



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

I
H
N
U-21
B
j

2.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 5/V/2015

Assunto: *Proposta de lei intitulada “Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos”*

1. INTRODUÇÃO

No dia 14 de Abril de 2014, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou à Assembleia Legislativa a proposta de lei intitulada “Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos”, a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

A citada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária, no dia 23 de Abril de 2014. O Presidente da Assembleia Legislativa distribuiu, através do Despacho n.º 467/V/2014, a proposta de lei a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer. Devido à complexidade da proposta de lei, a Comissão



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

requereu, por várias vezes, a prorrogação do prazo para a referida apreciação na especialidade, solicitação que foi sempre autorizada.

Com vista à análise da proposta de lei, a Comissão realizou um total de 10 reuniões, das quais 4 contaram com a presença de representantes do Governo que prestaram esclarecimentos e responderam às questões colocadas pelos deputados.

Durante a análise, alguns cidadãos e algumas associações apresentaram opiniões e recomendações sobre o teor da proposta de lei, opiniões e recomendações essas que a Comissão analisou e transmitiu ao Governo.

Em 24 de Julho de 2015, o Governo apresentou uma versão alternativa da proposta de lei, a qual reflecte as opiniões veiculadas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela Assessoria da Assembleia Legislativa. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão alternativa da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial da mesma.



2. APRESENTAÇÃO

Na Nota Justificativa da presente proposta de lei refere-se que *“actualmente, o regime de provimento dos trabalhadores dos serviços públicos distingue o pessoal, essencialmente, em dois grandes 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 base dos recursos humanos, 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.*

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 do aperfeiçoamento dos serviços públicos, a base da dotação dos recursos humanos essenciais aos 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 à efectiva articulação com os novos desafios colocados pela evolução da sociedade.”

Assim, *“(…) na sequência da implementação dos regimes jurídicos da função pública, e de forma a melhor uniformizar os direitos e deveres do*



peçoal 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.”.

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

3. APRECIACÃO NA GENERALIDADE

(1) Situação actual do regime dos trabalhadores dos Serviços Públicos e o rumo legislativo da proposta de lei

Actualmente, o regime de provimento dos trabalhadores dos Serviços Públicos agrupa o pessoal em dois tipos de vínculos: pessoal do quadro e



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

§ 2

M. Fung
Vice

7/6

—
pessoal fora do quadro. O pessoal do quadro é provido em regime de nomeação, ao passo que o pessoal fora do quadro é provido em regime de contrato - *contrato além do quadro, contrato de assalariamento e contrato individual de trabalho* (CIT). Conforme os dados facultados pelos representantes do Governo na reunião plenária de 23 de Abril de 2014, até 31 de Dezembro de 2013 eram mais de 13.000 os trabalhadores providos em regime de contrato, de entre os quais 7.635 em regime de contrato além do quadro, 4.557 em regime de contrato de assalariamento e cerca de 889 em regime de contrato individual de trabalho.

Os dados estatísticos referidos demonstram, claramente, que os trabalhadores providos em regime de contrato passaram a ter um grande peso na massa de trabalhadores dos Serviços Públicos. Na verdade, os contratos têm vindo a evoluir para um tipo de vínculo permanente, ainda que a existência de várias modalidades de vínculo tenha levado à falta de uniformidade nos direitos e deveres entre o pessoal do quadro e o pessoal provido em regime de contrato, e também ao surgimento de diferenças grandes entre os trabalhadores providos em regimes de contrato diferentes. Apesar de o regime jurídico da Função Pública ter vindo a ser revisto e aperfeiçoado, o que resultou numa tendencial uniformização dos direitos e deveres entre os trabalhadores dos Serviços Públicos, o certo é que as diferenças ainda verificadas entre os vários regimes contratuais continuam a gerar ligeiras discrepâncias entre trabalhadores dos Serviços Públicos, no que respeitante a direitos e deveres. Esta situação demonstra, claramente, a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

existência de insuficiências no regime da Função Pública, as quais não contribuem para elevar o moral dos trabalhadores, sendo por isso necessário proceder à revisão do regime em questão.

Nesta iniciativa legislativa, o proponente reconhece, com base na manutenção da figura de nomeação enquanto forma de provimento para o pessoal do quadro, a necessidade de *“manter o regime de contrato para efeitos de contratação dos trabalhadores dos serviços públicos”*, a fim de melhor uniformizar os direitos e deveres do pessoal contratado e promover a flexibilidade na gestão dos recursos humanos nos Serviços Públicos.

De facto, diversos países e diferentes regiões optam pela concretização do chamado “sistema a dois carris”, enquanto método para solucionar o provimento de trabalhadores dos Serviços Públicos. Isto é, por um lado recorre-se à nomeação para o provimento de pessoal do quadro e, por outro, emprega-se, tendo em vista a complementaridade, a modalidade de contrato para o provimento do pessoal. As vantagens do provimento em regime de nomeação são a salvaguarda tanto da estabilidade do pessoal como, partindo disto, da estabilidade e continuidade da prestação de serviços ao público, no entanto, esta forma de provimento também contém desvantagens que se reflectem na fraca mobilidade do pessoal e na falta de competitividade e de incentivos. O pessoal provido em regime de contrato poderá suprir as referidas desvantagens, uma vez que a característica peculiar do contrato reside no conceito da liberdade de contratação no mercado, que tanto permite



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

uma margem de flexibilidade - a qual se traduz na satisfação de necessidades dos Serviços Públicos em relação aos recursos humanos, nomeadamente, às necessidades especiais, quer ao nível técnico quer ao nível profissional - como o aumento da competitividade e da criação de incentivos, com vista a promover a mobilidade de talentos e a elevar a eficiência no trabalho.

Tanto o Plenário como a Comissão concordaram com o rumo legislativo defendido pelo proponente, sem prejuízo das opiniões e recomendações da Comissão em relação ao teor do regime do contrato de trabalho nos Serviços Públicos, opiniões e recomendações essas que se apresentam de seguida.

(2) Âmbito de aplicação da proposta de lei

A proposta de lei tem por “*objecto*” estabelecer o regime do contrato de trabalho nos Serviços Públicos, mas ao mesmo tempo, consagra duas restrições ao respectivo âmbito de aplicação: primeiro, a aplicação do regime consagrado na proposta de lei não pode resultar em prejuízo para a aplicação dos regimes especiais, e segundo, algumas disposições da presente lei não são aplicáveis a determinados trabalhadores (n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º da proposta de lei).

A Comissão procedeu, em primeiro lugar, a uma análise aprofundada das questões relativas ao âmbito de aplicação da proposta de lei, nomeadamente,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

quanto às modalidades dos regimes especiais, ao número de trabalhadores aos quais não é aplicável a presente lei, e aos motivos que serviram de fundamento para a consagração, na proposta de lei, de normas excepcionais.

De acordo com os dados facultados pelo Governo, nos Serviços Públicos estão em vigor vários regimes especiais de pessoal. Mais concretamente, existem, actualmente, oito regimes especiais em 13 Serviços Públicos ou equivalentes¹. Atendendo às necessidades especiais dos Serviços Públicos decorrentes do funcionamento e composição do respectivo quadro de pessoal, estes regimes especiais contêm normas específicas em relação aos trâmites do recrutamento do pessoal provido em regime de contrato, à duração dos contratos, e aos seus direitos e deveres, entre outras matérias. Por exemplo, segundo o Regulamento Administrativo n.º 14/1999 - "Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários", os membros dos Gabinetes do Chefe do Executivo e dos Secretários são recrutados por livre escolha do Chefe do Executivo e dos Secretários, incluindo o pessoal provido em regime de contrato. Em caso de cessação de funções do Chefe do Executivo ou dos Secretários, os referidos membros dos Gabinetes mantêm-se em funções até à efectiva substituição daqueles, e o pessoal dos Gabinetes que cesse

¹ Regimes especiais: Lei n.º 11/2000 (Lei Orgânica da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau), Regulamento Administrativo n.º 14/1999 (Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários), Lei n.º 10/2000 (Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção), Regulamento Administrativo n.º 12/2007 (Organização e Funcionamento do Comissariado da Auditoria), Regulamento Administrativo n.º 21/2001 (Organização e Funcionamento dos Serviços de Alfândega), Regulamento Administrativo n.º 5/2009 (Organização e funcionamento dos Serviços de Polícia Unitários), Regulamento Administrativo n.º 19/2000 (Organização e Funcionamento do Gabinete do Presidente do Tribunal de Última Instância), e Regulamento Administrativo n.º 13/1999 (Organização e Funcionamento do Gabinete do Procurador).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

funções em virtude das razões anteriores tem direito a uma compensação indemnizatória. E são vários outros os regimes especiais que incluem regras análogas às referidas.

