.º. Mais adianta a Portaria que, no seguimento de um procedimento concursal comum, é obrigatoriamente constituída uma reserva de recrutamento no próprio organismo caso o número de candidatos aprovados seja superior ao número de postos de trabalho a ocupar, sendo que o organismo está obrigado a recorrer a esta reserva nos 18 meses seguintes caso pretenda ocupar postos de trabalho idênticos àqueles para os quais o procedimento concursal foi aberto, podendo também, por sua

²⁴ Publicada no Diário da República, n.º 15, I Série, 1.º Suplemento, pp. 492-(2)-492-(12).

iniciativa e verificados determinados pressupostos, abrir procedimento concursal especificamente para constituição de reservas de recrutamento (art.º 40.º da Portaria n.º 83-A/2009).

Ora, o procedimento concursal, apesar de urgente²⁵, demorará sempre algum tempo, mercê dos prazos que tem que respeitar e até de algumas vicissitudes que o possam tornar mais demorado. Portanto, um organismo que abre procedimento concursal para duas vagas pode bem acabar por precisar de três trabalhadores quando o procedimento concursal termina, sendo que então terá que ir buscar o terceiro candidato da lista de ordenação final, por hipótese, para preencher o terceiro posto de trabalho. Mas esse preenchimento já se verificará, afinal, com recurso à bolsa de recrutamento, entretanto constituída nos termos do n.º 1 do art.º 40.º da Portaria n.º 83-A/2009. Como aplicar aqui as disposições que regulam o sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público?

O legislador nada previu a este respeito, e o legislador regulamentar também não. Mais uma vez, abre-se um caminho tentadoramente fácil para fugir à aplicação do DL n.º 29/2001, caso a vontade da entidade empregadora pública seja mesmo a de furtar-se ao seu cumprimento. Convenhamos que, mesmo que a entidade empregadora pública queira cumprir escrupulosamente a legislação, não sabe quando há-de chamar o candidato com deficiência, já que este deve ser, em termos muito gerais, o último dos candidatos recrutados a ser chamado.

Em jeito de conclusão desta enumeração, o art.º 27.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro, estipula ainda que a candidatura é sempre apresentada mediante formulário tipo, caso em que é de uso obrigatório. O formulário tipo a que este artigo alude foi aprovado pelo Despacho n.º 11321/2009, de 8 de Maio, publicado na II Série do Diário da República. No entanto, até agora (e salvo raras exceções), apesar da sua predominante disponibilização nos sítios Web das entidades

²⁵ Cfr. N.º 1 do art.º 54.º da Lei n.º 12-A/2008.

empregadoras públicas, este continua a apresentar dificuldades para o seu preenchimento autónomo por pessoas com deficiência, caso estas não possam autonomamente preencher um impresso pré-formulado em papel, situação que, de resto, é de resolução tão simples que só nos deixa a dúvida porque não terá, até agora, sido adoptada – bastaria recorrer-se a um ficheiro informático, em qualquer formato, que permitisse o preenchimento de campos constantes do formulário sem que isso adulterasse, fosse de que forma fosse, o formulário que posteriormente poderia ser impresso ou remetido, depois de preenchido, por correio electrónico (caso o procedimento concursal tenha previsto esta última possibilidade de envio de candidatura).

Não queremos, contudo, “pintar” o panorama do sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público em tons excessivamente negros. O Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro, contém algumas disposições inovatórias nesta matéria. Destacam-se o n.º 2 do art.º 13.º, que, ao estabelecer o princípio da igualdade no tratamento dos actuais ou potenciais trabalhadores em funções públicas, dispõe que «nenhum trabalhador ou candidato a emprego pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente, de (...) capacidade de trabalho reduzida, deficiência, doença crónica (...)», estipulando também no seu art.º 16.º que «não são consideradas discriminatórias as medidas de carácter temporário concretamente definido de natureza legislativa que beneficiem certos grupos desfavorecidos, nomeadamente em função de (...) capacidade de trabalho reduzida, deficiência ou doença crónica, (...) com o objectivo de garantir o exercício, em condições de igualdade, dos direitos previstos neste Regime e de corrigir uma situação factual de desigualdade que persista na vida social».

Sempre se alertará, no entanto – ainda que seja um alerta de carácter meramente formal –, para que o DL n.º 29/2001 não tem uma

vigência temporal concretamente definida, para usar os termos do citado art.º 16.º da Lei n.º 59/2008. Ainda no mesmo Regime, no seu art.º 47.º, o legislador consagrou o dever, para as entidades empregadoras públicas, de consagrar medidas de discriminação positiva, designadamente, no acesso ao emprego (como é o caso dos sistemas de quotas de acesso e, acrescenta-se, do seu cumprimento).

