



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

2.ª COMISSÃO PERMANENTE
PARECER N.º 3/V/2014

Handwritten signatures and initials, including a large signature on the left and several smaller ones on the right, some with the name 'Fong' visible.

Assunto: Proposta de lei intitulada “Regime das garantias dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções”

I
INTRODUÇÃO

1. A proposta de lei intitulada “Regime das garantias dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções” foi apresentada, no dia 6 de Dezembro de 2013, pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, designada doravante por RAEM, tendo sido admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, pelo Despacho n.º 167/V/2013 do Presidente da Assembleia Legislativa, datado de 10 de Dezembro de 2013.

2. Em reunião plenária realizada a 16 de Dezembro de 2013, foi a proposta de lei agora em análise apresentada e debatida na generalidade, tendo merecido a aprovação formal também na generalidade. Nos termos do Despacho n.º 196/V/2013 do Presidente da Assembleia Legislativa, foi a sobredita proposta de lei distribuída, no dia 17 de Dezembro de 2013, a esta



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

Comissão, para “efeitos de exame e emissão de parecer”, até ao dia 17 de Fevereiro de 2014. Posteriormente, a Comissão, atendendo à complexidade da proposta de lei, solicitou a prorrogação daquele prazo, a qual foi deferida, tendo este sido por último fixado até ao dia 23 de Maio de 2014.

3. A Comissão reuniu-se nos dias 23 e 27 de Janeiro, 20 e 21 de Março, 23 e 24 de Abril, e 5 e 21 de Maio de 2014, para apreciar a presente proposta de lei, tendo contado com a presença de diversos Deputados não membros desta Comissão, nomeadamente, o Presidente e o Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, nas várias reuniões.

4. As reuniões dos dias 27 de Janeiro, 21 de Março e 24 de Abril de 2014 contaram com a presença da Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan, do Director dos Serviços de Administração e Função Pública, José Chu, da Directora dos Serviços da Reforma Jurídica e do Direito Internacional, Chu Lam Lam, da Directora dos Serviços de Finanças, Vitória Alice Maria da Conceição, dos assessores do Gabinete da Secretária para a Administração e Justiça, Chio Heong leong, António Correia Marques da Silva e Ku Mei Leng, e dos demais representantes do Governo, para prestar o necessário apoio à Comissão.

5. Para além das referidas reuniões formais, foram várias as reuniões de trabalho realizadas, quer a nível interno, quer ao nível da discussão técnico-jurídica, entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e representantes do Governo, e, nesses encontros técnicos, o espírito de cooperação franca e aberta foi sempre a nota dominante.



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

6. Tendo por base os esforços envidados por ambas as partes, apresentou o Governo, no dia 12 de Maio de 2014, a versão alternativa da proposta de lei, que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa, entendendo a Comissão que esta versão do articulado da proposta de lei em apreciação se acha melhorada em diversos domínios, por referência à versão originalmente entregue.

Destarte, as referências aos diversos artigos da proposta de lei, que serão feitas ao longo deste Parecer, terão como base a versão final da mesma, excepto quando, para melhor identificação do assunto, haja necessidade de se referir a versão inicial.

Para além disso, aquando da discussão na especialidade, alguns deputados apresentaram sempre opiniões de oposição quanto a alguns artigos, e a Comissão também recebeu opiniões em relação à proposta de lei por parte de deputados não membros da Comissão e de residentes.

II

APRESENTAÇÃO

7. O proponente, na Nota Justificativa da proposta de lei, expõe as motivações que presidiram à sua elaboração e apresentação, sendo de utilidade para melhor compreensão de algumas das questões abordadas por esta, razão pela qual, e por comodidade de referência, adite-se, doravante se transcrevem largos trechos.



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

8. Esclarece-se na Nota Justificativa que: "O Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é o dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Macau, representa a Região e é responsável perante o Governo Popular Central e a Região Administrativa Especial de Macau. É também o dirigente máximo do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e dirige o Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Este duplo estatuto constitucional e a dupla responsabilidade constitucional do Chefe do Executivo são estabelecidos pela Lei Básica e a regulamentação das diversas garantias do Chefe do Executivo a aguardar posse, do titular no activo e do ex-titular do cargo de Chefe do Executivo por lei da Região Administrativa Especial de Macau constitui uma medida necessária à implementação da Lei Básica.

Por seu turno, nos termos da Lei Básica, os titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau são nomeados e exonerados pelo Governo Popular Central, sob indigitação ou proposta do Chefe do Executivo, e constituem o elenco governamental de coadjuvação do Chefe do Executivo na definição das políticas e na condução dos assuntos administrativos da Região Administrativa Especial de Macau. Como tal, importa proceder também à definição jurídica das garantias que presidem ao seu estatuto, quer como titulares de principais cargos a aguardar posse, em efectividade ou após cessação de funções.

Neste contexto, o Governo procedeu aos estudos necessários à definição do que devam ser as garantias a salvaguardar em relação aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos, tendo tido em consideração não só o que se encontra estabelecido no direito comparado



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]

mas também o regime jurídico vigente na RAEM e, com base nisso, apresentou a presente proposta de lei intitulada "Regime das garantias dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções", para deste modo constituir um sistema justo e razoável das garantias dos titulares de cargos políticos de nível governamental, bem como reforçar a construção institucional do sistema político e colmatar uma lacuna do ordenamento jurídico em relação a esta matéria. Necessidade que se tornou mais premente com a aprovação e execução de alguns regimes jurídicos nos últimos anos, em especial a Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções)".

9. Relativamente ao seu conteúdo essencial, a Nota Justificativa da proposta de lei também fez uma breve apresentação do mesmo:

"1. Em relação aos titulares do cargo de Chefe do Executivo (Capítulo II)

1.1 Tendo em conta que o candidato eleito depois de ter sido nomeado pelo Governo Popular Central para o cargo de Chefe do Executivo assume logo funções na preparação do futuro mandato, incluindo realizar visitas, submeter ao Governo Popular Central a indigitação dos titulares dos principais cargos e tratar dos assuntos sobre a sucessão do Governo, julga-se adequado que, no período que medeia entre a nomeação e a tomada de posse, lhes sejam reconhecidas certas condições de trabalho e garantias (artigo 3.º da proposta de lei).



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

1.2 Considerando o estatuto constitucional e as funções do Chefe do Executivo, a legislação da RAEM sobre a protecção do Chefe do Executivo em matéria penal deve estar em consonância e em articulação com a Lei Básica de Macau. Durante o seu mandato, se o Chefe do Executivo praticar infracções graves deve ser tratado de acordo com os procedimentos especialmente definidos na alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica de Macau. Isto está regulado no artigo 4.º da proposta de lei, nos termos do disposto na alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica e no regime judiciário de Macau.

1.3 Tendo em conta o alto estatuto político do Chefe do Executivo, justifica-se a atribuição de certas garantias após a cessação das suas funções. No entanto, parece que não há necessidade de criar um regime de aposentação próprio para o cargo do dirigente máximo que só tenha um titular. De facto, é também muito difícil criar um regime de aposentação que engloba todas as situações dos candidatos eleitos. Portanto, propõe-se no artigo 5.º a criação de uma subvenção mensal em virtude da cessação de funções para o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo, que deixa de ser atribuída no primeiro dia em que o ex-titular passe a exercer actividade privada remunerada. Por outro lado, prevêem-se no artigo 6.º da proposta da lei outros direitos que sejam assegurados ao Chefe do Executivo após a cessação das suas funções.

2. Em relação aos titulares dos principais cargos (Capítulo III)

2.1 Os titulares dos principais cargos são indigitados pelo Chefe do Executivo e nomeados pelo Governo Popular Central para exercer funções políticas. Propõe-se no artigo 7.º que os funcionários públicos de nomeação



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

definitiva ou os magistrados podem manter o seu lugar de origem, podendo também aposentar-se desde que reúnam os requisitos para o efeito. Trata-se de um arranjo racional que obedece aos princípios gerais dos regimes da função pública e dos magistrados.

2.2 Considerando que os titulares dos principais cargos a aguardar posse precisam de coadjuvar o Chefe do Executivo a aguardar posse na execução de certos trabalhos, prevê-se no artigo 8.º da proposta da lei que lhes sejam asseguradas as garantias e condições de trabalho necessárias.

2.3 Com base nos fundamentos basicamente idênticos referidos no ponto 1.3, propõe-se no artigo 9.º a criação de um regime de compensação em virtude da cessação de funções para os ex-titulares dos principais cargos.

2.4 Nos termos da Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções), os ex-titulares dos principais cargos estão impedidos de exercer actividade privada após a cessação de funções, por 2 anos (artigo 2.º da referida lei). O exercício de actividades privadas é absolutamente proibido no primeiro ano após cessação de funções. Sendo uma medida especial destinada a defender o interesse público, carece, no entanto, de ser razoavelmente equilibrada, mediante a atribuição de uma compensação adequada, dando revelo assim à justiça do regime. Por esse facto, prevêem-se no artigo 10.º da proposta de lei que os ex-titulares dos principais cargos têm direito a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade no sentido de obter um equilíbrio adequado. Por outro lado, gozam também de outros direitos, nos termos do artigo 11.º da proposta



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'Vul', 'Fong', and other illegible marks.

de lei.

3. Disposições transitórias e finais (Capítulo IV)

3.1 Com o estabelecimento da RAEM de quase 14 anos e a passagem de três Governos, é necessário assegurar certas garantias aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos à data da entrada em vigor da presente lei, em conjugação com os regimes previstos na presente proposta de lei. Por isso, prevêem-se regras sobre as garantias a conceder aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo (artigo 12.º) e dos principais cargos (artigo 13.º), bem como a perda de direitos (artigo 15.º).

3.2 A adopção de novos regimes implica certas despesas públicas, portanto prevê-se regra sobre os encargos (artigo 17.º)."

10. Pelos vistos, a proposta de lei estipula essencialmente o regime de garantias dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos, regime de garantias este que abrange três fases, ou seja, a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções, respectivamente.

III

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

11. Recordada a Nota Justificativa e feita a sua contextualização, é mister avançar, então, em sede de apreciação na generalidade da proposta de lei em apreço. Na generalidade, a Comissão apoia em princípio a proposta de lei. Porém, o conteúdo ou a redacção de alguns artigos não estão claros.



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

12. A presente lei tenciona criar um novo regime. Perante isto, a Comissão, por um lado, precisa de verificar se este regime se coordena com o actual e se existem normas em conflito ou incompatíveis, nomeadamente, a coordenação e compatibilização com a Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções), a Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) e o regime geral dos trabalhadores do serviço público. Por outro lado, há que analisar se a concepção do novo regime é justa, imparcial e se pondera plenamente as diversas situações. Ademais, há que considerar também se as respectivas normas são exequíveis e claras, e especialmente se correspondem às disposições da Lei n.º 13/2009. Tendo em consideração estes aspectos, durante a fase de apreciação na generalidade, a Comissão discutiu principalmente os seguintes problemas:

13. **No que diz respeito à necessidade da criação do regime.** Apesar de já ter sido referido na Nota Justificativa da proposta de lei, o proponente realçou mais uma vez na Assembleia Legislativa, aquando da discussão na generalidade, que *“este duplo estatuto constitucional e a dupla responsabilidade constitucional do Chefe do Executivo são estabelecidos pela Lei Básica e a regulamentação das diversas garantias do Chefe do Executivo a aguardar posse, do titular no activo e do ex-titular do cargo de Chefe do Executivo por lei da Região Administrativa Especial de Macau constitui uma medida necessária à implementação da Lei Básica. Por seu turno, nos termos da Lei Básica, os titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau são nomeados e exonerados pelo Governo Popular*



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large 'N' and several illegible signatures.

Central, sob indigitação ou proposta do Chefe do Executivo, e constituem o elenco governamental de coadjuvação do Chefe do Executivo na definição das políticas e na condução dos assuntos administrativos da Região Administrativa Especial de Macau. Como tal, importa proceder também à definição jurídica das garantias que presidem ao seu estatuto, quer como titulares de principais cargos a aguardar posse, em efectividade ou após cessação de funções”.

Como o candidato eleito depois de ter sido nomeado pelo Governo Popular Central para o cargo de Chefe do Executivo assume logo funções na preparação do futuro mandato, incluindo, realizar visitas, submeter ao Governo Popular Central a indigitação dos titulares dos principais cargos e tratar dos assuntos sobre a sucessão do Governo, a proposta de lei define o regime de garantias do titular do cargo de Chefe do Executivo a aguardar posse.

Tendo em conta o alto estatuto político do Chefe do Executivo, justifica-se a atribuição de certas garantias após cessação das suas funções, assim sendo, é criada na proposta de lei uma série de garantias para o titular do cargo de Chefe do Executivo, após cessação de funções.