Na proposta de lei sugere-se que o regime estabelecido ao abrigo desta lei assuma o papel de regime geral, no entanto, tendo em conta as especificidades decorrentes do funcionamento e da composição do quadro de pessoal dos referidos Serviços Públicos envolvidos, foi consagrado que este regime só é aplicável quando não exista uma lei orgânica que preveja normas excepcionais que o afaste. Por outras palavras, a intenção legislativa é, então, a seguinte: *“os regimes estabelecidos ao abrigo da presente lei não prejudicam a aplicação de regimes especiais”*. A Comissão manifestou a sua concordância com esta intenção legislativa.

Por outro lado, existem actualmente nove Serviços Públicos ou equivalentes² que possuem um estatuto privativo de pessoal. Estes Serviços Públicos gozam de competências especiais em relação ao recrutamento e selecção de pessoal, e aos direitos e deveres do seu pessoal, entre outras matérias, e estão a ser regulados por normas jurídicas que constam dos seus estatutos privativos de pessoal, e que são diferentes das normas gerais consagradas no regime da Função Pública. Segundo os dados facultados à

² Estes Serviços Públicos incluem: a Autoridade de Aviação Civil, a Autoridade Monetária, a Fundação Macau, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, o Instituto de Formação Turística, o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, a Universidade de Macau, o Instituto Politécnico de Macau e o Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Comissão pelo Governo, existem actualmente 3.998 trabalhadores que estão sujeitos a estatutos privativos de pessoal.

A Comissão apercebeu-se de que alguns Serviços Públicos (tais como a Universidade de Macau) necessitaram de recorrer ao seu estatuto privativo de pessoal para satisfazer certas necessidades específicas, o que suscitou dúvidas no seio da Comissão, quanto à real necessidade de o fazerem. Por causa disto, foi discutida a possibilidade de se aproveitar esta oportunidade legislativa para proceder, na medida do que for possível, à uniformização tendencial dos vários regimes contratuais existentes, e, partindo dessa uniformização, minimizar o desequilíbrio que se possa verificar em termos de direitos e deveres entre os trabalhadores dos Serviços Públicos.

O proponente esclareceu que alguns Serviços Públicos se deparam com necessidades específicas em termos do seu regime de pessoal, e que a estas necessidades se juntaram ainda factores históricos complexos, que levaram ao surgimento de um contexto onde coexistem vários estatutos privativos de pessoal. Como estes estatutos já vigoram há muito tempo, não só se verificam diferenças em relação ao recrutamento, à descrição funcional, às carreiras, à realização de provas, ao regime disciplinar, ao vencimento, e à aposentação, entre outros aspectos ligados aos direitos e deveres do pessoal, mas também em relação ao próprio regime geral da Função Pública, o que constitui uma grande dificuldade em termos da uniformização dos diferentes regimes de trabalho, e mesmo que se pretenda proceder a uma uniformização, esta terá



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

que ser operada de forma gradual e progressiva. Atendendo ao exposto, foi sugerida a manutenção dos estatutos privativos de pessoal.

Além disso, a versão inicial da proposta de lei previa, claramente, que o regime nela consagrado não era aplicável ao pessoal recrutado pelas empresas ou associações públicas, ou pelas sociedades com capital total ou parcialmente público. Em Macau, não existem, actualmente, empresas públicas, e quanto às associações públicas, existe apenas a Associação dos Advogados de Macau. As sociedades com capital total ou parcialmente público são pessoas colectivas constituídas numa das modalidades previstas no Código Comercial, logo, estão sujeitas à lei privada e o capital social é proveniente, total ou parcialmente, da participação do Governo da RAEM. Em Macau, existem actualmente 14 sociedades deste tipo. Como as empresas públicas e as associações públicas não são, normalmente, consideradas como sendo equiparadas a Serviços Públicos, foram eliminadas as referências a estas entidades da proposta de lei.

Existem actualmente cinco Delegações da RAEM, ou o seu equivalente, sediados no exterior, designadamente, a Delegação Económica e Comercial de Macau, junto da União Europeia, em Bruxelas; a Delegação Económica e Comercial de Macau, em Lisboa; a Delegação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, em Pequim; a Delegação Económica e Cultural de Macau, em Taiwan e a Delegação Económica e Comercial de Macau, junto da Organização Mundial do Comércio. Tendo em conta que a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

característica específica destas Delegações é estarem localizadas no exterior, o provimento do respectivo pessoal é feito de acordo com a legislação do local onde se encontram, portanto, a presente lei não lhes é aplicável. Para além das referidas Delegações, tendo em conta que os Serviços Públicos podem, em determinadas situações, estabelecer outras entidades sediadas no exterior, o âmbito de aplicação da proposta de lei foi alterado para passar a prever que *o provimento do pessoal para esses serviços seja feito de acordo com a legislação do local onde estes se encontram sediados, portanto, a presente lei não lhes é aplicável.* A Comissão aceitou os esclarecimentos e fundamentos apresentados pelo Governo.

(3) Contrato administrativo de provimento

O *contrato administrativo de provimento (CAP)* é uma modalidade inovadora criada pela proposta de lei, figura que irá substituir os contratos além do quadro e de assalariamento actualmente em vigor. Dado que o contrato administrativo de provimento não só tem a ver com o funcionamento dos Serviços Públicos, mas tem também impacto directo nos direitos e deveres do pessoal contratado, resulta claro que o contrato é o cerne da proposta lei. A Comissão procedeu a um amplo e aprofundado debate sobre o mesmo, designadamente, em torno das matérias relativas à duração, caducidade, indemnização por cessação do contrato, mobilidade e recontratação.



S
N.
H
K
S
H
/

1) Duração e renovação do contrato administrativo de provimento

De acordo com a versão inicial da proposta de lei, o contrato administrativo de provimento podia ser celebrado por prazo não superior a dois anos e não era renovável por prazos iguais ou superiores a dois anos. E, desde que verificadas determinadas condições, o contrato administrativo de provimento podia ser renovado por um período superior a dois anos, mas nunca superior a cinco anos (n.ºs 1 a 3 do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei).

O proponente apresentou as suas explicações, afirmando que a consagração dos dois anos de duração contratual e as regras de renovação resultaram de um aproveitamento e de uma continuidade básica dos preceitos previstos na legislação vigente que regulam actualmente o contrato além do quadro, e estabelecendo a comparação com os preceitos em vigor sobre a duração do contrato além do quadro, os que a proposta de lei consagrava registaram avanços: a duração do contrato de assalariamento é de 1 ano, ao passo que na proposta de lei a duração do contrato administrativo de provimento foi alargada para dois anos, sendo renovável. E, desde que se verifiquem determinadas condições, o contrato administrativo de provimento pode ser renovado por um prazo não superior a cinco anos. Isto tem por objectivo incentivar ainda mais os trabalhadores e, para além disso, à medida que se for operando a reforma do regime da Função Pública, têm vindo a se



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

procurar uniformizar os direitos e deveres do pessoal do quadro e do pessoal contratado, nomeadamente, quanto a aspectos como o regime de previdência, a avaliação do desempenho, o regime de responsabilidade disciplinar e os subsídios auferidos, entre outros. Portanto, a diferença entre o pessoal do quadro e o pessoal contratado está na duração do vínculo.

