



Nota Justificativa

Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos (Proposta de Lei)

I. Introdução

1. Desde o retorno de Macau à Pátria, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem vindo a promover, de forma contínua, o desenvolvimento e a reforma da Administração Pública. Em ordem a uniformizar progressivamente os direitos e os deveres dos trabalhadores da função pública, o Governo da RAEM procedeu sucessivamente à revisão dos regimes jurídicos da função pública, através dos seguintes instrumentos legislativos: a Lei n.º 8/2004 (Princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública), a Lei n.º 8/2006 (Regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos), a Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), a Lei n.º 13/2010 (Apoio judiciário em virtude do exercício de funções públicas) e a Lei n.º 2/2011 (Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família).
2. Actualmente, quanto ao regime de provimento dos trabalhadores dos serviços públicos se distinguem principalmente em dois tipos: pessoal do quadro e pessoal fora do quadro. O pessoal do quadro é provido em regime de nomeação, o qual passa a pertencer ao quadro de pessoal do serviço público, enquanto recursos



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

humanos básicos, ao passo que o pessoal fora do quadro é provido em regime de contrato, que se integra por contrato além do quadro, contrato de assalariamento e contrato individual de trabalho.

3. Com a evolução constante da sociedade e da economia, as tarefas executadas pelos serviços públicos são cada vez mais especializadas e complexas e, do mesmo modo, têm carácter temporário e imprevisto. Com o propósito de assegurar a continuação de aperfeiçoamento do serviço público, na base da dotação nos recursos humanos básicos dos serviços públicos para o cumprimento das suas atribuições essenciais, é necessário manter o regime de contrato para efeitos de contratação dos trabalhadores dos serviços públicos, de modo a articular — efectivamente com os novos desafios colocados pela evolução da sociedade.
4. Na sequência da implementação dos regimes jurídicos da função pública, e de forma a melhor uniformizar os direitos e deveres do pessoal contratado, entendemos por oportuno proceder à avaliação e revisão do regime do contrato de trabalho nos serviços públicos, actualmente constituído pelo contrato além do quadro, pelo contrato de assalariamento e pelo contrato individual de trabalho.
5. Neste sentido, o Governo da RAEM, no seguimento de estudos e análises sobre o regime do contrato de trabalho nos serviços públicos, realizou, entre 19 de Fevereiro e 20 de Março de 2013, uma série de acções de consulta, dirigidas aos serviços públicos, às associações de trabalhadores da função pública e aos próprios trabalhadores da função pública, sobre a revisão do regime do contrato de trabalho nos serviços públicos, incluindo várias sessões de consulta realizadas em



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

Fevereiro e Março, tendo como destinatários, por um lado, dirigentes, chefes e trabalhadores dos serviços públicos e, por outro, representantes de associações de trabalhadores da função pública. Paralelamente, foram recolhidas, amplamente, as opiniões e sugestões através de outros meios diversificados, nomeadamente por correio electrónico, fax e correspondência. Na sequência do tratamento, agrupamento, análise e balanço dessas opiniões e sugestões, constata-se que a generalidade das opiniões recolhidas durante o período de consulta manifestou concordância em relação às orientações e propostas de revisão apresentadas no documento de consulta. Em ordem a proporcionar aos trabalhadores da função pública um melhor conhecimento sobre o panorama geral da presente consulta, a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública e a Direcção dos Serviços da Reforma Jurídica e do Direito Internacional elaboraram o respectivo relatório final da consulta.

II. Objectivos legislativos

A consagração do Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos tem como objectivos principais aperfeiçoar o regime de provimento de trabalhadores por via do contrato de trabalho nos serviços públicos, bem como, através (1) da criação do contrato administrativo de provimento, (2) da introdução dos regimes de recontratação e de mobilidade para os trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento e (3) da delimitação das situações em que pode ser utilizado o contrato individual de trabalho e consagração dos respectivos



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

procedimentos de recrutamento, melhor uniformizar os direitos e deveres do pessoal contratado e promover a flexibilidade na gestão dos recursos humanos nos serviços públicos.