Em simultâneo, define também a proposta de lei o regime de garantias dos titulares dos principais cargos, a aguardar posse e após cessação de funções.

A Comissão manifestou a sua concordância. Ademais, a Comissão também prestou atenção ao Anexo I do Relatório de Actividades do ano de



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Fong' and several illegible signatures.

2011, elaborado pelo Comissariado Contra a Corrupção (CCAC). Refere-se, nos pareceres e relatórios apresentados pelo CCAC ao Chefe do Executivo, que: *"algumas questões jurídicas alusivas ao Chefe do Executivo a ser designado (designadamente os direitos e deveres; aplicáveis também aos titulares dos principais cargos a serem designados)*¹. Fica-se, assim, a saber que há esta necessidade de criar tal regime.

14. No que diz respeito à viabilidade do estabelecimento do regime.

A Comissão procedeu a estudos, seguindo o ponto de vista do Direito Comparado, e verifica-se que vários países e regiões do mundo também puseram em prática um determinado regime de garantias para o dirigente máximo, após cessação de funções. Por exemplo, na RAEHK, foi estabelecido um protocolo, e procedimentos relacionados, para o Chefe do Executivo, após cessação de funções. Este tem direito a despesas de funcionamento do seu gabinete, secretária e pessoal administrativo, para fins promocionais e relacionados com o protocolo; veículo e motorista; segurança pessoal (tendo em consideração a avaliação da Polícia); o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo e o seu cônjuge gozam de assistência médica e dentária gratuita, nas mesmas condições previstas para os funcionários públicos que recebem pensões de aposentação. Em Portugal, as garantias atribuídas ao ex-Presidente abrangem: uma subvenção mensal de valor equivalente a 80% da remuneração mensal do Presidente; os familiares recebem uma subvenção mensal de sobrevivência de valor equivalente a 50% da subvenção mensal a que tinha direito o ex-Presidente. No caso de ter completado um mandato, tem ainda direito a: veículo para uso pessoal; local de trabalho, incluindo equipamentos e pessoal; em missão oficial, tem direito a

¹ Vide "Relatório de Actividades do CCAC do ano de 2011", pág. 117.



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

receber ajudas de custo de embarque e; direito a livre-trânsito. Para além disso, nos Estados Unidos, Singapura, Canadá, Alemanha, etc., também existem regimes correspondentes².

A proposta de lei estabelece um regime de garantias para o Chefe do Executivo e para os titulares dos principais cargos após cessação de funções, basicamente consistente com regimes acima mencionados, pois o regime de garantias do Chefe do Executivo, após cessação de funções, assemelha-se mais ao do Presidente de Portugal, na mesma situação.

No tocante ao regime para a fase em que se encontra a aguardar posse, parece que não é possível encontrar regimes semelhantes ao nível de Direito Comparado, mas o proponente esclarece que, tendo em conta que o candidato eleito depois de ter sido nomeado pelo Governo Popular Central

² Salvo se a cessação da função pública for originada por demissão resultante de procedimento de censura, o Presidente dos Estados Unidos da América, após cessação de funções, goza das seguintes regalias: 1) Pensão vitalícia cujo montante corresponde ao vencimento básico do pessoal de direcção dos serviços públicos (não isento de impostos). No entanto, é interrompida a atribuição da pensão quando exerce funções no Governo Federal ou cargo que esteja na dependência do Distrito de Colúmbia. 2) Abono de natureza transitória com duração de 7 meses para suportar as despesas (*Transition Expenses*). 3) Local de trabalho. Este local tem que estar nos Estados Unidos da América e ser designado pelo Presidente que cessou funções. 4. Pessoal Administrativo seleccionado e nomeado pelo Presidente que cessou funções. 5) Se o cônjuge sobrevivente do Presidente que cessou funções renunciar ao direito à pensão de aposentação ou à pensão anual, poderá receber anualmente 20 mil dólares de abono pecuniário. 6) Protecção segura 7) Despesas médicas. O Presidente que cessou funções, o seu cônjuge e os filhos menores têm direito ao acesso a tratamento médico nos hospitais militares. 8) Abono para despesas de viagens. 9) Funeral nacional. 10) Acesso à biblioteca do Presidente. Vide "Decreto para Presidentes que cessaram funções" e *Former Presidents: Pensions, Office Allowances, and Other Federal Benefits*, Wendy Ginsberg, *Analyst in American National Government*, 21 of March, 2013.

O Primeiro-Ministro de Singapura, ao cessar funções, goza do direito a pensão de aposentação, desde que tenha exercido o cargo pelo menos por 8 anos, e não é contabilizado qualquer prémio para efeitos de cálculo da pensão de aposentação. Vide *Parliamentary Pensions Act*.

O Primeiro-Ministro do Canadá, ao cessar funções, goza de pensão de aposentação, de acordo com o plano de pensões de aposentação para os deputados do parlamento. De acordo com o mesmo plano, tem ainda direito a cuidados de saúde, a benefícios de cuidados dentários e a seguro de vida. O Primeiro-Ministro da Alemanha goza dos seguintes benefícios e regalias: 1) pensão de aposentação; local de trabalho; um funcionário; uma viatura (com motorista); benefícios médicos. Vide relatório do *Independent Commission on the Remuneration Package and Post* da Região Administrativa Especial de Hong Kong, Junho, 2005.



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, a signature that appears to be 'Jorge', and several other initials and scribbles.

para o cargo de Chefe do Executivo assume logo funções na preparação do futuro mandato, incluindo, realizar visitas, submeter ao Governo Popular Central a indigitação dos titulares dos principais cargos e tratar dos assuntos sobre a sucessão do Governo, julga-se adequado que, no período que medeia entre a nomeação e a tomada de posse, lhes sejam reconhecidas certas condições de trabalho e garantias. Considerando que os titulares dos principais cargos a aguardar posse precisam de coadjuvar o Chefe do Executivo a aguardar posse na execução de certos trabalhos, prevê-se que lhes sejam asseguradas as garantias e condições de trabalho necessárias. A Comissão manifestou a sua concordância relativamente a isto.

15. Coordenação entre a proposta de lei e regimes actuais. Na proposta de lei não constam muitos artigos, mas a mesma está relacionada com vários regimes actuais, por exemplo, o regime de aposentação, os regimes de fundo de aposentação e de fundo de previdência, o regime de subsídio de família, o regime de sobrevivência, o regime de actualização do vencimento e o regime de nomeação definitiva dos funcionários públicos, etc., todos pertencentes ao regime geral dos funcionários públicos; e ainda com os regimes que regulam o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos: o regime de moção de censura para o Chefe do Executivo consagrado na Lei Básica, o regime remuneratório e de tratamento durante o mandato, o regime de limitações impostas após a cessação de funções, o regime de intervenção processual, etc. Alguns dos regimes da proposta de lei articulam-se com os regimes gerais ou são aplicáveis aos mesmos, e alguns diferem do regime geral, tratando-se de regimes especiais criados pela proposta de lei. Se a criação desses regimes é ou não razoável, se esses regimes se compatibilizam com os regimes gerais ou até se vão trazer impacto para os



regimes gerais, são alguns dos problemas importantes que mereceram a atenção da Comissão. O conteúdo concreto vai ser discutido na parte da apreciação na especialidade.

16. Qualidade e requisitos para o recebimento da subvenção mensal do Chefe do Executivo, após cessação de funções. O n.º 1 do artigo 5.º da versão inicial define que: *"O titular do cargo de Chefe do Executivo que tenha exercido o cargo durante pelo menos 5 anos tem direito, na data de cessação definitiva de funções, a uma subvenção mensal de valor equivalente a 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo à data da cessação de funções"*. Por outras palavras, só depois de ter exercido o cargo pelo menos por 5 anos é que tem direito a receber uma subvenção mensal de valor equivalente a 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo à data da cessação de funções. No caso de não ter completado 5 anos, não tem qualquer garantia a nível de subvenção mensal, a não ser que surja a situação especial definida pelo n.º 3.

Segundo as respectivas disposições da Lei Básica, as situações que conduzem ao não exercício do cargo durante 5 anos são as de renúncia ao cargo, definida no artigo 54.º, e de vacatura do cargo de Chefe do Executivo em que deve ser escolhida uma nova pessoa para desempenhar o cargo, definida no n.º 2 do artigo 55.º, ambos os artigos contidos na Lei Básica.

O artigo 54.º da Lei Básica define três circunstâncias em que o Chefe do Executivo deve renunciar ao cargo: "1) Quando ficar incapacitado para desempenhar as suas funções por motivo de doença grave ou por outras razões; 2) Quando, tendo dissolvido a Assembleia Legislativa por recusar



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and some illegible scribbles.

duas vezes a assinatura de um projecto de lei por ela aprovado, o Chefe do Executivo insistir na recusa da assinatura do projecto inicial em disputa, no prazo de 30 dias após a sua confirmação, por maioria de dois terços dos deputados à Assembleia Legislativa resultante da nova eleição; 3) Quando, tendo sido dissolvida a Assembleia Legislativa por motivo de esta recusar a aprovação da proposta de orçamento ou de propostas de lei que atinjam o interesse geral da Região Administrativa Especial de Macau, a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa”.

Por outro lado, segundo o n.º 2 do artigo 55.º da Lei Básica³, em caso de escolha de um Chefe do Executivo por razões de vacatura do cargo de Chefe do Executivo, tendo em conta a Interpretação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre o n.º 2 do artigo 53.º da Lei Básica da RAEHK⁴, “o mandato do novo Chefe do Executivo deve ser o período do

³ O n.º 2 do artigo 55.º da Lei Básica define que: “Em caso de vacatura do cargo de Chefe do Executivo, o novo Chefe do Executivo deve ser escolhido no prazo de 120 dias, nos termos do artigo 47.º desta Lei.”.

⁴ Detalhes da interpretação: no n.º 2 do artigo 53.º da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong” consagra-se: “Em caso de vacatura do cargo de Chefe do Executivo, o novo Chefe do Executivo deve ser escolhido no prazo de seis meses, nos termos do artigo 45.º desta Lei”. A referência “o novo Chefe do Executivo deve ser escolhido no prazo de seis meses, nos termos do artigo 45.º desta Lei”, por um lado, exprime que o novo Chefe do Executivo deve ser escolhido de acordo com o método consagrado no artigo 45.º, por outro, o mandato do novo Chefe do Executivo é estabelecido de acordo com a metodologia consagrada no artigo 45.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong.

O n.º 3 do artigo 45.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong determina: “A metodologia concreta para a escolha do Chefe do Executivo é a prevista no Anexo I «Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau». O artigo 1.º do anexo I consagra: “O Chefe do Executivo é eleito, nos termos desta Lei, por uma Comissão Eleitoral amplamente representativa e nomeado pelo Governo Popular Central”, no artigo 2.º consagra-se: “O mandato da Comissão Eleitoral tem a duração de cinco anos”, e o artigo 7.º consagra: “Se for necessário alterar a metodologia para a escolha do Chefe do Executivo em 2007 e nos anos posteriores, as alterações devem ser feitas com a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações, para efeitos de ratificação”. Os preceitos supracitados referem claramente que, perante um regime que define que o Chefe do Executivo é eleito por uma Comissão Eleitoral cujo mandato tem uma duração de cinco anos, se o Chefe do Executivo não completa o mandato que tem a duração de cinco anos, consagrado no artigo



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

mandato que resta ao Chefe do Executivo anterior”. Se este não conseguir ser reeleito, então não irá completar 5 anos de mandato, por isso, também não recebe a subvenção mensal após a cessação de funções.

O Chefe do Executivo que cessa funções por causa da aludida situação não tem direito a receber qualquer subvenção mensal. Ao mesmo tempo, também não pode, tal como os titulares dos principais cargos, após cessação de funções, receber a compensação em virtude da cessação de funções ou semelhante compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade. Porém, segundo a Lei n.º 22/2009, a pessoa não pode exercer actividade privada num determinado prazo legal. A Comissão entende que estas situações são reguladas pela Lei Básica e que, de facto, também podem surgir na realidade, por isso, considerou ser injusto que a proposta de lei nada ponderasse sobre estas situações, sugerindo que se adoptassem proporções.

Para além disso, segundo a alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica⁵, se no primeiro mandato o Chefe do Executivo for censurado e ainda exonerado pelo Governo Central, não tendo, portanto, exercido o cargo pelo período de 5 anos, não tem assim o direito definido pelo artigo 5.º da versão inicial. No entanto, o n.º 1 do artigo 15.º da versão inicial define a perda de direitos. Na

46.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong, isso tem como resultado o aparecimento da vacatura do cargo, logo, a duração do mandato do novo Chefe do Executivo deve ser o tempo remanescente a exercer pelo ex-Chefe do Executivo. Se a referida metodologia para a escolha do Chefe do Executivo vier a ser alterada depois de 2007, então, em caso de vacatura do cargo de Chefe do Executivo, a duração do mandato do novo Chefe do Executivo deve ser confirmada de acordo com a metodologia revista.