Porém, no decurso de debate no seio da Comissão, as disposições sobre a duração e a renovação dos contratos contidos na versão inicial da proposta de lei suscitaram dúvidas entre muitos deputados. E também, a propósito desta matéria, determinadas associações apresentaram à Assembleia Legislativa as suas opiniões. E precisamente em decorrência do debate destas questões é que surgiram alterações às disposições da proposta de lei que regulam a duração e a renovação do contrato. As principais opiniões e fundamentos podem ser agrupados nos seguintes pontos:

Em primeiro lugar, os preceitos sobre a duração dos contratos que se encontravam regulados na versão inicial da proposta de lei consagravam condições menos favoráveis do que os critérios gerais estabelecidos na Lei das Relações de Trabalho. A Lei das Relações de Trabalho estabelece como princípio geral a opção pelo “*contrato de trabalho sem termo*”, a ser celebrado entre o empregador e o trabalhador. Acresce que, só em determinadas situações específicas (por exemplo, prestação de trabalho sazonal ou de trabalho de carácter temporário) é que se admite a celebração do contrato de trabalho com termo. Isto revela que o espírito subjacente a esta lei é a defesa



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de relações laborais estáveis, o que reflecte os valores subjacentes à opção legislativa tomada. Apesar de a Lei das Relações de Trabalho não ser aplicável aos Serviços Públicos, o certo é que esta intenção legislativa deve ser reflectida na proposta de lei, nomeadamente, pelo facto de não existirem diferenças, em termos do respectivo conteúdo funcional, entre o pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento e o pessoal do quadro. Além disso, o trabalho do pessoal contratado não tem carácter totalmente temporário. Com base nisto, a proposta de lei deve fixar, desde que se satisfaçam determinados requisitos, que o contrato tenha que ser alterado para contrato de longo prazo ou sem termo.

Em segundo lugar, a versão inicial da proposta de lei consagrava um contrato de duração relativamente curta que resultava em frequentes renovações, o que pecava por falta de fundamentos. A Comissão procurou actuar com vista a ficar a perceber qual era a situação real dos trabalhadores contratados nos Serviços Públicos. E segundo a informação apresentada pelo Governo, a maioria destes contratos tinha sido renovada. O que, em larga medida, exprime a ideia de que os contratos têm vindo a transformar-se, na prática, em contratos de longa duração ou até em contratos sem termo. E sendo essa a ideia, a consagração de um contrato de duração relativamente curta, que obriga a renovações frequentes, não só afecta a estabilidade da relação laboral, como implica custos administrativos desnecessários. Portanto, a necessidade e a razoabilidade da existência de um contrato com as referidas características mereceram também a reflexão da Comissão.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Em terceiro lugar, a fixação de um contrato sem termo não irá afectar a flexibilidade contratual. A flexibilidade é uma razão importante que sustenta a adopção da figura do contrato, no entanto, a flexibilidade do contrato não depende completamente da duração do mesmo. De facto, os Serviços Públicos não vão sofrer perdas no respeitante à vantagem decorrente da flexibilidade do contrato, se celebrarem contratos de trabalho sem termo. Por exemplo, nas situações em que se aplica a avaliação do desempenho, se o trabalhador não se mostrar apto, pode haver lugar à cessação do contrato de trabalho. Aliás, a proposta de lei também consagra um mecanismo de cessação do contrato de trabalho caso se verifique um evento de austeridade económica e financeira, ou não exista necessidade de certos recursos humanos. Isto demonstra, claramente, que a consagração de contratos de longa duração ou sem termo não irá afectar a flexibilidade contratual.

Depois de ouvida a Comissão, o proponente acabou por introduzir alterações significativas nas matérias da duração e renovação do contrato. Na versão alternativa da proposta de lei mantém-se a regra geral de que o contrato não pode ser celebrado por prazo superior a dois anos, mas pode ser renovado por prazos iguais ou inferiores àquele. Foram ainda eliminadas as disposições que faziam referência a uma duração do contrato de cinco anos, e em consequência desta eliminação, foi introduzido, respectivamente, o conceito de contrato de longa duração e de contrato sem termo. Isto é, quando se verificarem os requisitos previstos na lei, haverá lugar à celebração



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de um contrato de longa duração ou sem termo (n.º 2 do artigo 6.º da proposta de lei). O objectivo é que os funcionários com mais experiência ou bom desempenho consigam mais garantias na sua vida profissional, aumentando o sentido de pertença ao Governo da RAEM.

A Comissão concordou e aceitou isto, considerando que as disposições consagradas na proposta de lei se revelam de grande valia para a salvaguarda dos trabalhadores e para assegurar o funcionamento dos Serviços Públicos.

2) Caducidade do contrato e comunicação com antecedência

Tanto na versão inicial, como na versão alternativa, da proposta de lei consagra-se a figura do contrato com termo. A versão inicial da proposta de lei previa a celebração de um contrato renovável por prazo não superior a dois anos, e consagrava ainda a possibilidade da celebração, em situações especiais, de contratos renováveis com duração não superior a cinco anos. A versão alternativa da proposta de lei mantém apenas a regra da celebração de contratos renováveis por prazo não superior a dois anos, tendo sido aditados preceitos que consagram a figura do contrato de longa duração, com prazo de três anos, e renovável.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Nos contratos com termo existem, necessariamente, problemas em relação ao termo do prazo e à caducidade. A alínea 1) do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei consagrava o seguinte: *se o serviço público não manifestar a intenção de renovar o contrato com sessenta dias de antecedência sobre o seu termo, o contrato caduca pelo decurso do seu prazo.*

A Comissão procedeu a um debate aprofundado sobre a questão da caducidade e considerou que, em geral, a referida regra não teve em devida consideração a especificidade dos contratos de trabalho, estando em falta a protecção mínima que deve ser reconhecida ao trabalhador. Segundo a versão inicial da proposta de lei, o trabalhador só podia aguardar, passivamente, pela decisão do Serviço Público quanto à manifestação da intenção de renovação do seu contrato. Se até ao final do respectivo prazo os Serviços Públicos não manifestassem a intenção de renovação do contrato, este caducava, portanto, o trabalhador não teria o tempo mínimo necessário para se preparar para a procura de um novo emprego, nem para organizar a sua vida pessoal e profissional. Isto não só afectava, directamente, a vida do próprio trabalhador, mas também a situação remuneratória da sua família. Assim sendo, o que estava consagrado na proposta de lei era irracional.

A Comissão considera que a proposta de lei deve consagrar que, em caso de não renovação, os Serviços Públicos devem informar o trabalhador com a devida antecedência e antes do termo do contrato, bem como fixar as



consequências em virtude do não cumprimento do dever de comunicação. O Governo aceitou as opiniões da Comissão e a proposta de lei passou a prever, claramente, que o serviço público deve comunicar a intenção de renovação, ou de não renovação, do contrato, com uma antecedência mínima de sessenta dias sobre o termo do mesmo, sob pena de o CAP ser dado como renovado por prazo igual (n.º 5 do artigo 6.º da proposta de lei). A partir desta alteração, o regime em causa torna-se mais razoável e humanista.

3) Avaliação do desempenho

Em vários artigos da proposta de lei faz-se referência à menção «Satisfaz Muito», enquanto condição para a celebração do contrato sem termo e de longa duração bem como para efeitos de recontração (artigos 6.º, 8.º e 24.º).

A Comissão entendeu a necessidade da consideração do resultado da avaliação do desempenho para efeitos da renovação do contrato e da recontração. No entanto, tal levantou dúvidas, designadamente se não seria excessivo exigir a obtenção de uma avaliação não inferior a "Satisfaz Muito" em vários anos consecutivos, e se isso não seria difícil de se conseguir na prática. A Comissão também prestou atenção às diferenças de critérios e resultados da avaliação do desempenho entre o pessoal do quadro e o pessoal contratado. Assim sendo, foram especialmente solicitados ao Governo dados estatísticos sobre os resultados da avaliação do desempenho.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, a menção não inferior a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho, enquanto pressuposto para a renovação do contrato por um prazo mais longo e da recontratação, tem por objectivo implícito incentivar os trabalhadores. Acresce que, segundo a aplicação prática do regime de avaliação do desempenho, não é difícil conseguir alcançar a menção de “Satisfaz Muito”. Segundo os dados estatísticos, de entre os trabalhadores que foram avaliados, 84%, que é já uma percentagem elevada, alcançaram na avaliação do desempenho menção não inferior a “Satisfaz Muito”. A avaliação do desempenho é semelhante para o pessoal do quadro e para o pessoal contratado, portanto, não há quaisquer diferenças no respeitante aos resultados entre estes dois grupos de trabalhadores. Assim, dado que não é difícil alcançar menção não inferior a “Satisfaz Muito” em vários anos consecutivos, esta condição não é demasiado exigente, e por isso os critérios e os requisitos consagrados na proposta de lei são adequados.