III. Aspectos essenciais da iniciativa legislativa

1. Criação do contrato administrativo de provimento

1.1. Uniformização do regime do contrato de trabalho

Actualmente, para se estabelecer uma relação de trabalho com um trabalhador, os serviços públicos têm ao seu dispor o contrato além do quadro e o contrato de assalariamento, ambos sujeitos à disciplina do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (adiante designado por “ETAPM”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e, bem ainda, o contrato individual de trabalho.

Após uma série de revisões e alterações do regime jurídico da função pública, os direitos e deveres emergentes do contrato além do quadro e do contrato de assalariamento têm vindo a ser gradualmente uniformizados. Isto é, mais concretamente, o regime de avaliação do desempenho, o regime de previdência, o regime das carreiras, o regime do prémio de antiguidade e o regime de subsídio, entre outros, são aplicáveis, de forma uniformizada, aos trabalhadores contratados por estes dois contratos. Contudo, os dois contratos aludidos são diferentes formas de provimento e existem disparidades, quer no período



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

experimental, quer na duração do contrato e nas indemnizações por cessação do contrato. Aliás, como os assalariados não são funcionários nem agentes, nos termos previstos no artigo 2.º do ETAPM, também não se lhes aplica o regime disciplinar regulado no Título VI do ETAPM.

Propõe-se na presente proposta de lei que o contrato além do quadro e o contrato de assalariamento sejam substituídos pelo contrato administrativo de provimento, agora introduzido (artigos 3.º e 21.º). Ao trabalhador provido em regime desta modalidade de contrato será conferida a qualidade de agente, sendo-lhe aplicável indistintamente o regime jurídico da função pública (artigos 7.º da proposta de lei e 2.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, com a redacção que lhe é dada pelo artigo 24.º da proposta de lei).

1.2. Período experimental

Segundo o regime vigente, enquanto os serviços públicos podem fazer preceder a celebração de contrato além do quadro de um período experimental com duração não superior a 6 meses, já em relação ao contrato de assalariamento a lei é omissa a este respeito.

Neste sentido, propõe-se na presente proposta de lei que, aos trabalhadores providos por contrato administrativo de provimento se aplique um regime uniformizado de período experimental, através do qual os mesmos sejam avaliados, dentro de período, ao abrigo dos princípios de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, para que os serviços



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

públicos consigam avaliar, segundo critérios de avaliação objectivos, se os respectivos trabalhadores possuem capacidade suficiente para o exercício de funções exigidas.

Tendo como referência na lei vigente que existe um período experimental, no máximo, de 6 meses que precede a celebração do contrato além do quadro com os trabalhadores, propõe-se, assim, na presente proposta de lei que o exercício de funções em regime de contrato administrativo de provimento se inicie com um período experimental de 6 meses (artigo 5.º, n.º 1), com excepção das situações em que não há lugar o período experimental (artigo 5.º, n.º 3). Por outro lado, propõe-se que o regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública se aplique durante o período experimental, de forma a que o serviço público possa verificar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo conteúdo funcional do lugar que vai ocupar (artigo 5.º, n.º 2).

1.3. Duração do contrato administrativo de provimento

Nos termos do regime em vigor, o contrato além do quadro tem uma duração máxima de 2 anos, renovável por períodos iguais ou inferiores; ao passo que no contrato de assalariamento, a respectiva duração, quando haja sido previamente estabelecida, tem um limite máximo de 1 ano, renovável por períodos iguais ou inferiores, podendo alternativamente ser contada dia a dia a prestação de serviço em regime de contrato de assalariamento.

Propõe-se na presente proposta de lei que por regra o contrato administrativo de provimento seja celebrado por um prazo não superior a 2 anos (artigo 6.º, n.º 1),



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

admitindo-se a possibilidade de o serviço público o renovar por um período adequado, mas não superior a 5 anos, desde que exista necessidade de pessoal nesse serviço, devidamente fundamentada, e que o trabalhador tenha estado ininterruptamente em funções nesse serviço nos 4 anos anteriores e tenha obtido menções não inferiores a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho nos 4 anos anteriores (artigo 6.º, n.º 3).