Por fim, foi já em 2009 que Portugal aderiu à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU, convenção de inegável importância neste início de século e que, entre nós, foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 56/2009, de 30 de Julho, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 71/2009²⁶. No seu artigo 27.º, os Estados Partes (como Portugal) reconhecem o direito das pessoas com deficiência a trabalhar, em condições de igualdade com as demais, adoptando medidas legislativas para salvaguardar e promover o exercício do direito ao trabalho, designadamente para «empregar pessoas com deficiência no sector público» (alínea g)).

Apesar de, nos termos do n.º 2 do art.º 8.º da CRP, as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigorarem na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português, estas são, contudo, medidas eminentemente programáticas, reveladoras sobretudo apenas de boas intenções. O ponto fulcral continuará sempre a ser o DL n.º 29/2001, ou disposições legislativas de carácter idêntico, aptos a transformar boas intenções em boas realizações.

IV. Esboçada a evolução histórica e o enquadramento teórico e prático do sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público, é tempo de lançarmos algumas pistas para a sua continuada perspectivação no futuro. Com efeito, é para nós indiscutível a subsistência da necessidade que ainda justifica medidas

²⁶ Ambos publicados no Diário da República, n.º 146, I Série.

de discriminação positiva para pessoas com deficiência como esta. Mau grado os seus quase 10 anos de vida, estamos ainda bem longe de poder afirmar que a Administração Pública, em sentido amplo, tenha observado uma quota de 5%, no geral, de lugares de ingresso ocupados por pessoas com deficiência.

O objectivo não foi atingido por uma multiplicidade de factores, que começam no percurso formativo e integrativo das próprias pessoas com deficiência e que terminam no distanciamento que a sociedade em geral ainda mantém face à própria temática da deficiência, passando pelos naturais vícios de actuação das entidades empregadoras (designadamente, das entidades empregadoras públicas).

A falta de clareza, em vários aspectos, da linguagem de um diploma legislativo tão importante como a Lei n.º 12-A/2008 é ainda mais notória no que diz respeito à sua articulação com diplomas como o DL n.º 29/2001. Tal clareza torna-se ainda mais necessária quando estamos perante situações de aplicação ocasional, para o habitual volume de trabalho dos organismos públicos, e perante uma população com deficiência que, não raras vezes, desconhece e conseqüentemente não exerce adequadamente os seus direitos, sendo que, por via desse desconhecimento e desse não-exercício se vê amiúde em situações de exclusão social, sem saber sequer de que armas dispõe ou como as pode utilizar em seu favor.

Impõe-se, assim, a nosso ver, uma clarificação legislativa e sistemática do regime previsto no DL n.º 29/2001. Recorde-se que hoje em dia, o sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público é uma exigência legislativa, para além de ser constitucionalmente admissível e até incentivado por via do direito comunitário e de convenções internacionais de que Portugal é parte.

Essa clarificação legislativa representaria ainda uma óptima oportunidade para novas campanhas de divulgação e sensibilização para as virtudes do diploma, quer junto da Administração Pública quer junto dos próprios destinatários individuais da lei, ou seja, as pessoas

com deficiência. Com efeito, todo o esforço que o Estado possa fazer, dentro e fora das suas próprias portas, para formar uma consciência cívica plenamente informada, só contribuirá para uma sociedade mais justa e igualitária, afinal um dos desígnios máximos do Estado de direito democrático.

Reconhecendo-se também que este sistema de quotas para pessoas com deficiência no acesso ao emprego público é reflexo de princípios constitucionais como a igualdade ou justiça material, e que a finalidade que ele visa alcançar não é mais do que um dos muitos interesses públicos que o Estado está obrigado a prosseguir, seria também desejável adaptar este sistema de quotas para pessoas com deficiência a outras entidades de direito privado de capital maioritária ou totalmente público, nem que fosse dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 28.º da Lei 38/2004, que, em sede de bases do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência, contém uma norma programática que visa atingir uma quota de 2% de pessoas com deficiência nas empresas, atenta a sua dimensão – sendo que, por definição, as empresas do Estado são grandes empresas.

Muitas outras pistas de actuação ou de reflexão seria possível seguir neste trabalho. Contudo, o fim essencial deste labor não é mais do que deixar sementes de reflexão, na esperança de que o mundo do Direito se vá também debruçando, através do estudo e da análise séria e ponderada das problemáticas sociais, em busca de soluções que nos ajudem a construir uma sociedade de todos, com todos e para todos.

ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
Art.º/Arts.	Artigo(s)
CA	Contencioso Administrativo
Cfr.	Confira

CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
N.º	Número
ONU	Organização das Nações Unidas
PP.	Páginas
Proc.	Processo
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
Rel. Cons.	Relatado pelo Conselheiro
STA	Supremo Tribunal Administrativo