⁵ A alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica define que: “Poder, mediante deliberação, incumbir o Presidente do Tribunal de Última Instância de formar uma comissão de inquérito independente para proceder a averiguações, se for proposta conjuntamente por um terço dos deputados uma moção, acusando o Chefe do Executivo de grave violação da lei ou de abandono das suas funções, e se este não se demitir. Se a Comissão entender que há provas suficientes para sustentar as acusações acima referidas, a Assembleia Legislativa pode aprovar uma moção de censura, por maioria de dois terços dos deputados, comunicando-a ao Governo Popular Central para decisão”.



verdade, se nunca teve direitos, então não deveria falar-se de perda, por isso, verifica-se que existe uma descoordenação entre estes dois artigos.

Após discussão, o proponente aceitou a opinião da Comissão, introduzindo alterações na versão final, ou seja, os titulares do cargo de Chefe do Executivo que não completarem o mandato pelo período de 5 anos recebem a subvenção mensal proporcionalmente.

17. Problema das garantias dos funcionários públicos que não são de nomeação definitiva a exercer funções de titulares dos principais cargos. Ao longo do processo de apreciação da proposta de lei, alguns Deputados afirmaram que, verificando as normas relativas aos titulares dos principais cargos, a proposta de lei regula um tratamento igual para os funcionários públicos e não funcionários públicos, ao exercerem funções como titulares dos principais cargos. Porém, em relação aos funcionários de nomeação definitiva, a proposta de lei define que têm direito a conservar o lugar de origem, depois de exercerem funções como titulares dos principais cargos, por isso, após cessação de funções, podem regressar de imediato ao sistema da função pública, gozando do direito ao seu trabalho de origem, de regalias e garantias de aposentação, etc. Os não funcionários públicos, por seu turno, ao exercerem tal cargo, têm de abandonar o seu trabalho inicial, por isso não têm as referidas garantias após cessação de funções, assim, a proposta de lei atribui a compensação em virtude da cessação de funções, numa só prestação, com montante equivalente a 14% da remuneração mensal auferida na data da cessação de funções, multiplicado pelo número de meses de exercício do cargo. Entende-se serem insuficientes as garantias atribuídas aos não funcionários públicos como titulares dos principais cargos, após cessação de funções. Partindo de uma perspectiva macro e de longo



prazo, esta forma de concepção do regime não favorece ou até impede a intenção, por parte dos funcionários privados, de assumirem funções como titulares dos principais cargo, dificilmente atraindo talentos para o desempenho desses cargos. Por outro lado, o mesmo problema também surge para os funcionários públicos que não são de nomeação definitiva ou não pertencentes ao quadro. Assim sendo, a maioria dos membros da Comissão entende que a proposta de lei deve atribuir garantias suficientes aos funcionários que não são de nomeação definitiva, no sentido de atrair mais talentos.

O proponente considerou a opinião da Comissão, introduzindo-se assim alterações no artigo 9.º, conteúdo concreto que vai ser analisado na altura em que este artigo for referido.

18. Natureza da subvenção e compensação em virtude de cessação de funções e eventualidade de as mesmas constituírem matéria colectável. A esse respeito, a proposta de lei estabelece regimes diferentes para o Chefe do Executivo e para os titulares dos principais cargos. De uma forma geral, nos termos do artigo 5.º da proposta de lei, o Chefe do Executivo cessante tem o direito de receber uma subvenção mensal, sendo o montante equivalente a 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo, no caso de ter exercido o cargo durante um período igual ou superior a 5 anos consecutivos; no caso de ter exercido o cargo durante um período inferior a 5 anos consecutivos, o montante da subvenção será calculado com base no número de meses do exercício efectivo de funções. Desde que o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo não exerça actividade privada remunerada, a subvenção mensal que recebe será vitalícia, a não ser que exista perda de



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'V. J. Fong' and several illegible signatures.

direitos de acordo com a lei.

Em relação aos titulares dos principais cargos que cessem funções, a estes é atribuída, numa única prestação, aquando da cessação de funções, uma compensação, à qual é acrescida também uma compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade nos dois anos seguintes após terem cessado funções.

Quanto à natureza da subvenção mensal atribuída ao ex-titular do cargo de Chefe do Executivo, o proponente esclareceu à Comissão que se encontra referido na Nota Justificativa que, nos termos do artigo 5.º da proposta de lei, aquela subvenção tem o carácter de pensão de aposentação.

Do ponto de vista da política legislativa, esta subvenção com natureza de pensão de aposentação constitui um direito atribuído ao Chefe do Executivo devido às funções antes por ele exercidas. Assim, merece uma melhor discussão a norma, segundo a qual, a subvenção mensal, em virtude da cessação de funções, deixa de ser atribuída se o ex-titular passar a exercer actividade privada remunerada. O proponente explicou que se trata de uma opção política, com o objectivo de evitar que o ex-titular do Chefe do Executivo venha a exercer funções remuneradas após a cessação de funções.

No que respeita à natureza da compensação em virtude da cessação de funções, e ao motivo por que está indexada à pensão de aposentação e às contribuições para o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, verifica-se que, quanto aos funcionários públicos de nomeação definitiva investidos nos principais cargos, se o Governo da RAEM tiver



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

efectuado as respectivas contribuições para o regime de aposentação e de sobrevivência ou para o regime do fundo de previdência, ao cessarem as suas funções, aqueles não recebem a compensação em virtude dessa cessação. Trata-se isto de um tipo de concepção de regime justo? Segundo explicou o proponente, esta compensação constitui uma protecção a esses ex-titulares dos principais cargos, sendo que a sua articulação com a pensão de aposentação e com as contribuições para o regime de previdência se destina a evitar a atribuição repetida de regalias a esses ex-governantes. Deste modo, se o Governo da RAEM tiver efectuado compensações para o regime de aposentação e sobrevivência ou contribuições para o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos em benefício dos titulares dos principais cargos no exercício das suas funções, então, esses governantes não terão direito à compensação quando cessarem funções. É por este motivo que esta compensação tem natureza de pensão de aposentação.

A questão da tributação sobre a subvenção mensal e a compensação, em virtude da cessação de funções, foi também abordada pela Comissão com o proponente, o qual remeteu para a referência ao disposto pelo artigo 4.º (Matéria não colectável)⁶ do Regulamento do Imposto Profissional, cuja alínea a) determina que não constituem matéria colectável “as prestações que sejam recebidas a título de pensão de aposentação ou de sobrevivência, reforma, invalidez, preço de sangue, por serviços excepcionais ou relevantes prestados à comunidade e por acidentes de trabalho, bem como todas as outras que tenham objectivo idêntico ao das referidas pensões”. Por

⁶ Artigo 4.º (Matéria não colectável): “a) As prestações que sejam recebidas a título de pensão de aposentação ou de sobrevivência, reforma, invalidez, preço de sangue, por serviços excepcionais ou relevantes prestados à comunidade e por acidentes de trabalho, bem como todas as outras que tenham objectivo idêntico ao das referidas pensões; b) As prestações pecuniárias recebidas pelos beneficiários de planos e fundos privados de pensões, previstos na respectiva legislação; (...)”.



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

consequente, considerando a natureza equivalente à de pensão de aposentação, tanto a subvenção mensal como a compensação em virtude da cessação de funções não constituem matéria colectável.

19. Exercício de actividade privada remunerada. Apesar de nos artigos 5.º, 6.º e 10.º da versão inicial da proposta de lei se encontrar a referência ao “exercício de actividade privada remunerada”, o seu conceito não está definido no texto da proposta de lei. Refira-se que, no que se refere à “subvenção mensal em virtude da cessação de funções”, definida pelo artigo 5.º, aos “outros direitos”, nos termos do artigo 6.º, à compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade, definida pelo artigo 10.º, todas essas disposições legais contêm referência ao “exercício de actividade privada remunerada”. Entretanto, segundo a Lei n.º 22/2009 sobre “Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções”, o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo que vier a exercer actividade privada, após o período de três anos subsequente à cessação de funções, não carece de pedido de autorização, nem necessita de qualquer declaração ou do cumprimento de algum procedimento, não havendo também qualquer disposição para este efeito. Deste modo, aquando da apreciação na generalidade pelo Plenário, ou na especialidade em sede da Comissão, a referida questão tem sido um assunto sempre debatido.

Refira-se que a expressão “exercício de actividade privada remunerada” tinha sido utilizada antes na Lei n.º 15/2009 sobre “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia”, cujo artigo 19.º não definia o conceito daquela expressão. Acresce que o número 3 do mesmo artigo



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

estabelece que o pedido de autorização para o efeito pode ser recusado, ou a autorização ser concedida mediante condições pelo Chefe do Executivo. Assim, *“o pedido de autorização pode ser recusado, ou a autorização ser concedida mediante condições, sempre que o Chefe do Executivo entenda que essa é a solução que melhor se adequa, no caso concreto, à defesa da imagem de isenção, integridade e imparcialidade da Administração, designadamente, quando o ex-titular, no ano que antecede a cessação de funções:*

1) *Tenha exercido funções de supervisão, controlo ou fiscalização da entidade onde pretende vir a exercer a actividade privada ou de entidade que com aquela se encontre numa relação de domínio;*

2) *Tenha representado a Administração Pública em contrato celebrado com a entidade onde pretende vir a exercer a actividade privada ou com entidade que com aquela se encontre numa relação de domínio;*

3) *Tenha participado na atribuição de incentivos financeiros ou fiscais à entidade onde pretende vir a exercer a actividade privada ou a entidade que com aquela se encontre numa relação de domínio, excepto se tais incentivos tiverem sido atribuídos no exercício de um poder vinculado, de mera verificação dos pressupostos legalmente fixados.”*

Por outro lado, na Lei n.º 22/2009 sobre “Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções”, também se pode encontrar aquela expressão, cujo conceito centrou a atenção do Plenário aquando da discussão desta lei limitativa. A esse respeito, o proponente esclareceu que é difícil proceder-se a uma elencagem exhaustiva das actividades privadas, e que a presente proposta de lei recorreu a uma regulamentação sob uma perspectiva de



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

[Handwritten signatures and initials]

exclusão de partes, eliminando as actividades não privadas, através da menção expressa, no número 4 do artigo 2.º, às actividades que não integram o âmbito privado. Na apreciação concreta do pedido, a decisão do Chefe do Executivo será baseada no parecer de uma comissão que se pronunciará se determinada actividade deve ser considerada como privada⁷.

Deste modo, embora o conceito de actividade privada não esteja definido quer nas “Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia” quer nas “Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções”, se esses dois diplomas legais contiverem critérios e disposições exclusivas para a classificação de determinada actividade, pode haver também lugar à apreciação da actividade por uma comissão, bem como a possibilidade de interposição de recurso da decisão do Chefe do Executivo.

Tendo em atenção que, neste momento, não consta ainda uma definição clara para “actividade privada”, e que a presente proposta de lei veio agora utilizar a expressão “actividade privada remunerada”, a Comissão solicitou ao proponente que explicasse se o conceito desta expressão é o mesmo que se verifica no artigo 2.º da Lei n.º 22/2009, e a forma como deve ser definida a “actividade privada remunerada”.

Segundo o esclarecimento do proponente, o conceito de “actividade privada”, conforme surge na presente proposta de lei, está relacionado com o que consta da Lei n.º 22/2009, não sendo ainda oportuno na proposta de lei

⁷ *Vd.* Diário da Assembleia Legislativa, Série I de 14 de Dezembro de 2009, págs. 35-36. É importante assinalar que, como a proposta desta lei foi aprovada em processo de urgência, não existe o parecer da Comissão da Assembleia Legislativa sobre a sua apreciação.



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

[Handwritten signatures and initials]

proceder-se à definição dessa expressão, visto que, pelo n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009, foram já exceptuadas do âmbito dessa expressão algumas actividades consideradas como não privadas. Acresce também que caberá à “comissão de apreciação de pedidos relativos ao exercício de actividade privada por parte dos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos” definir os princípios e os critérios sobre o exercício de actividades consideradas como privadas.

O proponente observou que o “exercício de actividade privada remunerada”, constante na presente proposta, refere-se concretamente ao desempenho de um trabalho com o recebimento de uma remuneração, estando excluído deste âmbito os lucros provenientes das transacções na bolsa de valores e, no caso de participações em empresas da própria família, desde que a pessoa não pertença a órgão dirigente da sociedade, a função desempenhada por ela não será considerada como privada.