Para além disso, a proposta de lei consagrava a menção não inferior a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho como um pressuposto para a celebração de um contrato de longa duração e sem termo, bem como para efeitos da recontratação, mas não definia qualquer regra para situações excepcionais. Porém, segundo o n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 31/2004, os trabalhadores que *“exerçam funções nos Gabinetes do Chefe do Executivo e dos Secretários ou gozem de estatuto*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

equiparado ou equivalente” não estão sujeitos a qualquer avaliação de desempenho. Com base nisto, o regime de avaliação do desempenho não é aplicável a um amplo número de trabalhadores dos Serviços Públicos, incluindo os contratados. Como aos referidos trabalhadores, isto é, aos que não estão sujeitos ao regime geral de avaliação do desempenho, lhes é atribuída, de forma presumida, a menção de “Satisfaz” na avaliação do desempenho, estes não vão conseguir alcançar a menção de “Satisfaz Muito” consagrada na proposta de lei, e em consequência disso não vão conseguir, por qualquer via aplicável, beneficiar de um contrato com duração mais longa e não lhes seria aplicável o regime de recontração. Isto iria resultar no surgimento de uma dificuldade, isto é, muitos trabalhadores não iriam conseguir usufruir dos benefícios consagrados na proposta de lei.

A Comissão prestou atenção ao assunto e debateu-o. Tendo considerado que o Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos, enquanto regime geral, irá complementar os regimes especiais que estão em vigor nos Serviços Públicos. Por isso, aquando da consagração das condições de fixação do prazo da renovação do contrato e da recontração, deveria ser tida em consideração a situação do pessoal contratado que não esteja sujeito ao regime geral de avaliação de desempenho.

Com base nas opiniões auscultadas no seio da Comissão, foi aditado à proposta de lei um novo preceito que regula as situações especiais no âmbito da avaliação do desempenho, isto é, para os trabalhadores aos quais não é



aplicável o regime geral de avaliação do desempenho, considera-se verificado, para efeitos da presente lei, o mencionado requisito relativo à avaliação do desempenho (artigo 27.º da proposta de lei).

4) Recontração e mobilidade

O regime de recontração está consagrado no artigo 8.º da proposta de lei. A Comissão considerou que, tendo em conta a intenção legislativa original, este regime é extremamente positivo, e prestou também atenção ao rigor dos procedimentos de recontração e ao surgimento de eventuais injustiças, sobretudo quando surgem vagas nos Serviços Públicos, em que o fenómeno da recontração poderá gerar situações de injustiça para os indivíduos que anseiam ingressar na Função Pública. Segundo os esclarecimentos do Governo, o regime de recontração focaliza-se na retenção da experiência do trabalhador desvinculado, e o Governo acredita que os Serviços Públicos vão conseguir tratar, adequadamente, este tipo de situação.

O regime de recontração fixa que *“a recontração é feita para a mesma carreira, categoria e escalão que o requerente anteriormente detinha”*. Isto tem por objectivo essencial evitar abusos, por exemplo, ao contratar o trabalhador desvinculado para uma carreira ou categoria mais elevada para fugir aos procedimentos gerais e à necessidade de satisfação de certos requisitos para efeitos de acesso à categoria ou à mudança de escalão.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

Quanto ao regime de mobilidade, a Comissão manifestou a sua concordância e considerou que o mesmo vai contribuir para promover a circulação dos trabalhadores. No entanto, a Comissão também discutiu sobre os associados problemas de operacionalidade, tendo em conta as respectivas disposições constantes da proposta de lei. A Comissão debateu ainda se a mobilidade poderá ou não prejudicar o funcionamento do Serviço Público de origem, e se os Serviços Públicos onde se aplicam regimes especiais necessitam ou não de, ao proceder à mobilidade, auscultar a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, entre outras questões. Com base nas opiniões recolhidas no seio da Comissão, o Governo introduziu, novamente, ajustamentos aos procedimentos do regime de mobilidade, e afirmou que vai transformar as respectivas normas em requisitos genéricos aplicáveis a todos os Serviços Públicos (n.º 2 do artigo 9.º da proposta de lei).

5) Cessação do contrato e indemnização

Os artigos 12.º e 13.º da proposta de lei consagram as matérias relativas à cessação do contrato e respectivas indemnizações. A cessação do contrato por iniciativa dos Serviços Públicos acontece em duas situações: a primeira é cessação por motivo consagrado na lei (por exemplo, por processo disciplinar), situação em que não há lugar a indemnização pela cessação, e a segunda é a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

cessação do contrato sem justa causa definida na lei, situação em que haverá lugar a indemnização.

No que toca à matéria da indemnização, a versão inicial da proposta de lei consagrava que, quando os Serviços Públicos comunicassem, com uma antecedência mínima de sessenta dias, a cessação do contrato com um trabalhador, este tinha direito a uma indemnização nunca superior a três meses da remuneração mensal.

No decurso das reuniões, algumas opiniões consideraram que a solução consagrada na proposta de lei não tinha em devida consideração o tempo de serviço prestado pelos trabalhadores, tratando-se, portanto, de critérios mais desfavoráveis que os consagrados na Lei n.º 8/2007 – “Lei das Relações do Trabalho”, o que seria injusto, sobretudo para os trabalhadores com mais tempo de serviço. Assim sendo, esta matéria mereceu discussão e aperfeiçoamento.

O Governo começou por esclarecer que a proposta de lei tinha seguido os critérios de indemnização para o pessoal provido em regime de contrato além do quadro constantes da legislação vigente, por isso, não se registava qualquer diminuição de direitos dos trabalhadores, e ainda que, nos termos da legislação vigente, existe um regime de previdência para os trabalhadores dos Serviços Públicos ao qual estes podem recorrer quando há lugar à cessação de contrato. Esse regime de previdência assume, em determinada medida, o



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

papel da indemnização ou compensação por cessação do contrato. E mais ainda, quando o pessoal do quadro cessa funções, este não tem direito a uma indemnização. Se a proposta de lei viesse a consagrar um montante de indemnização para o pessoal contratado em função do tempo de serviço prestado, poderiam gerar-se desequilíbrios ao nível dos direitos e deveres dos vários trabalhadores.

No entanto, a Comissão considerou que as razões que serviram de fundamentação a esta opção não eram plenamente justificáveis. Em primeiro lugar, apesar de ser normal tomar como referência os preceitos anteriormente vigentes, aquando da produção legislativa, o que é certo é que as leis têm de evoluir com o avançar dos tempos e de ser alteradas em consonância com o desenvolvimento socioeconómico, caso contrário, não há avanços.

Em segundo lugar, o regime de previdência assume, em certa medida, o carácter de uma pensão de reforma, ao passo que na indemnização por cessação do contrato existe uma natureza compensatória pela perda do posto de trabalho propriamente dita, logo, não se pode considerar que uma figura é totalmente igual à outra. Nas relações de trabalho no sector privado, a previdência e a indemnização por cessação do contrato de trabalho funcionam em simultâneo e não se confundem. O que é, portanto, um bom exemplo que já deu provas. Quando se verifica a cessação do contrato por iniciativa do serviço público de trabalhadores providos em regime de contrato além do quadro, que aderiram ao regime de aposentação e sobrevivência,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten initials and marks in the top right corner, including a large 'E' and other illegible scribbles.

estes só podem obter parte das contribuições já pagas, não podem, de forma alguma, obter parte das contribuições pagas pelos Serviços Públicos. Nesta situação, não existe, na realidade, lugar a qualquer compensação.

Mais uma vez, as explicações que sustentam a inexistência de indemnização quando o pessoal do quadro cessa funções não são, de todo, correctas. No caso do pessoal do quadro, o vínculo é mais forte e seguro, e se não existirem razões disciplinares, não há cessação, portanto, não existem, basicamente, problemas de cessação de funções sem justa causa com o referido pessoal. Podendo mesmo haver lugar à perda da pensão de aposentação ou de sobrevivência em virtude da cessação de funções com justa causa, um resultado que é, em larga medida, de natureza sancionatória. No caso do pessoal contratado, mesmo que não haja culpa, o contrato pode ser extinto, atendendo à sua natureza. É evidente que existem diferenças na natureza do vínculo do pessoal do quadro e do pessoal contratado, diferenças essas que não são facilmente detectadas através de uma simples comparação genérica.