1.4. Indemnização por cessação do contrato

Segundo o regime vigente, a Administração Pública pode pôr termo ao contrato além do quadro dando ao trabalhador pré-aviso de 60 dias e, nesta circunstância, há lugar a indemnização de valor não superior a três meses de remuneração. Já em relação ao contrato de assalariamento, para os casos em que não tenha sido previamente fixada a duração do contrato, os serviços públicos podem pôr termo ao contrato do assalariado, avisando-o disto com a antecedência mínima de 30 dias, sem que lhe seja atribuída qualquer indemnização por lei.

Com vista a uniformizar os direitos e deveres dos trabalhadores actualmente providos em regime de uma e outra modalidade de contrato, propõe-se na presente proposta de lei que o trabalhador que vir o seu contrato administrativo de provimento cessado por iniciativa dos serviços públicos com pré-aviso de 60 dias ou com base na sua incapacidade permanente e absoluta para o exercício das suas funções tenha direito a uma indemnização correspondente ao pagamento do vencimento do mês em que ocorra a cessação do contrato, bem como às remunerações do prazo remanescente do contrato, mas nunca superiores a três



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

meses de remuneração (artigo 13.º).

2. Instituição dos regimes de recontração e de mobilidade dos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento

Em ordem a promover a flexibilidade na gestão de recursos humanos nos serviços públicos, propõe-se na presente proposta de lei que sejam instituídos no contrato administrativo de provimento os regimes de recontração e de mobilidade.

2.1. Regime de recontração dos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento

Com o regime actual, caso os trabalhadores do contrato além do quadro e do contrato de assalariamento pretendam suspender a relação de trabalho temporariamente, apenas podem optar pela rescisão. Assim, para que os serviços públicos possam reter os trabalhadores mais experientes, sugere-se introduzir um regime de recontração, de maneira a que tais trabalhadores possam voltar novamente ao seu lugar de origem, depois da sua desligação a curto prazo, continuando a servir o governo.

Assim, introduz-se a possibilidade de o trabalhador vir a requerer o seu regresso na função pública junto do último serviço público onde exerceu funções sem ter de se sujeitar a concurso, desde que o contrato tenha sido cessado por iniciativa do trabalhador ou por mútuo acordo e estejam reunidas as



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

seguintes condições:

- 1) Existir necessidade de pessoal e vaga na dotação do pessoal fora do quadro desse serviço público;
- 2) Ter o requerente completado 7 anos de serviço ininterruptos nesse serviço público à data da cessação do contrato administrativo de provimento;
- 3) Ter o requerente obtido menções não inferiores a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho durante o período de sete anos supra referido;
- 4) Não ter o requerente exercido quaisquer funções públicas após a cessação do contrato;
- 5) Ter o requerimento de recontratação sido apresentado nesse serviço público dentro dos 2 anos seguintes à data da cessação do contrato administrativo de provimento.

Caso esse serviço público defira o requerimento, a recontratação é feita para a mesma carreira, categoria e escalão que o trabalhador anteriormente detinha (artigo 8.º).

2.2. Regime de mobilidade dos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento

No actual regime jurídico da função pública não existe um regime de mobilidade adequado aos trabalhadores contratados.

Neste sentido, para aumentar a flexibilidade na gestão dos recursos humanos e



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

para que os trabalhadores enriqueçam a sua experiência profissional, propõe-se na presente proposta de lei a introdução dum regime que permita a mobilidade dos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento entre os serviços públicos, admitindo-se que o trabalhador possa mudar para serviço público diverso daquele onde exerce funções sem ter de se sujeitar a concurso, desde que o tempo de serviço prestado ininterruptamente, à data da proposta de mobilidade, no serviço público de origem seja igual ou superior a dois anos (artigo 9.º, n.º 1) e que:

- 1) A proposta de mobilidade é apresentada por iniciativa do serviço público interessado, obtido o consentimento do trabalhador ou a requerimento deste (artigo 9.º, n.º 2);

A proposta de mobilidade é precedida de parecer favorável do serviço público de origem, e instruída com parecer do SAFP, tendo em conta a existência de vaga na dotação do pessoal fora do quadro do serviço público interessado (artigo 9.º, n.º 3);

- 2) A mobilidade depende de autorização da entidade tutelar do serviço público de origem e da entidade tutelar do serviço público interessado (artigo 9.º, n.º 4).