Considerando as limitações da presente proposta na definição de “exercício de actividade privada remunerada”, a futura interpretação de “(actividade) remunerada”, aquando posterior aplicação da lei, apenas se poderá fazer com referência ao disposto pelo Regulamento do Imposto Profissional sobre rendimentos que constituem matéria colectável⁸. O

⁸ No que respeita a rendimentos do trabalho, o Regulamento do Imposto Profissional estabelece o seguinte: Artigo 2.º (Incidência) O imposto profissional incide sobre os rendimentos do trabalho, em dinheiro ou em espécie, de natureza contratual ou não, fixos ou variáveis, seja qual for a sua proveniência ou local, moeda e forma estipulada para o seu cálculo e pagamento. Artigo 3.º (Rendimentos do trabalho) 1. Constituem rendimentos provenientes do trabalho dependente e do trabalho por conta própria todas as remunerações certas ou acidentais, periódicas ou extraordinárias, quer percebidas a título de ordenados, vencimentos, salários, soldadas ou honorários, quer a título de avenças, senhas de presença, gratificações, luvas, percentagens, comissões, corretagens, participações, subsídios, prémios ou a qualquer outro. 2. Também se consideram rendimentos do trabalho: a) As verbas concedidas para representação, transporte, ajudas de custo diárias e de embarque, quando legal ou contratualmente previstas; b) As importâncias que os empresários comerciais, pessoas singulares, escriturarem na contabilidade da empresa a título de remuneração do seu trabalho. 3. Para efeitos do



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, a signature that appears to be 'Fong', and several other initials and marks.

proponente entende que a apreciação futura de cada caso por uma comissão com responsabilidades para o efeito irá resolver a preocupação manifestada quanto à expressão “actividade privada remunerada”. Assim, durante a apreciação da proposta de lei, foi também abordada a eventual necessidade de encarregar a futura comissão responsável por esta análise, a fim de definir os princípios e critérios na determinação de actividades privadas.

IV

Apreciação na especialidade

20. Com base na apreciação genérica *supra*, a Comissão procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, à apreciação das soluções concretas contidas na proposta de lei, incidindo sobre a adequação aos princípios que lhe são subjacentes e a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

21. A proposta de lei foi analisada em colaboração com o proponente, que apresentou, em 12 de Maio de 2014, a versão alternativa da proposta de lei. A análise seguinte versa sobre as principais questões discutidas na Comissão, tendo por base a versão final, excepto quando for necessário fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

22. Título da proposta de lei

Quanto ao título da proposta de lei, a Comissão questionou sobre a

imposto profissional é indiferente que os rendimentos previstos neste artigo sejam pagos ou depositados fora da Região Administrativa Especial de Macau ou depois da cessação do trabalho.



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

inclusão no título da expressão “em efectividade”, uma vez que a proposta de lei contém pouquíssimas matérias que dizem respeito aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos em efectividade, as quais são definidas, mormente, no artigo 4.º. Para além disso, a nível da legislação vigente, os regimes que têm a ver com o regime de efectividade são sobretudo os diplomas que definem o “Regime remuneratório do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau” e os “Princípios gerais relativos aos veículos da Região Administrativa Especial de Macau”, mas dada a inexistência de claras previsões sobre as restantes garantias, questionou-se a necessidade de incluir, na proposta de lei, as respectivas matérias. Por outro lado, questionou-se ainda a longa extensão do título da proposta de lei na versão portuguesa.

Em resposta, o proponente manifestou que tais questões tinham sido tomadas em consideração, no entanto, salientou que não ia acrescentar mais conteúdo ao regime de efectividade, por ser matéria regulada por outros diplomas.

Durante o processo de apreciação, o proponente sugeriu que fosse simplificado o título da lei, eliminando, para o efeito, a expressão “a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções”. Contudo, a Comissão chegou ao entendimento de que o título da proposta de lei inicial é mais claro, especificando de forma nítida as três fases em causa – a aguardar posse, em efectividade e após cessação de funções. É de salientar que se procedeu, durante a discussão, à desagregação de algumas disposições, tais como o artigo 6.º e o artigo 11.º, que definem as matérias de subvenção mensal e de



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

sobrevivência, e o regime de efectividade dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos. Por conseguinte, o título mantém-se inalterado na versão alternativa.

23. Artigo 1.º - Objecto

O artigo 1.º define o objecto da proposta de lei, estipulando claramente que a proposta de lei estabelece o regime das garantias dos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos, em três fases. A Comissão manifestou a sua concordância com o presente artigo.

24. Artigo 2.º - Âmbito

Embora a epígrafe deste artigo seja “Âmbito”, o seu conteúdo tem a ver com o “âmbito dos titulares dos principais cargos”, em vez do âmbito da proposta de lei.

A terminologia “titulares dos principais cargos” aplicada neste artigo é diferente da empregue na Lei n.º 22/2009, que é “titulares dos principais cargos do Governo”.

Na realidade, há falta de uniformização quanto à referência aos titulares dos principais cargos nas leis promulgadas, após o retorno à Pátria, tal como a constante da Lei n.º 22/2009, cujo título faz referência a “titulares dos principais cargos do Governo”, enquanto o articulado se refere apenas a “titulares dos principais cargos”; a Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo), em que a epígrafe do artigo 4.º faz referência a “Titulares dos



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

principais cargos”, mas o seu proémio se refere a “titulares dos principais cargos do Governo”, e a Lei n.º 1/2000 emprega a terminologia “titulares dos principais cargos”. Para além disso, a referência aos titulares dos principais cargos, na Lei n.º 1/2000 e na Lei n.º 22/2009, é feita de forma exemplificativa, enquanto na versão inicial da proposta de lei, em forma de remissão. Em relação a estas duas questões, ambas as partes desenvolveram uma discussão.

Durante a discussão, o proponente tentou diferenciar “os titulares dos principais cargos” dos “titulares dos principais cargos do Governo”, considerando, respectivamente, como dirigentes dos órgãos de administração e dos órgãos tutelares, os titulares dos principais cargos do Governo, o Comissário contra a Corrupção e o Comissário de Auditoria. Todavia, esta classificação não corresponde exactamente ao consagrado nalgumas disposições da Lei Básica. Atendendo às várias considerações, alterou-se, finalmente, na versão alternativa, a forma de referência aos referidos titulares, passando a adoptar-se a forma exemplificativa empregue nos diplomas em vigor, para definir com clareza o âmbito dos titulares dos principais cargos em que a lei é aplicável, tendo a Comissão manifestado a sua concordância com esta alteração.

25. Artigo 3.º- Chefe do Executivo a aguardar posse

A Comissão manifestou a sua concordância com este artigo, o qual concede garantias e atribui direitos ao Chefe do Executivo a aguardar posse.

No n.º 1 deste artigo, consagra-se que é atribuído mensalmente ao Chefe



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

do Executivo a aguardar posse um subsídio equivalente a 90% da remuneração mensal do Chefe do Executivo. Quanto ao subsídio mensal atribuído após cessação de funções, definido pelo artigo 5.º, este é fixado em 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo. Relativamente a esta matéria, alguns deputados, para uma melhor clarificação, perguntaram ao proponente quais os critérios empregues na respectiva fixação. O proponente explicou que é difícil quantificar com base em dados científicos o montante do subsídio nas fases de aguardar posse ou após cessação de funções, mas para este tratamento diferenciado nas percentagens foi tido essencialmente em consideração o volume de trabalho. O Chefe do Executivo a aguardar posse tem de realizar mais trabalho do que na situação após cessação de funções. No primeiro caso, necessita de efectuar tarefas preparatórias e organizativas, entre outras, ao passo que, no segundo, o que se pretende é proporcionar garantias, por isso, há uma fixação diferente da percentagem.

Quanto à norma em concreto, este artigo fixa os direitos de que goza o Chefe do Executivo a aguardar posse. Na al. 1) deste artigo, determina-se as remunerações dos Chefes dos Gabinetes e dos adjuntos. Face às matérias que são fixadas, a Comissão levantou problemas sobre a adequabilidade ou inadequabilidade de regular nesta lei essas matérias, bem como o respectivo método de concretização, isto, porque o Regulamento Administrativo n.º 14/2009, “Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários”, com as alterações introduzidas pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2005, consagra, exclusivamente, o recrutamento e as remunerações dos chefes dos Gabinetes e dos adjuntos, nomeadamente no seu artigo 19.º, que consagra as remunerações e descontos⁹.

⁹ Artigo 19.º (Remuneração e descontos) do Regulamento Administrativo n.º 14/1999, “Estatuto do



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'es Jang' and several illegible signatures.

Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários”:

1. O chefe do Gabinete do Chefe do Executivo e os chefes dos Gabinetes dos Secretários têm o vencimento correspondente ao índice mais elevado previsto para os cargos de direcção dos serviços públicos da Administração da Região Administrativa Especial de Macau.
2. O chefe do Gabinete do Chefe do Executivo tem direito a despesas de representação no montante de 3/4 daquele que for atribuído aos Secretários, a residência por conta da Região Administrativa Especial de Macau e a pessoal de serviço doméstico.
3. A remuneração dos adjuntos do Gabinete do Chefe do Executivo corresponde ao índice fixado, por despacho do Chefe do Executivo, de 80% a 95% do índice mais elevado previsto para os cargos de direcção dos serviços públicos da Administração da Região Administrativa Especial de Macau.
4. A remuneração dos assessores dos Gabinetes corresponde ao índice fixado, por despacho do Chefe do Executivo ou dos Secretários, de 65% a 95% do índice mais elevado previsto para os cargos de direcção dos serviços públicos da Administração da Região Administrativa Especial de Macau.
5. Os chefes dos Gabinetes dos Secretários têm direito a despesas de representação no montante de 2/3 daquele que for atribuído aos Secretários.
6. Os secretários pessoais dos Gabinetes são remunerados pelo índice 485 da tabela de vencimentos da função pública.
7. O adjunto do Secretário é remunerado pelo índice 430 da tabela de vencimentos da função pública.
8. Os membros dos Gabinetes não podem beneficiar de quaisquer compensações por trabalho extraordinário.
9. O pessoal de interpretação e tradução e de apoio técnico e administrativo, a que se referem o artigo 8.º e as alíneas 5) e 6) do n.º 1 do artigo 10.º, tem direito a uma gratificação de 30% sobre o respectivo vencimento, a qual não pode ser acumulada com quaisquer compensações por trabalho extraordinário.
10. Para efeitos do previsto no número anterior, o valor total da gratificação aí referido e do vencimento não pode exceder o valor do índice 650 para o pessoal de apoio técnico e administrativo, sendo que, quando for superior, a gratificação é reduzida ao limite fixado.
11. Sem prejuízo do disposto no número anterior, o pessoal de apoio técnico e administrativo pode auferir vencimento correspondente a categoria e carreira superiores e, ou, diversas daquelas em que estiver provido no seu quadro de origem, ponderadas que sejam as suas habilitações académicas ou as suas especiais competências para as funções a desempenhar.
12. Os membros dos Gabinetes, à excepção dos secretários pessoais, do adjunto do Secretário e do pessoal de interpretação e tradução e de apoio técnico e administrativo, têm direito a transporte aéreo em classe executiva.
13. Salvo disposição em contrário, os descontos efectuados pelos subscritores do Fundo de Pensões que



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

O proponente explicou que, por um lado, isto representa um benefício e um dos apoios para o Chefe do Executivo a aguardar posse. Tal consagração em conjunto na proposta de lei surge, não só para que as matérias sejam consideradas como um apoio de rectaguarda ao Chefe do Executivo a aguardar posse, mas ainda para melhor aperfeiçoar o respectivo regime. Por outro lado, as matérias pertencem ao regime especial, por isso não é adequado consagrá-las no regime geral. A Comissão aceitou a explicação do proponente.

Ademais, durante a discussão, houve quem questionasse que a epígrafe do artigo não reflecte o conteúdo essencial do artigo em questão, uma vez que apenas faz referência à designação do cargo, sendo que idêntica situação também se verifica com a epígrafe do artigo 8.º, no entanto, o proponente considerou não existir necessidade de se introduzir alterações, por isso a epígrafe mantém-se inalterada na versão final da proposta de lei.

Além disso, foi aditado à al. 4) deste artigo o termo “adequada”. Na al. 6) deste artigo efectuou-se uma substituição, na versão chinesa da proposta de lei, do sinal gráfico “/” pela conjunção “及”, e uma alteração idêntica também foi introduzida na al. 4) do artigo 8.º.

26. Artigo 4.º- Aplicação de procedimento penal

sejam membros dos Gabinetes têm por referência o vencimento único correspondente ao cargo ou função exercida nos Gabinetes acrescido dos prémios de antiguidade.

14. Em tudo o que não estiver previsto neste regulamento administrativo, aplica-se aos membros dos Gabinetes o regime da função pública de Macau.



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

Tal como o proponente explicou, este artigo é uma norma muito importante e é também um tipo de regime inovador. No entanto, a Comissão descobriu que a redacção do artigo não estava clara, por isso não se percebia qual a intenção legislativa original do mesmo. Assim sendo, a Comissão realizou debates com o proponente sobre as diversas questões relativas ao artigo em questão.