Handwritten marks on the right side of the page, including a large 'J' and other illegible scribbles.

Após algum debate, o proponente aceitou as opiniões da Comissão, e acabou por introduzir grandes alterações e melhorias em relação às matérias relativas à indemnização por cessação do contrato. A indemnização por cessação do contrato divide-se em duas situações: primeiro, no que toca à cessação dos contratos com termo, os preceitos sobre a indemnização mantêm-se; segundo, no que concerne à cessação dos contratos sem termo,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

foram tidos como referência os preceitos consagrados na Lei das Relações de Trabalho sobre a indemnização em virtude de cessação do contrato sem justa causa. Ainda neste tipo de contrato, aquando da definição dos montantes de indemnização, passou a ser tido em consideração o tempo de serviço prestado em cada caso e, simultaneamente, fixou-se também que o valor máximo da indemnização seja limitado a doze vezes o vencimento mensal no montante máximo correspondente ao índice 300.

Segundo o Governo, os 300 pontos indiciários abrangem cerca de 50% dos trabalhadores dos Serviços Públicos. A consagração desta dupla limitação deve-se ao facto de se ter tido em devida consideração o nível de rendimentos, os critérios de compensação em virtude de cessação da relação de trabalho, a pressão financeira do Governo no pagamento das suas despesas e a existência de um regime de previdência.

A Comissão considerou que a proposta de lei já tinha registado grandes melhorias, por isso, concordou e aceitou as explicações do Governo sobre os critérios de compensação e os limites de indemnização supra referidos.

6) Cessação do contrato do trabalhador

Segundo a proposta de lei, a cessação do contrato exige a respectiva comunicação ao trabalhador com a antecedência mínima de sessenta dias,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'S8', 'M', 'K', and 'J'.

em regra, e de trinta dias no caso do período experimental, com vista a que os Serviços Públicos se possam organizar melhor e a evitar quaisquer prejuízos para o seu funcionamento. Estes preceitos são razoáveis e necessários, mas a proposta de lei não consagra as sanções para o seu incumprimento, o que pode resultar em uma redução da sua força vinculativa. Numa perspectiva jurídica, as regras não estão perfeitas.

A Comissão discutiu, internamente, sobre a necessidade de se consagrar um regime de responsabilidade para os trabalhadores que não cumpram o dever de comunicação com antecedência devida, tais como a previsão de uma indemnização em função do número de dias em falta até ao termo do contrato. Perante isto, os representantes do Governo esclareceram que a lei tinha seguido as disposições actualmente vigentes e que, quanto aos trabalhadores que não cumprem o dever de comunicação com antecedência, se procede ao respectivo registo da situação no seu processo, e que, quando voltam a ingressar na Função Pública, isso será tido em consideração para a sua admissão. Com base nisto, não foi ponderada a inclusão de normas para a consagração de responsabilidades legais nesta proposta de lei.

7) Estatuto do pessoal contratado nomeado para o exercício de outras funções



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

Segundo a lei vigente, o contrato cessa logo que o trabalhador provido em regime de contrato seja nomeado para o exercício de funções e cargos de direcção e chefia. Quando o prazo da comissão de serviço cessa, o trabalhador não pode, como acontece com o pessoal do quadro, regressar ao lugar de origem. Na prática, alguns trabalhadores providos em regime de contrato recusam, por causa do referido motivo, a nomeação para cargos de direcção e chefia.

As referidas normas em nada favorecem a selecção de talentos e, no caso dos trabalhadores em comissão de serviço, quando esta cessa, enfrentam a falta de garantias laborais básicas. Isto porque a cessação da comissão de serviço não significa que o trabalhador não esteja apto para cumprir as funções contratuais anteriormente assumidas. Se não se estabelecer um mecanismo que permita a esse pessoal voltar a assumir o posto de trabalho que anteriormente ocupava, tal será injusto para o pessoal contratado. O pessoal nomeado para cargos de direcção e chefia consegue, por norma, colmatar os desafios, e adquirir experiência e competências para chefiar. Tudo isto é um contributo para o exercício das suas funções, portanto, abandonar esse pessoal é prejudicar os Serviços Públicos.

A Comissão discutiu esta questão. Algumas opiniões sugeriram que se previsse a suspensão do contrato quando o trabalhador provido em regime de contrato é nomeado para cargos de direcção e chefia, e ainda que o pessoal em causa pudesse regressar ao lugar de origem sempre que o prazo da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

comissão de serviço chegar ao seu fim. O Governo considerou que o regime actualmente vigente apresenta certas insuficiências e que há necessidade e margem para melhorias e aperfeiçoamento, e adianta ainda que o problema vai ser tratado em conjunto com outros, aquando da revisão dos demais regimes respeitantes à Função Pública, e exprimiu o desejo de avançar com a respectiva produção legislativa ainda este ano. A Comissão manifestou a sua concordância.

8) Aplicabilidade do contrato administrativo de provimento aos residentes não permanentes

Segundo o actual Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, é possível recorrer ao contrato de assalariamento para o recrutamento de residentes não permanentes para o exercício de funções, mas neste caso, é necessário que o Chefe do Executivo proceda à dispensa do requisito relativo ao “estatuto de residente”. De acordo com o artigo 31.º da proposta de lei, a referida disposição vai ser abolida, e em consequência disso, geraram-se dúvidas sobre o uso do contrato administrativo de provimento para o recrutamento de residentes não permanentes. Esta dúvida, em determinado nível, tem a ver com os requisitos para o desempenho de funções públicas, e também está, sob ponto de vista da futura aplicação da proposta de lei, relacionada com o contrato administrativo de provimento.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

[Handwritten signatures and initials]

As disposições consagradas na proposta sobre o contrato individual de trabalho resolveram, em determinado nível, as questões do recrutamento ao exterior de “técnicos especializados”, mencionadas na Lei Básica, uma vez que, de acordo com o artigo 17.º da proposta de lei, é possível recorrer ao contrato individual de trabalho para o recrutamento de trabalhadores, em regime de CIT, na RAEM ou no exterior, para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, sem quaisquer limitações impostas pelo estatuto de residente. No entanto, no que toca ao recrutamento de “funcionários e agentes públicos de categorias inferiores”, mencionados na Lei Básica, parece que faltam disposições claras. Esta falta poderá levar ao aparecimento de dúvidas quanto à possibilidade de recorrer ao contrato administrativo de provimento para o recrutamento de “funcionários e agentes públicos de categorias inferiores” no exterior, e ainda de incertezas sobre qual o procedimento aplicável para efeitos de contratação.

De acordo com o artigo 7.º da proposta de lei, ao trabalhador provido por CAP aplicam-se as disposições do regime jurídico da Função Pública. Visto que a questão tem a ver com os requisitos para o desempenho de funções públicas, tal implica a necessidade de se proceder à sua respectiva clarificação, através do regime da Função Pública. Por outras palavras, é necessário proceder à alteração do regime vigente, com vista à articulação com o artigo 97.º da Lei Básica, que tem a ver com os requisitos gerais para o desempenho de funções públicas.



[Handwritten signatures and initials]

(4) Contrato individual de trabalho

De acordo com os dados facultados pelo Governo, existem actualmente 889 trabalhadores que estão providos em regime de contrato individual de trabalho, no entanto, dado que não existem normas uniformes, existem diferenças entre os diversos Serviços Públicos quanto às modalidades de contratação, ao tipo de funções desempenhadas e à sua descrição funcional, e aos direitos e deveres dos trabalhadores, entre outros aspectos. Assim sendo, a proposta de lei consagra preceitos para se proceder à uniformização dos procedimentos e das condições de trabalho dos contratos individuais de trabalho, esperando-se *“promover a flexibilidade na gestão dos recursos humanos nos serviços públicos”* e *“estabelecer mecanismos que permitam controlar o recurso a este regime de contratação”* (vide Nota Justificativa).