O trabalhador em regime de contrato administrativo de provimento mobilizado para o serviço público interessado mantém a mesma carreira, categoria e escalão que detinha (artigo 9.º, n.º 1), caducando o contrato anterior na data de início das funções ao abrigo do novo contrato administrativo de provimento, sem prejuízo



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

de o tempo de serviço anteriormente prestado contar para todos os efeitos legais (artigo 9.º, n.º 5).

3. Contrato individual de trabalho

A fim de garantir uma certa flexibilidade no provimento de trabalhadores específicos pelos serviços públicos para o cumprimento das suas atribuições, propõe-se na presente proposta de lei que seja mantido o contrato individual de trabalho como forma excepcional de provimento relativamente ao contrato administrativo de provimento, apenas reservado para o provimento de trabalhadores para servirem como consultores ou técnicos especializados, bem como para a satisfação de necessidades temporárias ou urgentes de serviço (artigo 3.º). Refira-se, no entanto, que o disposto na presente proposta de lei não é aplicável aos trabalhadores providos ao abrigo de estatutos privativos de pessoal (artigo 2.º, n.º 2, al. 1)).

3.1. Consultores ou técnicos especializados

Dada a natureza excepcional do provimento de trabalhadores por via do contrato individual de trabalho, entendemos ser de estabelecer mecanismos que permitam controlar o recurso a este regime de contratação. Assim, propõe-se na presente proposta de lei que a contratação de trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho, na RAEM ou no exterior, para servirem como consultores ou técnicos especializados, em função das necessidades efectivas de pessoal, seja apenas admitida quando expressamente prevista na lei orgânica do serviço



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

público interessado e autorizada por despacho indelegável do Chefe do Executivo (artigo 16.º). Ao trabalhador provido em regime de contrato individual de trabalho são aplicáveis as cláusulas do respectivo contrato individual de trabalho e, subsidiariamente, o regime jurídico da função pública, incluindo o regime disciplinar previsto no Título VI do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (artigo 19.º).

3.2. Trabalhadores a título temporário

Propõe-se na presente proposta de lei que para a contratação de trabalhadores a título temporário seja permitido aos serviços públicos fazer uso do contrato individual de trabalho (artigo 17.º) e que a esses trabalhadores se apliquem as cláusulas do respectivo contrato individual de trabalho e, subsidiariamente, o regime jurídico da função pública, incluindo o regime disciplinar previsto no Título VI do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (artigo 19.º).

4. Salvaguarda de direitos

4.1. Contrato além do quadro e contrato de assalariamento

Com a substituição dos contratos além do quadro e de assalariamento pelo contrato administrativo de provimento, serão mantidos o vencimento, os subsídios e os abonos que o trabalhador auferir (artigo 20.º) e, aliás, o tempo de



澳門特別行政區政府
Governo da Região Administrativa Especial de Macau
行政長官辦公室
Gabinete do Chefe do Executivo

serviço anteriormente prestado será contado como tempo de serviço prestado em regime de contrato administrativo de provimento (artigo 21.º, n.º 4).

4.2. Contrato individual de trabalho

Considerando que os direitos e deveres dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho resultam da negociação entre o serviço público e o trabalhador, os contratos individuais de trabalho celebrados antes da entrada em vigor da presente proposta de lei e as suas renovações continuem sujeitos à disciplina emergente desses contratos (artigo 22.º, n.º 1). Não obstante, as partes podem, por mútuo acordo, optar por celebrar um contrato administrativo de provimento no prazo fixado na proposta de lei, desde que o trabalhador esteja sujeito à disciplina do regime das carreiras e reúna os requisitos gerais e especiais para o exercício de funções públicas (artigo 22.º, n.ºs 2 e 3).