(1) O n.º 1 deste artigo consagra que “o procedimento penal não é aplicável” ao Chefe do Executivo durante o seu mandato. Qual é o seu sentido em concreto? A referência “o procedimento penal não é aplicável”, em comparação com os preceitos constantes das outras leis em vigor, tem um sentido mais abrangente. Em caso de flagrante delito dá lugar, ou não, à não aplicação de procedimento penal? Por outro lado, quando o Chefe do Executivo for uma vítima num caso penal, é-lhe aplicável, ou não, o procedimento penal para a obtenção de garantia?

O proponente explicou que a regra “o procedimento penal não é aplicável” quer referir que o Chefe do Executivo durante o mandato está isento, temporariamente, de acusação criminal. Estando em causa o estatuto do Chefe do Executivo, a presente iniciativa legislativa incide essencialmente nas situações de “arguido”. O objectivo do *design* deste regime é permitir ao Chefe do Executivo o gozo de direito a isenção de ser acusado criminalmente durante o seu mandato, por outras palavras, o gozo de determinado direito a isenção de ser acusado criminalmente, e de afastar a aplicação do procedimento penal contra ele. No entanto, não se trata de uma isenção de responsabilidade, pois, após a cessação de funções, este ainda necessita de assumir a responsabilidade criminal se esta continuar a existir. Além disso, o



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

artigo em questão não impede o Chefe do Executivo de gozar de garantias no procedimento penal. Com base nos esclarecimentos sobre o teor do artigo, foram introduzidas alterações ao nível da redacção, substituindo-se a expressão “o procedimento penal não é aplicável” por “não é aplicável contra o Chefe do Executivo durante o seu mandato”.

Quanto à questão de flagrante delito, o proponente afirmou que a intenção original legislativa é de não atender a quaisquer situações excepcionais, por isso não haverá lugar a aplicação do procedimento penal contra o Chefe do Executivo, mesmo que se trate de situação de flagrante delito. O que se pretende alcançar aqui é que, durante o mandato do Chefe do Executivo, não se pode desencadear qualquer procedimento penal que lhe seja desfavorável.

De facto, no ordenamento jurídico vigente de Macau existem preceitos específicos para alguns cargos especiais, e o conteúdo dos preceitos varia consoante as características das funções.

Veja-se o exemplo do Chefe do Executivo e dos titulares dos cargos principais do Governo, entre outros. O artigo 492.º do Código do Processo Civil consagra que estes podem ser dispensados do exercício da função de perito¹⁰. O artigo 525.º do mesmo Código consagra que os mesmos gozam de prerrogativas de inquirição, por exemplo, prerrogativas de depor por escrito. O

¹⁰ O artigo 492.º (Obstáculos à nomeação dos peritos) do Código de Processo Civil consagra que: “1. É aplicável ao perito o regime de impedimentos e suspeições que vigora para os juízes, com as necessárias adaptações. 2. Estão dispensados do exercício da função de perito: a) O Chefe do Executivo, os Secretários, os Membros do Conselho Executivo e os Deputados à Assembleia Legislativa; b) O Comissário contra a Corrupção, o Comissário de Auditoria, o Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e o Director-Geral dos Serviços de Alfândega; c) Os juízes e os magistrados do Ministério Público em efectividade de funções; d) As pessoas que gozem de protecção internacional”.



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

Chefe do Executivo goza ainda da prerrogativa de ser inquirido na sua residência ou na sede dos seus serviços, conforme preferir¹¹.

Quanto aos candidatos ao cargo do Chefe do Executivo, o artigo 25.º da Lei n.º 3/2004, "Lei eleitoral para o Chefe do Executivo"¹², confere imunidades aos candidatos, mas com certas restrições. Estes não podem, de acordo com a lei, ser detidos ou presos preventivamente em determinadas situações e, mesmo que tenha sido intentado procedimento criminal contra eles e tenham sido acusados, o processo só poderá prosseguir após a publicação do resultado da eleição.

Quanto aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos cargos principais do Governo, estes não podem, em procedimento criminal, ser inquiridos como testemunhas, peritos ou declarantes, sobre factos confidenciais ou reservados de que tenham tomado conhecimento no exercício das respectivas funções, sem que seja obtida autorização prévia do Chefe do Executivo.¹³ Disposições semelhantes também existem para os Membros do Conselho Executivo.¹⁴

¹¹ O artigo 525.º (Prerrogativas de inquirição) do Código de Processo Civil consagra que: "1. Gozam da prerrogativa de depor primeiro por escrito, se preferirem: a) O Chefe do Executivo; b) Os Secretários, os Membros do Conselho Executivo e os Deputados à Assembleia Legislativa; c) Os Juizes de Última Instância e os Juizes de Segunda Instância; d) O Procurador; e) O Comissário contra a Corrupção, o Comissário de Auditoria, o Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e o Director-Geral dos Serviços de Alfândega; f) Os membros do órgão de gestão e disciplina dos magistrados; g) Os altos dignitários de confissões religiosas; h) O presidente do organismo representativo dos advogados; i) As pessoas que gozem de protecção internacional".

¹² O artigo 25.º (Imunidades dos candidatos) da Lei n.º 3/2004, "Lei eleitoral para o Chefe do Executivo) consagra: "Entre a data da publicitação da relação dos candidatos definitivamente admitidos e a data da publicitação da lista dos membros da Comissão Eleitoral, os candidatos gozam das seguintes imunidades: 1) Não podem ser detidos ou presos preventivamente, excepto por crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos, quando em flagrante delito; 2) Tendo sido intentado procedimento criminal contra eles e tendo sido acusados, o processo só poderá prosseguir após a publicação do resultado da eleição, salvo se estiverem detidos ou presos preventivamente por crime praticado em flagrante delito".

¹³ O artigo 5.º (Intervenção em procedimento Criminal) da Lei n.º 22/2009, "Limitações impostas aos



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "José Fong" and several illegible signatures.

No que respeita aos deputados à Assembleia Legislativa, o artigo 79.º da Lei Básica determina que estes não respondem judicialmente pelas declarações e votos que emitirem nas reuniões da Assembleia Legislativa. Segundo o artigo 80.º dessa mesma lei fundamental, nenhum deputado à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau pode ser preso sem autorização da mesma Assembleia, salvo em caso de flagrante delito. Acresce que o “Regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa” também contém disposições sobre esta matéria¹⁵. Por outro lado, no referido Regime encontram-se também regulamentados a autorização para procedimento penal e o regime especial para procedimento penal¹⁶. Isto é, nas circunstâncias definidas pela lei, quando movido procedimento penal contra algum deputado, o juiz do processo comunica o

titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções” consagra que: “Os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos não podem, em procedimento criminal, ser inquiridos como testemunhas, peritos ou declarantes sobre factos confidenciais ou reservados de que tenham tomado conhecimento no exercício das respectivas funções, sem que seja obtida autorização prévia do Chefe do Executivo”.

¹⁴ O artigo 15.º (Incompatibilidades) do Regulamento Administrativo n.º 1/1999, “Estatuto dos Membros do Conselho Executivo” consagra que: “Os membros do Conselho Executivo não podem, sem autorização do Chefe do Executivo, ser peritos, testemunhas ou declarantes em processo penal”.

¹⁵ A Lei n.º 3/2000 - Estabelece o regime da Legislatura e do Estatuto dos Deputados à Assembleia Legislativa, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2008 e Lei n.º 12/2009, no seu artigo 25.º (Irresponsabilidade) determina que os Deputados não respondem pelas declarações e votos que emitirem nas reuniões da Assembleia Legislativa. Artigo 26.º (Inviolabilidade) define que: 1. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso preventivamente sem autorização da Assembleia Legislativa, salvo, no primeiro caso, quando em flagrante delito. 2. A concessão da autorização prevista no número anterior compete ao Plenário, cuja deliberação é publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau.

¹⁶ Artigo 27.º - A (Regime especial para procedimento penal)

1. Movido procedimento penal na RAEM contra Deputado, e acusado este definitivamente nos termos das alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 27.º, por crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja igual ou superior a cinco anos, a suspensão do mandato é obrigatória e produz efeitos após a recepção da competente comunicação do juiz do processo.

2. Recebida a comunicação do juiz referida no número anterior, pode o Plenário, ouvida a Comissão de Regimento e Mandatos, limitar a suspensão do mandato do Deputado ao tempo que considerar mais adequado, segundo as circunstâncias, ao exercício do cargo e ao andamento do procedimento penal.

3. A suspensão prevista no número anterior pode ser prorrogada, após a recepção da competente comunicação do juiz, observando-se o disposto no número anterior.



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

facto à Assembleia Legislativa, a qual decidirá se o respectivo mandato deve ou não ser suspenso, e a suspensão do mandato tem por efeito autorizar o prosseguimento do procedimento penal contra o deputado¹⁷. Além disso, os deputados carecem de autorização da Mesa da Assembleia Legislativa para poderem intervir em juízo como testemunhas, peritos ou jurados, e para poderem ser ouvidos como declarantes ou arguidos, salvo, neste último caso, quando detidos em flagrante delito¹⁸.

Quanto aos magistrados, o artigo 89.º da Lei Básica estipula que os juizes não respondem judicialmente pelos actos praticados no exercício das suas funções judiciais. Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 10/1999 sobre o Estatuto dos Magistrados, os magistrados judiciais não podem ser responsabilizados pelas decisões que tomem nessa qualidade e apenas podem ser sujeitos a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar, em razão do exercício das suas funções, nos casos previstos na lei¹⁹. O artigo 33.º desse

¹⁷ Artigo 27.º (Autorização para procedimento penal)

1. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior e no artigo 27.º- A, movido procedimento penal na RAEM contra Deputado, e salvo em caso de crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a três anos, quando em flagrante delito, o juiz do processo comunica o facto à Assembleia Legislativa, que decide se o respectivo mandato deve ou não ser suspenso, quando:

1) Tendo sido proferido despacho de acusação, não tenha sido aberta a instrução; ou
2) Tendo havido lugar à instrução, tenha sido proferido despacho de pronúncia ou equivalente transitado em julgado.

2. Compete ao Plenário, ouvida a Comissão de Regimento e Mandatos, decidir a suspensão do mandato.

3. A deliberação prevista no número anterior é publicada no Boletim Oficial da Região Administrativa de Macau.

4. A suspensão do mandato tem por efeito autorizar o prosseguimento do procedimento penal contra o Deputado.

5. A não suspensão do mandato tem como efeito:

1) A suspensão dos prazos de prescrição do procedimento penal;
2) A suspensão da instância dos autos.

¹⁸ Artigo 30.º (Autorização para intervenção em juízo)

1. Os Deputados carecem de autorização da Mesa da Assembleia Legislativa para poderem intervir em juízo como testemunhas, peritos ou jurados, e para poderem ser ouvidos como declarantes ou arguidos, salvo, neste último caso, quando detidos em flagrante delito.

2. A deliberação da Mesa, seja ela de autorização ou de recusa, é sempre precedida de audição do Deputado em causa.

¹⁹ Artigo 6.º da Lei n.º 10/1999 sobre Estatuto dos Magistrados: 1. Os magistrados judiciais não podem ser responsabilizados pelas decisões que tomem nessa qualidade. 2. Os magistrados judiciais



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

Estatuto define também que os magistrados não podem ser detidos ou preventivamente presos antes de pronunciados ou de designado dia para a audiência, excepto em flagrante delito por crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos²⁰.

Refira-se ainda que o artigo 22.º da Lei n.º 10/2000 sobre “A lei orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau” vem também atribuir uma certa imunidade ao Comissário contra a Corrupção, isto é, este não responde civil ou criminalmente pelos actos preparatórios para a formulação de recomendações e pelas recomendações emitidas, nem pode ser detido ou preventivamente preso antes de pronunciado ou de designado dia para a audiência, excepto em flagrante delito por crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos.

Do ponto de vista do Direito Comparado, independentemente de o Chefe do Estado usufruir do direito à imunidade criminal, assinala-se que o conteúdo e o âmbito de aplicação dessa imunidade não estão directamente relacionados com o sistema político, nem consistem numa decorrência consequente da teoria jurídica constitucional, tratando-se, antes, do resultado de uma decisão do domínio da política constitucional de cada país²¹. Entretanto, constata-se

apenas podem ser sujeitos a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar, em razão do exercício das suas funções, nos casos previstos na lei. 3. Excepto nos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade civil referida no número anterior apenas pode ser efectuada mediante acção de regresso da Administração contra o respectivo magistrado.