Segundo esclareceram os representantes do Governo, o provimento de trabalhadores para o exercício de funções nos Serviços Públicos por contrato é efectuado, em regra, através da modalidade de contrato administrativo de provimento, ao passo que o contrato individual de trabalho é uma situação excepcional. Como o contrato individual de trabalho é excepcional, torna-se difícil enumerar as condições concretas de contratação e as características deste tipo de contrato, no entanto, vão ser empregues normas procedimentais de controlo para garantir a razoabilidade do uso desta modalidade de contrato,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the right margin, including the characters 'F' and 'S' at the top, and several illegible signatures below.

por exemplo, a autorização do Chefe do Executivo, e o parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, entre outros instrumentos.

A Comissão concordou com a necessidade da utilização do contrato individual de trabalho e adiantou que isto permite que os Serviços Públicos adoptem formas de provimento mais flexíveis para determinado pessoal, para o cumprimento das suas atribuições e para a satisfação de necessidades especiais. No entanto, a Comissão espera que se mantenha o rigor do regime.

Após discussão, o Governo acabou por sugerir a ideia de alterar o pressuposto do emprego do contrato individual de trabalho para o seguinte: *“a contratação de trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho, na RAEM ou no exterior, para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, só é admitida em situações de escassez de profissionais ou por virtude da especial qualificação profissional do trabalhador a contratar”*.
Através desta alteração, foram aditadas certas restrições às condições de contratação e, ao mesmo tempo, foi garantida a necessária flexibilidade aquando do uso do regime de contrato individual de trabalho.

No que toca aos procedimentos de contratação, a proposta de lei consagra o seguinte: *“O serviço público sujeito a tutela administrativa apresenta, previamente, à respectiva entidade tutelar competente uma proposta de contratação, devidamente fundamentada, acompanhada da minuta do contrato e de parecer dos SAFP”* e a *“contratação depende de autorização do*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller marks.

Chefe do Executivo”. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, o que se pretende, através da definição das referidas exigências enquanto disposições gerais, é restringir a utilização do contrato individual de trabalho, com vista a evitar o surgimento de irregularidades.

(5) Salvaguarda de direitos

O artigo 23.º da proposta de lei consagra a salvaguarda dos direitos. No artigo 20.º da versão inicial da proposta de lei empregava-se a técnica da enumeração simples para mencionar os direitos a salvaguardar, que incluíam o vencimento, subsídios e abonos. Na realidade, os trabalhadores gozam ainda do direito a licença especial, ao registo como contribuintes no Fundo de Pensões, ao prémio de antiguidade, à indemnização de acordo com o Decreto-Lei n.º 25/96/M, e ao reembolso dos descontos, no caso do pessoal provido em regime de contrato além do quadro.

Na opinião da Comissão, mesmo que a intenção legislativa original seja a de que a aplicação da presente lei não pode resultar na redução de quaisquer direitos existentes, o certo é que a enumeração dos direitos salvaguardados na versão inicial da proposta de lei não estava completa. Por isso, a Comissão sugeriu a adopção de uma redacção genérica para proceder a essa enumeração. O Governo aceitou esta sugestão, e fê-la reflectir na versão alternativa da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'Z' and several illegible signatures.

Quanto às dúvidas sobre o âmbito da salvaguarda dos direitos anteriormente existentes, o Governo afirmou que este tipo de garantia não se limita às conversões contratuais no momento da entrada em vigor da proposta de lei, pois também abrange as conversões contratuais que tenham lugar após a entrada em vigor da lei. Por exemplo, o direito de pagar as contribuições para o Fundo de Pensões no caso do pessoal contratado além do quadro, de acordo com a Lei n.º 24/96/M, e esse mesmo direito no caso do pessoal provido em regime de contrato de assalariamento, isto é, direitos que não vão sofrer quaisquer reduções por via da entrada em vigor da proposta de lei e da conversão destes contratos em contrato administrativo de provimento.

De igual modo, caso no futuro, por alguma razão, se venha a operar uma conversão, de um contrato administrativo de provimento (dos indivíduos contratados para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas) em contrato individual de trabalho, tal também não poderá resultar em quaisquer prejuízos para o direito aos descontos legais de que os trabalhadores já estão a gozar. Os representantes do Governo salientaram que estes direitos são direitos adquiridos e que o tempo de serviço prestado pelos trabalhadores nos Serviços Públicos não deve ser prejudicado em função das alterações ao respectivo vínculo que possam vir a ocorrer.



[Handwritten signatures and initials]

4. APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

A Comissão procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à análise da proposta de lei - se esta estava ou não em consonância com os princípios que lhe são subjacentes, e se as disposições legais são ou não as apropriadas em termos técnicos.

No decurso da apreciação na especialidade, foi intensa a colaboração por parte do proponente. Apresentam-se, seguidamente e segundo a ordem dos artigos, as principais alterações introduzidas:

Artigo 1.º - Objecto

O presente artigo consagra o objecto. Atendendo às necessidades decorrentes da sistematização, foi eliminada e transportada a referência “*salvo disposição em contrário, os regimes estabelecidos ao abrigo da presente lei não prejudicam a aplicação de regimes especiais*”, constante do n.º 3 da versão inicial da proposta de lei, para a parte da ressalva do n.º 1 do artigo 2.º, que regula o âmbito de aplicação.

Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

Na parte da ressalva do n.º 1 do artigo 2.º da versão alternativa da proposta de lei, foi acrescentada a expressão “*sem prejuízo da aplicação de regimes especiais*”, com vista a clarificar o âmbito geral de aplicação e as



[Handwritten signatures and initials]

exceções em relação ao regime de contrato nos Serviços Públicos.

Eliminou-se ainda a alínea 2) do n.º 2 da versão inicial da proposta de lei. Como as “empresas ou associações públicas, ou sociedades com capital total ou parcialmente público” não são, em sentido normal, considerados como sendo Serviços Públicos, deixou então de existir a necessidade de se consagrar, claramente, neste artigo, o regime de provimento que deve ser empregue em relação aos respectivos trabalhadores.

A alínea 3) do n.º 2 da versão inicial deste artigo consagrava que a proposta de lei não era aplicável aos trabalhadores providos “ao abrigo da legislação do local onde se encontra sediada a Delegação da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM, no exterior”. Na realidade, para além das Delegações de Macau sediadas no exterior (em Portugal, Genebra e Pequim), foram ainda estabelecidas no exterior outras representações, por exemplo, o Centro de Promoção e Informação Turística de Macau, um gabinete que depende do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. Assim sendo, na versão alternativa da proposta de lei, foi alargado o âmbito de aplicação através da alteração da norma para “ao abrigo da legislação do local onde se encontra sediado, no exterior, o serviço público da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM”.

Artigo 3.º - Modalidades de contrato

No novo n.º 1 aditado a este artigo na versão alternativa da proposta de lei consagra-se que “o contrato de trabalho nos serviços públicos reveste as



modalidades de contrato administrativo de provimento (...) e de contrato individual de trabalho (...)”. Trata-se de uma menção genérica sobre as modalidades de contrato. Ao mesmo tempo, foram introduzidas alterações à redacção dos n.ºs 1 e 2 da versão inicial da proposta de lei.

Artigo 4.º - Forma do contrato

A versão inicial deste artigo tinha como epígrafe “eficácia do contrato”. Na realidade, este artigo não estava apenas relacionado com a *eficácia* do contrato, procurava antes regular sobretudo a *forma* para a celebração do contrato, por exemplo, exigindo a forma escrita, o uso de impresso próprio, e o recurso ao averbamento para as posteriores alterações e renovações. Após discussão, a epígrafe do artigo em causa foi alterada para “forma do contrato” e foram ainda efectuadas alterações de redacção.