²⁰ Artigo 33.º (Detenção e prisão preventiva) da Lei n.º 10/1999 sobre Estatuto dos Magistrados: 1. Os magistrados não podem ser detidos ou preventivamente presos antes de pronunciados ou de designado dia para a audiência, excepto em flagrante delito por crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a 3 anos; 2. Em caso de detenção, o magistrado é imediatamente apresentado ao juiz competente; 3. O cumprimento pelos magistrados de prisão preventiva, bem como de penas privativas da liberdade, tem lugar em regime de separação dos restantes reclusos.

²¹ *Vd.* Chwen-Wen Chen, “A Study of Presidential Immunity and the State Secrets Privilege: On



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

que muitos países atribuem ao respectivo Chefe do Estado o direito a determinada imunidade. Vejam-se os exemplos de Singapura, cujo Presidente usufrui de certa imunidade de processo criminal nos termos do artigo 22.º-K da Constituição; e o artigo 84.º da Constituição da Coreia do Sul determina que o Presidente do país não responde criminalmente durante o seu mandato, com excepção da responsabilidade pelos crimes de conflito interno ou de ligações secretas com países estrangeiros²². No caso dos Estados Unidos da América, da sua Constituição não consta disposição clara sobre esta matéria, mas o Departamento de Justiça deste país norte-americano entende que o Presidente usufrui do direito à imunidade criminal até à cessação de funções presidenciais ou quando for exonerado do cargo em resultado de moção de censura.

Tendo em conta o estatuto e a dignidade devida ao Chefe do Executivo da RAEM, a Comissão é do entendimento de que a regulamentação sobre o direito à imunidade se situa num plano de consideração a nível político e legislativo, sendo também de referir a existência de opinião que aponta para a necessidade de uma maior atenção, dada a natureza inovadora de semelhante regulamentação, quando comparada com o quadro jurídico actual.

(2) Para a Comissão, pouco significado tem o n.º 1 do mesmo artigo, quando determina que *“Sem prejuízo de poder sujeitar-se a moção de censura e ser comunicada ao Governo Popular Central para decisão da sua exoneração nos termos dos procedimentos previstos na alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica”*, visto que, em caso de exoneração do Chefe do Executivo, este

Interpretation No. 627”, in *Constitutional Interpretation: Theory and Practice* Vol. 6 Part II, Academia Sinica –Institutum Jurisprudentiae, Taipei.

²² *Vd.* “A Constituição dos Países do Mundo” – Ásia, Editora da Procuradoria da China, ed. 2012, págs. 671 e 242.



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

deixará a situação de exercício do seu mandato, pelo que já não se encontra “durante o seu mandato” para lhe poder ser aplicado o procedimento penal. Sendo desnecessária esta excepção na norma, a Comissão solicitou ao proponente o esclarecimento sobre a sua intenção legislativa.

Além disso, a Comissão considerou pouco rigorosa a expressão “*sujeitar-se a moção de censura*” porque, nos termos da alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica, a Assembleia Legislativa pode seguir os necessários procedimentos para apresentar moção de censura, mas trata-se apenas de uma proposta cuja decisão caberá ao Governo Central, depois de este receber a comunicação do facto. Assim, foi sugerida a redacção que consta da Lei Básica.

Após discussão, o proponente concordou com a opinião da Comissão, entendendo que a previsão do “procedimento penal não ser aplicável contra o Chefe do Executivo durante o seu mandato” já em si afasta a situação de exoneração resultante de censura. O proponente esclareceu que a intenção legislativa desta previsão excepcional é a de clarificar que entre o procedimento de censura e o procedimento penal existe uma ordem temporal. Mesmo que esteja activado o procedimento de censura, antes de o Governo Popular Central decidir sobre a exoneração, não é permitido aplicar o procedimento penal contra o Chefe do Executivo. Mais, salientou ainda que, havendo queixa no decurso do procedimento de censura, o procedimento penal não lhe é aplicável, ou seja, apenas em caso de o Chefe do Executivo vir a ser alvo de censura e exonerado é que lhe é aplicável o procedimento penal.



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, including a large signature at the top and several smaller ones below.

Na realidade, a chamada ordem temporal entre os dois procedimentos tem como pressuposto o Chefe do Executivo não gozar de qualquer imunidade, e é nesta situação que, de facto, existe tal ordem, ou seja, qual o procedimento que se iniciou antes ou que foi concluído antes, para evitar que os órgãos competentes da RAEM acusem o Chefe do Executivo, anteriormente ao Governo Popular Central decidir sobre a exoneração. Nesta circunstância, há efectivamente a necessidade de ponderar sobre a ordem temporal dos referidos dois procedimentos. No entanto, o regime concebido na proposta de lei é a não aplicação do procedimento penal contra o Chefe do Executivo durante o seu mandato, pelo que não será possível existir em paralelo os tais dois procedimentos, durante o mandato do Chefe do Executivo.

Nesta sequência, coloca-se a seguinte questão: É aplicável o procedimento penal, durante o procedimento de censura movida, nos termos da alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica²³?

No que diz respeito à censura movida pela Assembleia Legislativa, e ao Presidente do Tribunal de Última Instância poder formar uma comissão de inquérito, ao abrigo da alínea 7) do artigo 71.º da Lei Básica, se é possível aplicar o procedimento penal contra o Chefe do Executivo, durante o

²³Lei Básica, art.º 7º al. 7) Poder, mediante deliberação, incumbir o Presidente do Tribunal de Última Instância de formar uma comissão de inquérito independente para proceder a averiguações, se for proposta conjuntamente por um terço dos deputados uma moção, acusando o Chefe do Executivo de grave violação da lei ou de abandono das suas funções, e se este não se demitir. Se a Comissão entender que há provas suficientes para sustentar as acusações acima referidas, a Assembleia Legislativa pode aprovar uma moção de censura, por maioria de dois terços dos deputados, comunicando-a ao Governo Popular Central para decisão;



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

respectivo procedimento de investigação, é uma questão que, de momento, carece de estudos teóricos de forma sistematizada e aprofundada. No entanto, durante a discussão, algumas opiniões foram tecidas: houve quem entendesse ter por objectivo o inquérito o apuramento da responsabilidade política, não sendo, portanto, um inquérito penal, logo não se aplicando o procedimento penal. Houve ainda quem questionasse que, embora o procedimento de inquérito seja de natureza política, se o objecto de inquérito (grave violação da lei ou de abandono das suas funções) for um óbvio acto criminoso, se se não aplicar o procedimento penal, como será possível garantir, entre outros, os meios de investigação e a eficácia das provas, que são elementos bastantes para a dedução da acusação? Caso não se aplique o procedimento penal, como se efectua a investigação e a recolha de provas? Esta é a razão pela qual se considera que não se deve afastar, pura e simplesmente, a possibilidade de aplicação do processo de inquérito do procedimento penal. Entretanto, houve ainda quem referisse que tanto a Lei Básica como a legislação vigente não prevêm a possibilidade de aplicação do referido procedimento penal, portanto, a sua aplicação, caso seja admitida, é incompatível com os regimes em vigor, nomeadamente, o regime de acusação que compete ao Ministério Público, etc. Nestes termos, é de entendimento que o referido processo de inquérito é um processo especial, que pode ser regulado numa futura iniciativa legislativa, tomando em referência o processo penal.

Após uma discussão aprofundada, ambas as partes concordaram unanimemente com a dificuldade de a referida investigação seguir os termos do actual procedimento penal, sendo mais viável a resolução deste problema através da criação de um regime específico, no futuro. Apesar do facto de o



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

regime especial não ter sido incluído neste estudo, a opinião geral aponta no sentido de não ser adequado aplicar directamente o procedimento criminal ao processo de moção de censura.

Por outro lado, existem diferentes circunstâncias de cessação de funções do Chefe do Executivo: final do mandato, demissão, exoneração por moção de censura e falecimento. Não obstante os diferentes motivos para tal, o resultado continua a ser o titular do cargo de Chefe do Executivo deixar de exercer as suas funções. Isto significa que, tanto na moção de censura como na exoneração, o resultado é idêntico ao das restantes situações, visto que, ocorrendo a cessação de funções, a questão que se coloca deixa de estar relacionada com o período do mandato, pelo que se situa fora do âmbito da regulamentação desta norma.

Tendo em conta esta base de discussão, ambas as partes consideraram unanimemente que a norma de excepção em epígrafe não consegue reflectir a intenção legislativa subjacente a este regime jurídico, nem tem qualquer sentido. Deste modo, na redacção final da norma foi eliminada aquela parte, em resultado da introdução de alterações à redacção do n.º 1 deste artigo para “o procedimento penal não é aplicável contra o Chefe do Executivo durante o seu mandato”.

(3) O n.º 1 deste artigo determina que o procedimento penal não é aplicável contra o Chefe do Executivo durante o seu mandato, e o n.º 2 refere “o não prosseguimento do processo nos termos do número anterior”. Porém, em que consiste esse “não prosseguimento do processo”? Será que inclui também a impossibilidade de recolha de prova? Se assim for, deve ser



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

esclarecida a forma como será realizada a recolha de provas e se existem condições para que essa recolha seja feita, com vista a acusação do Chefe do Executivo depois de este cessar funções.

A esse respeito, o proponente salientou que “o não prosseguimento do processo” significa a impossibilidade de realização de qualquer procedimento penal, incluindo a investigação, recolha de prova e tomada de medidas, tendo aquele frisado ainda que qualquer procedimento penal não é aplicável contra o Chefe do Executivo, durante o seu mandato. A Comissão aceitou a explicação do proponente, após esse esclarecimento.

27. Artigo 5.º - Subvenção em virtude da cessação de funções

Este artigo regula o regime de subvenção em virtude da cessação de funções do Chefe do Executivo. A Comissão colocou várias perguntas em relação a este artigo e manteve um bom diálogo com o proponente sobre diversas questões.

(1) Segundo a norma da versão inicial, o facto de ter exercido “o cargo durante pelo menos 5 anos” é o requisito para ter direito, na data de cessação definitiva de funções, a uma subvenção mensal. Qual é a fundamentação desta norma? Será um período de pelo menos 5 anos consecutivos, ou com interrupção?

Para além das excepções previstas no n.º 3, a proposta de lei não prevê qualquer garantia para a situação em que o Chefe do Executivo tenha exercido o seu cargo por um período inferior a 5 anos. Tal como a análise na



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

Ver
Fong
AS
A
M.
3A

parte de apreciação na generalidade, é possível acontecer que o tempo de exercício do cargo de Chefe do Executivo seja inferior a 5 anos: três situações de renúncia ao cargo de Chefe do Executivo (art.º 54.º da Lei Básica) e a situação de vacatura do cargo de Chefe do Executivo (n.º 2 do art.º 55.º da Lei Básica). Por um lado, a proposta de lei não regula estas situações e, por outro, a Lei n.º 22/2009 também não impõe limitações nestas situações, ou melhor, se o Chefe do Executivo tiver cessado as suas funções nas situações acima referidas, não pode exercer actividade privada no período legalmente previsto nem tem direito a qualquer garantia. Sendo assim, a Comissão solicitou que o proponente apresentasse uma explicação e ponderasse essas situações injustas.

Conforme a resposta do proponente, uma vez que o mandato do Chefe do Executivo tem a duração de 5 anos, definiu-se a norma de ter exercido “o cargo durante pelo menos 5 anos” e, por omissão, não foram ponderadas, na elaboração da proposta de lei, as situações em que o tempo de exercício do cargo do Chefe do Executivo possa ser inferior a 5 anos. Portanto, o proponente acolheu a opinião da Comissão e concordou com o facto de essas situações terem de ser regidas e, finalmente, prevê-se, na versão final da proposta de lei, que o Chefe do Executivo cujo tempo de exercício do cargo seja inferior a 5 anos tem direito a uma subvenção mensal em virtude da cessação de funções, de valor proporcionalmente calculado.

Segundo o n.º 1 do art.º 5.º, o titular do cargo de Chefe do Executivo tem direito, na data de cessação definitiva de funções, a uma subvenção mensal de valor equivalente a 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo, no caso de ter exercido o cargo durante um período igual ou superior a 5 anos



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

consecutivos; ou de valor calculado de acordo com o número de meses de exercício do cargo, ou seja, de valor equivalente ao produto resultante da fórmula prevista na alínea 2), no caso de ter exercido o cargo durante um período inferior a 5 anos consecutivos.

É necessário esclarecer que foi eliminada a expressão "à data da cessação de funções" prevista no n.º 1, para se harmonizar com o art.º 18.º da proposta de lei.

(2) A Comissão solicitou que o proponente esclarecesse o cálculo da subvenção em virtude da cessação de funções. Nos termos do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 1/2000, "Regime Remuneratório do Chefe do Executivo e dos titulares dos principais cargos da RAEM", "a remuneração compreende o vencimento mensal e as despesas de representação mensais". Nos termos do art.º 5.º da proposta de lei, a subvenção mensal em virtude da cessação de funções e a subvenção mensal de sobrevivência são calculadas de acordo com a remuneração. Então, significa isto que essas duas subvenções incluem também o montante equivalente a 70% das despesas de representação? A Comissão solicitou ao proponente que explicasse como se calculam as despesas de representação mensais, na prática. Serão pagas conforme o gasto efectivo? Se o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo não tiver despesas de representação por causa da cessação de funções, existe problema, na prática?

Segundo a resposta do proponente, a subvenção mensal em virtude da cessação de funções e a subvenção mensal de sobrevivência são calculadas com base na remuneração, incluindo o vencimento mensal e as despesas de



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

[Handwritten signatures and initials]

representação mensais. Na prática, as despesas de representação mensais fazem parte integrante da remuneração e são atribuídas mensalmente para além do vencimento mensal, independentemente do gasto efectivo, por isso, na prática, esse problema não existe.

[Handwritten signature]

(3) Segundo o n.º 2 do art.º 5.º, a subvenção mensal em virtude da cessação de funções “deixa de ser” atribuída (na versão chinesa lê-se “teng chi” 停止 que significa “parar”) no primeiro dia em que o ex-titular passe a exercer actividade privada remunerada. A questão que se coloca é: se o ex-titular tiver deixado de exercer actividade privada, essa subvenção volta a ser atribuída? A proposta de lei não prevê esta situação. Segundo o ponto 1.3 da Nota Justificativa, a subvenção mensal prevista no art.º 5.º da proposta de lei “deixa de ser atribuída” (na versão chinesa lê-se “chong chi” 終止 que significar “cessar”) no primeiro dia em que o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo passe a exercer actividade privada remunerada. A Comissão pediu que o proponente explicasse o significado desta norma. Na versão chinesa, será “teng chi” 停止 ou “chong chi 終止”? (Na versão portuguesa a expressão é a mesma - “deixa de ser atribuída”, quer no n.º 2 do art.º 5.º quer na Nota Justificativa). Se o ex-titular morrer na situação em que a subvenção mensal em virtude da cessação de funções deixa de ser atribuída, os seus familiares têm direito a subvenção mensal de sobrevivência? Para além disso, a Comissão pediu, reiteradamente, que o proponente explicasse o que se entende por “exercer actividade privada remunerada”, e pretendia que se encontrasse uma solução, delimitando o seu âmbito.

Segundo a explicação do proponente, no primeiro dia em que o ex-titular passe a exercer actividade privada remunerada, a subvenção mensal em



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

virtude da cessação de funções deixa de ser atribuída para sempre, não se trata de um acto provisório, portanto, o proponente substituiu a expressão “停止” “teng chi” por “終止” “chong chi” na versão chinesa, mantendo-se inalterada a versão portuguesa.

Segundo também o proponente, se o ex-titular falecer na situação em que a subvenção mensal em virtude da cessação de funções deixa de ser atribuída, os seus familiares não têm direito a subvenção mensal de sobrevivência. A versão final da proposta de lei prevê expressamente este conteúdo.

Relativamente à expressão “exercer actividade privada remunerada”, o proponente entende difícil prever uma definição legal. Na prática, a interpretação de “remunerada” pode tomar como referência a noção de rendimentos do trabalho, prevista no “Regulamento do Imposto Profissional”, e a noção de “actividade privada” está relacionada com o previsto na Lei n.º 22/2009. Para além disso, após a aprovação da lei, os casos concretos serão avaliados por uma comissão, no sentido de confirmar se os mesmos são ou não “actividades privadas remuneradas”.

(4) Durante a discussão, foi clarificado e alterado o conteúdo do n.º 3 deste artigo da sua versão inicial, que passou para o n.º 1 do artigo 6.º da versão final. A Comissão propôs a necessidade de se ponderar a aplicação entre o n.º 2 deste artigo e o n.º 1 do artigo 6.º, porque deve ser clarificada a situação em que aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo deixa de ser atribuída a subvenção mensal, nos termos do n.º 2 e, se se verificar que estes sofrem de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho, comprovada



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

a decorrência de “acidente em serviço, ou de doença contraída no exercício de funções ou de doença contraída por causa do exercício de funções”, poderá ou não ser atribuída, novamente, a subvenção mensal, ao abrigo do n.º 1 do artigo 6.º. A versão final teve em consideração este aspecto, e foi aditada uma ressalva “sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo seguinte”.

(5) Foi aditado um n.º 3 a este artigo, com vista a clarificar o método do cálculo da subvenção mensal, nos casos em que o período de exercício de funções for inferior a um mês, ou seja, considera-se como mês completo o período de exercício de funções superior a 15 dias. Encontram-se disposições semelhantes no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau²⁴. A Comissão manifestou a sua concordância com este aditamento.

(6) Para resolver a situação do exercício interpolado de cargo, foi aditado um n.º 4 a este artigo: “A subvenção mensal em virtude da cessação de funções prevista no presente artigo deixa de ser atribuída no primeiro dia em que o ex-titular passe a exercer novamente o cargo de Chefe do Executivo, sem prejuízo de nova subvenção mensal a que tenha direito, nos termos da lei, aquando da cessação de funções de novo mandato”. Este aditamento visa clarificar a situação em que é atribuída a subvenção mensal ao ex-titular em virtude da cessação de funções, mas, quando este passa a exercer novamente o cargo de Chefe do Executivo, deixa de ser atribuída a subvenção mensal, apenas lhe sendo atribuída a remuneração mensal de Chefe do Executivo. No entanto, aquando da cessação de funções do novo mandato, tem direito a uma subvenção mensal prevista em função do tempo

²⁴ N.º 5 do artigo 187.º (Regime) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau: para efeitos do disposto nesta secção, considera-se como mês completo o período de trabalho superior a 15 dias.



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

de exercício de cargo do último mandato.

A maioria dos membros da Comissão manifestou a sua concordância com a versão final deste artigo.

28. Artigo 6.º - Subvenção mensal vitalícia e de sobrevivência

Em termos formais, este é um artigo novo, resultante da alteração dos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º da versão inicial.

Estes dois números não regulam apenas as situações após a cessação de funções, incluem também as situações durante o exercício do mandato que não são abrangidas pela subvenção mensal em virtude de cessação de funções, pois inclui também o regime de sobrevivência, tendo a Comissão proposto que este fosse abordado num artigo independente. Na versão final, foi acolhida a opinião da Comissão, sendo introduzidas alterações ao artigo, que passou a independente, ou seja, o artigo 6.º.

(1) O n.º 1 deste artigo provém do n.º 3 do artigo 5.º da versão inicial, com a seguinte redacção: *“Os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que cessem funções por incapacidade permanente e absoluta para o trabalho decorrente de acidente em serviço ou de doença contraída no exercício das funções ou por causa delas podem receber a subvenção mensal vitalícia prevista no n.º 1, independentemente do tempo de exercício do cargo”*.

Quanto à redacção acima referida: os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que cessem funções por incapacidade permanente e absoluta para



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

o trabalho decorrente de acidente em serviço ou de doença contraída no exercício das funções ou por causa delas podem receber a subvenção mensal vitalícia prevista no n.º 1, independentemente do tempo de exercício do cargo, a Comissão interpreta que, se se verificar que durante o seu mandato estes não podem continuar a exercer as suas funções e têm de as cessar por aqueles motivos, podem mesmo assim receber a subvenção mensal vitalícia prevista no n.º 1, quer tenham ou não exercido o cargo durante um período de 5 anos.

Assim, a Comissão sugeriu alterar a redacção deste artigo, uma vez que, em termos lógicos, não está clara. Para além disso, quanto à norma relativa a "doença contraída no exercício das funções ou doença contraída por causa do exercício de funções", foi solicitado ao proponente que explicasse as razões pelas quais esta é diferente do regime geral dos trabalhadores da função pública. Este regime determina que seja uma "doença contraída no exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho", exigindo ao interessado que a doença contraída, atrás mencionada, tenha de estar relacionada com o exercício das suas funções²⁵. As referidas normas não exigem uma relação entre "doença contraída no exercício de funções" e "doença contraída por causa do exercício de funções", ou seja, os que sofrem de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho decorrente de doença contraída por

²⁵ N.º 1 do artigo 262.º (Aposentação obrigatória) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau: "São obrigatoriamente desligados do serviço para efeitos de aposentação os funcionários ou agentes que: c) sofram de incapacidade permanente e absoluta para o exercício das suas funções, em virtude de acidente de serviço ou doença contraída no exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho, bem como resultante da prática de acto humanitário ou de dedicação à comunidade"; artigo 265.º (Base para cálculo da pensão): "para efeitos de cálculo da pensão é considerado o vencimento único que respeitar à categoria ou cargo à data em que ocorrer o facto ou acto determinante da aposentação, qualquer que seja o título legal do seu desempenho, em relação aos funcionários ou agentes que: b) sejam atingidos por incapacidade permanente e absoluta, proveniente de acidente em serviço ou de doença contraída no exercício das suas funções e por motivo do seu desempenho, ou resultante de acidente ou doença decorrente da prática de acto humanitário ou de dedicação à comunidade, como tal reconhecido."



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

causa do exercício de funções podem receber a subvenção mensal vitalícia, quer a doença contraída esteja ou não relacionada com o exercício de funções.

O proponente explicou que “doença contraída por causa do exercício de funções” significa que só após a cessação de funções é que se descobre que a doença foi contraída por causa do exercício das funções. A “incapacidade permanente e absoluta para o trabalho” significa a incapacidade permanente e absoluta para desempenhar qualquer trabalho, e não a incapacidade para desempenhar o cargo de Chefe do Executivo.

O proponente salientou que a intenção legislativa do referido número é: os titulares do cargo de Chefe do Executivo que sofram de “incapacidade permanente e absoluta para o trabalho”, decorrente de acidente em serviço, de doença contraída no exercício das funções, ou de doença contraída por causa do exercício de funções, mas descoberta após a cessação destas, têm direito à subvenção mensal vitalícia prevista no n.º 1 do artigo 5.º, independentemente do tempo de exercício do cargo. Reiterou ainda que, mediante as consequências ocasionadas por “incapacidade permanente e absoluta para o trabalho”, verificadas quer durante o exercício do mandato, quer depois da cessação de funções, desde que comprovado que sofrem de incapacidade decorrente de “acidente em serviço, ou de doença contraída no exercício das funções, ou de doença contraída por causa do exercício de funções”, aqueles têm, imediatamente, direito à subvenção mensal vitalícia.

Explicou, ainda, que as consequências de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho, por motivo de “acidente em serviço e doença



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

contraída no exercício de funções” ocorridos durante o exercício do mandato, poderão ser verificadas durante o exercício do mandato ou depois da cessação de funções. As consequências de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho por motivo de “doença contraída por causa do exercício de funções”, que poderá ocorrer durante o exercício do mandato ou depois da cessação de funções, são verificadas depois da cessação de funções, porque se estas forem verificadas durante o exercício do mandato, então, trata-se da situação de “doença contraída no exercício de funções”.

Segundo a Comissão, a redacção da versão inicial desta proposta de lei não consegue reflectir claramente a sua intenção legislativa, logo, é *mister* ser alterada.

Simultaneamente, a Comissão questiona a aplicabilidade do respectivo regime, por exemplo: no caso de a incapacidade permanente e absoluta para o trabalho aparecer só vinte anos após a cessação das funções, é muito difícil provar o nexo causal entre esta consequência negativa e o exercício das funções. Esta matéria não está prevista na presente proposta de lei, mesmo assim, se o regime não fosse criado de uma forma científica e eficaz, não valeria nada. Pelo exposto, a Comissão propôs ainda um determinado período após a cessação de funções, por exemplo: 5 ou 10 anos.

Segundo o proponente, o titular do cargo de Chefe do Executivo só pode ter direito a uma subvenção mensal, prevista no n.º 1 do artigo 5.º, desde que consiga provar que a sua incapacidade permanente e absoluta resulta de um daqueles três motivos legalmente consagrados. Na prática, a obtenção desta prova é difícil, mas esta já é uma questão que pertence ao aspecto da



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

execução da lei. Sabemos que o actual regime geral dos trabalhadores da administração pública também contém disposições semelhantes.²⁶ Por outro lado, como é difícil prever a eventual situação concreta, o proponente tem ainda dificuldades em delimitar na proposta de lei o respectivo período após cessação de funções.

Com efeito, esta disposição legal é ponderada com base em razões humanitárias, isto é, quanto aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que desempenharam um mandato com menos de cinco anos, se se verificarem as situações excepcionais e legalmente previstas, estes têm direito à subvenção mensal vitalícia prevista no n.º 1 do artigo 5.º, independentemente do tempo de exercício do cargo.