Artigo 6.º - Duração e renovação do contrato

As regras sobre as renovações na versão inicial da proposta de lei podiam resultar em frequentes renovações dos contratos, o que não só ia afectar a estabilidade da relação laboral, como implicava custos administrativos desnecessários. Após discussão, o proponente concordou em alterá-las, no sentido de introduzir as figuras do contrato de longa duração, cujo prazo é de três anos, e do contrato sem termo, e foram fixados ainda preceitos que regulam as condições e os respectivos procedimentos.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O n.º 2 deste artigo na versão inicial da proposta de lei consagrava que “(...) o serviço público comunique por escrito a intenção de renovação com sessenta dias de antecedência sobre o termo em curso (...)” e o artigo 15.º determinava que “o contrato caduca (...) pelo decurso do seu prazo, se o serviço público não manifestar intenção de o renovar com sessenta dias de antecedência sobre o seu termo”. Este tipo de preceito, que pode ser designado como de *caducidade tácita*, não teve em plena consideração os interesses dos trabalhadores e o surgimento de eventuais injustiças. Após discussão, o Governo aceitou as sugestões da Comissão sobre a necessidade de se proceder à comunicação com antecedência, independentemente da intenção de renovação, ou não, do contrato, e à consagração de regras sobre as consequências da eventual falta de comunicação. E, em consequência disso, o n.º 5 deste artigo passou a consagrar que “o serviço público deve comunicar por escrito a intenção de renovação ou de não renovação do CAP com uma antecedência mínima de sessenta dias sobre o termo em curso, sob pena de renovação do CAP por prazo igual ao anterior (...)”.

Artigo 8.º - Recontratação

A epígrafe deste artigo na versão inicial da proposta de lei era “返聘”
A Comissão considerou que este termo era igual ao consagrado no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública, o que podia levar, facilmente, a desentendimentos entre a recontratação preceituada neste artigo e a



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

recontratação dos indivíduos aposentados. O Governo aceitou as opiniões da Comissão, no sentido da alteração da epígrafe para “重新聘用”.

A versão inicial da proposta de lei consagrava que, para efeitos da recontratação, o tempo de serviço prestado, de forma ininterrupta, igual ou superior a sete anos, era um dos requisitos que o requerente necessitava de preencher, para além da obtenção de menção não inferior a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho durante aquele tempo. Atendendo a que o respectivo prazo era longo, após discussão, procedeu-se à anexação da recontratação ao contrato sem termo, e foi eliminada a restrição em relação aos sete anos de serviços prestados, passando a prever-se que: “o *requerente obteve menções não inferiores a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho durante o período de cinco anos imediatamente anteriores à data da cessação do CAP*”.

Artigo 9.º - Mobilidade

O n.º 2 da versão inicial da proposta de lei consagrava que “a *proposta de mobilidade é apresentada por iniciativa do serviço público interessado, obtido o consentimento do trabalhador ou a requerimento deste*”. No entanto, o teor deste preceito pecava por uma certa falta de clareza e operacionalidade, por exemplo, se a proposta é apresentada por iniciativa do trabalhador, a que serviço é que aquela é apresentada? Como é que tudo isto se opera?

Após estudo, o proponente procedeu, na versão alternativa da proposta de lei, à fusão dos n.ºs 2, 3 e 4 da versão inicial da proposta de lei, e na



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large 'S' and 'M', and other illegible marks.

sequência desta, passa a prever-se que a proposta de mobilidade é apresentada por iniciativa do serviço público interessado à entidade tutelar, para autorização, acompanhada cumulativamente do consentimento escrito ou requerimento do trabalhador, do parecer favorável do serviço público de origem e do Parecer da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, o que tornou a proposta de lei mais simples, clara e operacional.

Artigo 12.º - Cessação por iniciativa do serviço público

Com vista a assegurar o necessário rigor na cessação do contrato por iniciativa do Serviço Público, na versão alternativa da proposta de lei foi aditada a regra de o Serviço Público só poder determinar a cessação do CAP após obtida autorização da respectiva entidade tutelar.

Artigo 13.º - Indemnização por cessação do CAP

Foram mantidos neste artigo os preceitos constantes da versão inicial da proposta de lei sobre a indemnização por cessação do contrato com termo. Ao mesmo tempo, tendo em conta a consagração de novos preceitos sobre a figura do contrato sem termo, acrescentou-se um regime de indemnização por cessação deste. Mais concretamente, as regras introduzidas na versão alternativa da proposta de lei tomaram como referência as disposições sobre a indemnização por cessação sem justa causa da Lei das Relações de Trabalho, que consagram que o montante de indemnização é definido tendo



em conta o tempo de serviço prestado pelo trabalhador. Ao mesmo tempo, foi estabelecido que o valor máximo da indemnização é limitado a doze vezes o vencimento mensal, o qual não pode ultrapassar os 300 pontos indiciários.

Artigo 15.º - Caducidade

A versão inicial da proposta de lei consagrava que o contrato caducava pelo decurso do seu prazo, se o serviço público não manifestasse intenção de o renovar com sessenta dias de antecedência sobre o seu termo. Dado que este preceito era considerado irracional, foi eliminada esta referência na versão alternativa da proposta de lei. Acresce que o dever de comunicação, com antecedência mínima sobre o seu termo, e as consequências da falta de comunicação, passaram a constar do n.º 5 do artigo 6.º.

Além disso, foram aditados mais dois números que consagram, de forma exemplificativa, os motivos da caducidade, segundo os quais o CAP caduca quando o trabalhador atinja o limite de idade para o exercício de funções públicas ou se sofrer de incapacidade permanente e absoluta para o exercício das suas funções. A incapacidade permanente e absoluta para o exercício de funções encontrava-se consagrada na alínea 4) do n.º 1 do artigo 12.º da versão inicial da proposta de lei. No entanto, como esta situação é considerada uma causa de caducidade do CAP, com vista a salvaguardar a coerência sistemática, isto é, a sua precisão e razoabilidade, procedeu-se à inclusão desta situação no artigo que regula a matéria da caducidade.



[Handwritten notes and signatures in the right margin]

Artigo 16.º - Compensação da cessação por incapacidade

A matéria sobre a indemnização por cessação por incapacidade estava regulada no artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei. Tendo em conta que o artigo 15.º, após ter sido alterado, passou a incluir a situação da cessação por incapacidade, foi consagrado no artigo 16.º a compensação da cessação com essa causa. No que toca à aplicação do regime de acidentes profissionais, a matéria já está salvaguardada por via do artigo 7.º da proposta de lei, por isso, não existe necessidade de a prever neste artigo.

A cessação do CAP em virtude de incapacidade permanente confere ao trabalhador uma compensação de montante correspondente ao triplo do vencimento mensal à data da cessação de funções. A compensação referida no número anterior é paga pelo Serviço Público a que o trabalhador estava vinculado, juntamente com o vencimento que for devido no mês em que ocorre a cessação de funções ou nos trinta dias subsequentes.

Artigo 17.º - Contratação de trabalhadores para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas

A versão inicial da proposta de lei consagrava normas que regulavam as exigências procedimentais do uso do contrato individual de trabalho, mas



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

não consagrava os requisitos substanciais do uso, isto é, não se sabia, ao certo, que tipo de condições é que os indivíduos precisavam de reunir para haver lugar ao uso do CIT. Após discussão, na versão alternativa da proposta de lei, foi aditada a referência *“só é admitida em situações de escassez de profissionais ou por virtude da especial qualificação profissional do trabalhador a contratar”*. Além disso, com vista a aumentar a flexibilidade do artigo em causa, o proponente acabou por introduzir ajustamentos nos pressupostos do uso do contrato individual de trabalho, tendo eliminado as referências que se referiam à necessidade de se proceder *“ao abrigo de previsão expressa da lei orgânica do serviço público interessado”* e à obtenção de uma *“autorização indelegável do Chefe do Executivo”*.

**Artigo 19.º - Procedimento de contratação de trabalhadores para
satisfação de necessidades temporárias ou urgentes**

Na versão inicial da proposta de lei, este artigo era demasiado extenso, pois para além de integrar o procedimento de recrutamento, consagrava ainda as normas reguladoras do respectivo recurso. Com vista a reforçar a coerência lógica entre vários artigos e para aumentar a transparência, foi eliminada a disposição sobre o recurso deste artigo, que foi transportada para o novo artigo 20.º, autonomizando-se a matéria do recurso num só artigo.

Com vista a aumentar o rigor deste tipo de regime, foi aditada à proposta de lei um novo preceito que consagra que *“o serviço público interessado na*



Z
For N
VJ

contratação do trabalhador, em regime de CIT, para satisfação de necessidades urgentes apresenta à respectiva entidade tutelar uma proposta na qual fundamenta a urgência e a necessidade do provimento”.

Artigo 21.º - Duração e renovação excepcional

S
J
J

Este artigo consagra que o contrato não é em regra renovável e, ao mesmo tempo, determina as situações excepcionais que admitem a renovação, no entanto, na versão inicial da proposta de lei foi adoptada uma técnica de enumeração exemplificativa para identificar as excepções. Tendo em conta que as situações excepcionais, para além dos acidentes graves, epidemias, catástrofes ou calamidades, podem ainda compreender outros casos de força maior, que não são possíveis de enumerar taxativamente, na versão alternativa da proposta de lei empregou-se uma técnica de enumeração genérica, para efeitos da determinação das situações excepcionais.

Na versão inicial deste n.º 2, consagrava-se que não era admitida a renovação dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho para a satisfação de necessidades temporárias, no entanto, em caso de força maior, o prazo de renovação era igual ao período necessário ao restabelecimento da normalidade. Tendo em conta que este período apenas resulta de uma previsão temporal incerta, na versão alternativa da proposta de lei, a redacção foi alterada para *“um prazo de renovação igual ao período estimado como necessário ao restabelecimento da normalidade”*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Foram ainda introduzidas alterações ao n.º 3 da versão inicial da proposta de lei, a referência ao “*despacho indelegável do Chefe do Executivo*” foi alterada para autorização “*da entidade tutelar do serviço público*”, o que vai permitir uma maior flexibilidade aquando da sua aplicação.

Artigo 22.º - Regime aplicável

O teor do n.º 1 deste artigo foi desenvolvido, através do aditamento da referência a que “*os regimes constantes de legislação que prevê expressamente a sua aplicação a trabalhadores dos serviços públicos contratados por contrato individual de trabalho*”.

No que toca ao n.º 2 deste artigo, o artigo 276.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau consagra que o regime disciplinar se aplica apenas aos funcionários e agentes, portanto, os trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho para servirem de consultores e funções técnicas especializadas não estariam incluídos neste âmbito de aplicação, logo, a estes trabalhadores não seria aplicável o regime geral - a remissão e o regime disciplinar -, sendo por isso necessário preceituar, claramente, que estes trabalhadores estão sujeitos ao regime disciplinar consagrado no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

Além disso, tendo em conta as características específicas dos trabalhadores contratados para satisfação de necessidades temporárias ou urgentes, o proponente aditou um novo n.º 3 que prevê que o regime de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública não seja aplicável a estes trabalhadores.

Artigo 23.º - Salvaguarda de direitos

A proposta de lei tem por objectivo salvaguardar os direitos adquiridos, no entanto, os direitos enumerados, taxativamente, na versão inicial da proposta de lei, não estavam completos, uma vez que, para além dos direitos referidos, os direitos dos trabalhadores assalariados e contratados além quadro podem ainda compreender o direito à licença especial, ao registo como contribuintes no Fundo de Pensões, ao prémio de antiguidade, à indemnização por cessação do contrato, ao reembolso dos descontos no caso do pessoal provido em regime de contrato além do quadro, entre outros direitos ou benefícios. Com vista a eliminar estas discrepâncias, foi empregue na proposta de lei uma redacção aberta para a enumeração desses direitos, com vista a salvaguardar que os direitos adquiridos dos trabalhadores não sofram prejuízos: *“da aplicação da presente lei não pode resultar a redução de direitos que o trabalhador já tem, nomeadamente os relativos ao vencimento, subsídios e abonos”*.

Artigo 24.º - Contrato além do quadro e contrato de assalariamento em vigor



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Em virtude da introdução dos conceitos de contrato de longa duração e de contrato sem termo, foram aditados a este artigo os n.ºs 3, 4 e 5, que têm a ver com a revisão destes contratos, isto é, quando se verificarem os requisitos previstos na lei, haverá lugar à alteração dos contratos em vigor para um contrato de longa duração ou sem termo.

Constata-se que existem discrepâncias em relação ao tempo de serviço prestado e ao número cumulativo de avaliações de desempenho que se exigem para a alteração do contrato, em contraste com as condições do CAP sem termo, determinadas no artigo 6.º. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, os requisitos consagrados têm por objectivo evitar que os contratos dos recém-contratados sejam convertidos em CAP sem termo mais rapidamente do que os contratos dos antigos trabalhadores.

Mais ainda, foi regulamentado no n.º 5 que *“o trabalhador que (...) esteja provido em regime de contrato de assalariamento sem duração previamente fixada é considerado provido em regime de CAP sem termo (...)”*.

Artigo 25.º - Contrato individual de trabalho em vigor

Foram introduzidos ajustamentos à redacção do n.º 2 do artigo em causa e foi aditada uma nova alínea 1) que consagra que as partes, por sua iniciativa e mútuo acordo, podem optar por *“alterar as cláusulas contratuais de modo a aplicar ao trabalhador o regime previsto no artigo 22.º”* e acrescentou-se ainda ao n.º 4 deste artigo uma referência a que *“se for celebrado um CAP nos*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

termos da alínea 2) do n.º 2, o tempo de serviço para efeitos de progressão e acesso é contado desde a data da integração na carreira”.

Artigo 27.º - Casos especiais de avaliação do desempenho

Com base nas opiniões auscultadas no seio da Comissão, foi aditado à proposta de lei um novo preceito que regula as situações especiais no âmbito da avaliação do desempenho, isto é, para os trabalhadores aos quais não é aplicável o regime geral de avaliação do desempenho, considera-se verificado, para efeitos da presente lei, o requisito relativo à avaliação do desempenho, a fim de os preceitos sobre os contratos de longa duração e sem termo e sobre a recontração se poderem aplicar àqueles trabalhadores.

Artigo 28.º - Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau

O n.º 1 do artigo 2.º ao qual este artigo se refere continha, na versão inicial em língua chinesa, o termo “效力”, que foi entretanto alterado para “規定”, com vista à uniformização da redacção.

Em relação ao n.º 1 do artigo 4.º da proposta de lei, com vista a evitar duplicações, foi eliminada do n.º 2 do artigo 21.º a referência relativa à necessidade de se proceder por escrito à celebração do contrato.

Artigo 29.º - Alterações à Lei n.º 7/2006



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Tendo em conta as sugestões da Comissão, o artigo 9.º, ao qual se faz referência neste artigo, foi desenvolvido através do aditamento de que “ao contrato administrativo de provimento referido no n.º 2 não é aplicável o disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 6.º e nos n.ºs 3 a 5 do artigo 24.º da Lei n.º XX/2015 (Regime do contrato de trabalho nos serviços públicos)”, assim sendo, o regime de contratação dos guardas prisionais não pode ser convertido em contrato de provimento de longa duração ou sem termo.

No decurso da reunião da Comissão, houve quem considerasse que os guardas contratados não são residentes, por isso, seria possível resolver esta questão através do uso do regime de contrato individual de trabalho. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Governo, dado que os guardas não são propriamente trabalhadores profissionalizados ou com competências especiais, foi mantido o emprego do CAP para a sua contratação, no entanto, foram aditadas certas restrições ao seu regime geral.

Artigo 32.º - Entrada em vigor

A entrada em vigor da proposta de lei envolve a conversão dos contratos de muitos trabalhadores. Com vista a disponibilizar tempo suficiente para os Serviços Públicos procederem aos necessários trabalhos preparatórios, a Comissão sugeriu uma *vacatio legis* mais ampla, no entanto, o Governo expressou o seu desejo de ver a proposta de lei entrar em vigor o mais rapidamente possível, e entendeu também ainda que uma *vacatio legis* de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

dois ou três meses após a entrada em vigor da lei seria suficiente para concluir os necessários trabalhos preparatórios, portanto, definiu-se que a lei entraria em vigor no dia 1 de Novembro de 2015.

5. CONCLUSÃO

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- 1) É de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a sua apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) E mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 31 de Julho de 2015.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Sio Chi Wai
(Secretário)

Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

v /
 n'

Mak Soi Kun

Tong Io Cheng

Leong Veng Chai

Chan Hong

Si Ka Lon