Segundo a intenção legislativa esclarecida pelo proponente, o texto legal da versão final sofreu alterações e o n.º 1 deste artigo determina que os titulares ou os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que sofram de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho por um dos motivos

²⁶ Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, no seu artigo 116.º (Submissão à Junta de Saúde)

1. Quando o sinistrado se encontrar impossibilitado de desempenhar plenamente as suas funções por período superior a 60 dias, é o mesmo obrigatoriamente submetido à Junta de Saúde, a solicitação do dirigente do serviço a que o sinistrado pertence.

2. A Junta de Saúde elabora relatório sobre a situação do sinistrado, declarando:

- a) Se o mesmo se encontra ou não incapaz para o serviço;
- b) Se a incapacidade é absoluta ou parcial, permanente ou temporária;
- c) Quais as lesões resultantes do acidente em serviço.

Artigo 118.º (Incapacidade permanente e parcial)

1. No caso de incapacidade parcial, ainda que permanente, o dirigente do serviço deve providenciar para que ao sinistrado sejam distribuídas tarefas compatíveis com a sua situação, tendo em conta o seu nível e qualificação profissionais.

2. Se o sinistrado revelar incapacidade para desempenhar as tarefas a que se refere o número anterior, pode ser de novo submetido, pelo dirigente do serviço, à Junta de Saúde, para efeitos de declaração da incapacidade permanente e absoluta.

Artigo 119.º (Incapacidade permanente e absoluta)

No caso de declaração de incapacidade permanente e absoluta, pela Junta de Saúde, o sinistrado tem direito a ser aposentado nos termos da lei.



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

seguintes, acidente em serviço, doença contraída no exercício de funções ou doença contraída por causa do exercício de funções, têm direito à subvenção mensal vitalícia prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 5.º, independentemente do tempo de exercício do cargo.

(2) Os n.ºs 2 e 3 deste artigo provêm do n.º 4 do artigo 5.º da proposta de lei na versão inicial, cuja redacção original é: *“Em caso de morte em efectividade de funções ou que ocorra no caso em que ao ex-titular era devida a subvenção mensal prevista no presente artigo, têm direito a uma subvenção de sobrevivência, de montante equivalente a 50% do montante da subvenção mensal que seria devida ao ex-titular, conjuntamente:*

1) O cônjuge sobrevivivo;

2) *Os filhos menores ou incapazes e os ascendentes que confirmam o direito ao subsídio de família, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos”.*

Quanto à referida redacção, a Comissão colocou uma série de questões e procedeu ainda a diálogo sobre a matéria com o proponente.

Em primeiro lugar, este número prevê que, em caso de morte em efectividade de funções do Chefe do Executivo, os familiares têm direito a uma subvenção mensal de sobrevivência. Esta norma é relativamente menos exigente do que o regime geral da função pública²⁷, uma vez que aquela não

²⁷ O artigo 271, n.º 6. (Pensão de sobrevivência) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau: “A pensão de sobrevivência será no montante de 70% da pensão de aposentação, se a morte for consequência de acidente em serviço, de doença contraída no exercício das suas funções ou de acidente ou doença resultantes de acto humanitário ou de dedicação à comunidade ou causa pública,



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

exige uma conexão entre a morte dos interessados e as funções por eles desempenhadas. A Comissão solicitou aqui ao proponente a explicação das suas intenções legislativas e razão de ser.

Segundo a resposta do proponente, a previsão deste regime é diferente da do regime geral, ou seja, não exige nenhuma conexão entre a morte dos interessados e as funções por si desempenhadas. Desde que se verifique a morte destes, as referidas pessoas têm direito a subvenção de sobrevivência.

Entretanto, o proponente esclareceu ainda que, “no caso em que ao ex-titular era devida a subvenção mensal prevista no presente artigo”, não se incluem as situações em que a subvenção mensal deixa de ser atribuída por o ex-titular passar a exercer actividade privada remunerada. Se o ex-titular exercer este tipo da actividade, deixa de gozar do direito à subvenção mensal e, conseqüentemente, os seus familiares. Na versão final da proposta da lei, a redacção do referido artigo sofreu alterações, ou seja, o esclarecimento das situações em que estes familiares podem ter direito à subvenção mensal, e a respectiva forma de cálculo.

Segundo o referido preceito, são as pessoas seguintes que têm conjuntamente o direito a uma subvenção de sobrevivência: o cônjuge sobrevivente; os filhos menores ou incapazes e os ascendentes que confirmam o direito ao subsídio de família, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos.

A Comissão solicitou o esclarecimento sobre os sujeitos beneficiários da

como tal reconhecido por despacho do Governador, independentemente do tempo em que o subscritor tenha estado sujeito a descontos para efeitos da pensão de sobrevivência.”



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

subvenção de sobrevivência, uma vez que a referida disposição é diferente do regime geral para os trabalhadores da Administração Pública; o regime geral inclui principalmente n.º 3 do artigo 271.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau²⁸ e o artigo 12.º da Lei n.º 2/2011- Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família²⁹, e todas estas disposições tipificam as pessoas que podem requerer a pensão de sobrevivência.

Em conformidade com a regulamentação acima indicada, a presente proposta de lei, por um lado, não remete directamente para as normas

²⁸ O artigo 271.º (Pensão de sobrevivência) do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau “ 3. Dentro do prazo de dezoito meses a contar da data do falecimento de um subscritor, podem requerer, por si ou através dos seus representantes legais, a atribuição da pensão de sobrevivência:

- a) O cônjuge sobrevivente e os filhos nascituros;
- b) Os demais herdeiros que se encontrem em condições de beneficiar do subsídio de família;
- c) Os filhos que sofram de incapacidade permanente e total para o trabalho, independentemente de qualquer outro requisito;
- d) Os divorciados ou separados judicialmente de pessoas e bens, que houverem sido casados pelo menos um ano com o subscritor falecido e tiverem direito a receber dele, à data da sua morte, pensão de alimentos fixada ou homologada judicialmente, desde que o subscritor falecido não tenha deixado cônjuge sobrevivente ou quaisquer outros herdeiros, contemplados nas alíneas anteriores.”

²⁹ O artigo 12.º (Direito ao subsídio) da Lei n.º 2/2011 - Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família

1. Os trabalhadores dos serviços públicos que se encontrem em efectividade de funções ou desligados do serviço para efeitos de aposentação, bem como os aposentados, que tenham a seu cargo cônjuge, descendentes, ascendentes ou demais pessoas consideradas equiparadas, por força da presente lei ou nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública, têm direito, por mês, a um subsídio de família em relação a cada uma dessas pessoas.

2. Consideram-se descendentes:

- 1) Os filhos do trabalhador;
- 2) Os filhos do respectivo cônjuge ou equiparado, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores da Administração Pública;
- 3) Os netos de ambos.

3. São equiparados a descendentes:

- 1) Os tutelados, os adoptados e os menores confiados por sentença judicial;
- 2) Os menores confiados por instituições de assistência com vista à adopção, enquanto aguardem a verificação dos requisitos de prazo e idade previstos no Código Civil.

4. São equiparados a ascendentes:

- 1) Os adoptantes;
- 2) Os adoptantes do cônjuge;
- 3) Os padrastos e as madrastas de um e de outro.

5. O subsídio de família é inalienável e impenhorável.



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

constantemente do regime geral, mas, sim, opta por elencar especificamente os indivíduos que usufruem do respectivo direito, sendo assim, o seu âmbito difere do da norma geral. Por outro lado, estão abrangidos "Os filhos menores ou incapazes e os ascendentes que confirmam o direito ao subsídio de família, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos", mas o âmbito concreto desta norma é diferente do âmbito aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos, no que diz respeito ao direito ao subsídio de família nos termos da lei geral. Ora, os outros descendentes e os indivíduos equiparados a descendentes, por exemplo, os netos, que têm direito ao subsídio de família, não são abrangidos. Por seu turno, no que respeita aos "filhos" menores ou incapazes que confirmam o direito ao subsídio de família, previstos na presente proposta de lei, é de clarificar se o seu âmbito se limita ao previsto na alínea 1) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 2/2011, isto é, apenas os filhos do trabalhador, ou se abrange também os filhos decorrentes das outras situações regulamentadas por esse artigo, por exemplo, os filhos do cônjuge e os tutelados previstos no n.º 3 do mesmo artigo, entre outros.

O proponente reconheceu que a redacção da alínea 2) supramencionada não estava correcta, devendo esta passar a ser "Aos filhos menores ou incapazes; e aos ascendentes que confirmam o direito ao subsídio de família, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos". Isto quer dizer que, no que respeita aos indivíduos que confirmam o direito ao subsídio de família, nos termos da lei geral aplicável aos trabalhadores dos serviços públicos, apenas se coloca em questão os "ascendentes", não abrangendo os filhos menores ou incapazes.



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

No tocante aos “filhos” menores ou incapazes, entende-se o âmbito de “filhos” nos termos da norma geral do Código Civil, ao invés da regulamentação da Lei n.º 2/2011³⁰, limitando-se ainda este âmbito aos filhos menores ou incapazes.

Houve quem questionasse sobre o impacto do casamento em segundas núpcias do cônjuge sobrevivente para o seu direito à subvenção de sobrevivência, mas o proponente explicou que este aspecto se mantém igual ao regulamentado pelo regime geral da função pública.

Subsequente às devidas discussões, foram introduzidas alterações aos conteúdos acima indicados, passando a ser, assim, o n.º 2 do artigo 6.º da versão final.

Por seu turno, em relação à subvenção mensal de sobrevivência definida na norma acima indicada, o seu montante está previsto em norma independente, ou seja, prevê-se expressamente no n.º 3 do artigo 6.º que o montante da subvenção mensal de sobrevivência é equivalente a 50% do montante da subvenção mensal referida na alínea 1) do n.º 1 do artigo 5.º,

³⁰ É de notar que, no Parecer n.º 1/IV/2011, elaborado pela 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, decorrente da apreciação da Lei n.º 2/2011, refere-se, aquando da análise do artigo 12.º da lei em questão, que “A redacção deste artigo suscitou dúvidas no que se refere à utilização do conceito legal de adopção para a qualificação como descendente do trabalhador, uma vez que a terminologia utilizada na proposta de lei não está de acordo com o previsto no Código Civil, em particular com o conceito legal de paternidade e filiação. Ou seja, a proposta de lei continua a distinguir entre filhos adoptados e naturais e entre pais naturais e adoptantes, distinção que o Código Civil deixou de fazer aquando da sua entrada em vigor. Pelo que, as relações de adopção não deveriam ser autonomizadas no texto da proposta face às relações de parentesco naturais, uma vez que tal autonomização não está conforme à disciplina do Código Civil que reconhece ambas como fontes de filiação. (Ver artigos 1838.º, 1841.º e 1470.º do Código Civil.) Suscitada a questão junto do Governo, o mesmo entendeu que, uma vez que o Decreto-Lei n.º 39/99/M, de 3 de Agosto, que aprovou o Código Civil, manteve os vínculos de adopção restrita criados antes da sua entrada em vigor, seria de manter a redacção com a terminologia do Código Civil de 1966, ainda que desactualizada, de forma a evitar confusão junto dos beneficiários. Ou seja, manteve-se na proposta de lei a opção de fazer uso da terminologia antiga referente ao regime residual da adopção em vez da terminologia do regime geral.”



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

(ver)
es
Fung
A.
[Signature]
[Signature]
[Signature]
30

caso a morte do titular ou ex-titular do cargo de Chefe do Executivo resulte de um dos motivos previstos no n.º 1; e a 50% do montante da subvenção mensal que seria devida nos termos do n.º 1 deste artigo ou do n.º 1 do artigo anterior, caso a morte resulte de motivo não previsto no n.º 1.

Em suma, os titulares ou os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que sofram de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho, por um dos três motivos previstos no n.º 1 do artigo 6.º, têm direito à subvenção mensal vitalícia cujo montante é equivalente a 70% da remuneração mensal do Chefe do Executivo. Quando sofrerem de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho por motivo alheio aos três motivos previstos, ou mesmo por causa dos três motivos previstos, mas não sofrerem de incapacidade permanente e absoluta para o trabalho, os mesmos têm direito a uma subvenção calculada com base no tempo real do desempenho do cargo, por não estar em conformidade com a previsão do n.º 1 do artigo 6.º.

Quando a morte dos titulares ou dos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo se deve aos três motivos previstos no n.º 1, confere-se aos seus familiares o direito a uma subvenção mensal de sobrevivência, cujo montante é equivalente a 50% da subvenção mensal (70% da remuneração mensal) atribuída, ou seja, 35% da remuneração mensal. Quando a morte se deve a outros motivos, o montante da subvenção mensal de sobrevivência é equivalente a 50% da subvenção mensal à qual teria direito.

A Comissão manifesta o seu acordo quanto aos conteúdos alterados.

29. Artigo 7º - Outros direitos



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Fong' and other illegible marks.

Este artigo é, originalmente, o artigo 6.º da versão inicial. Prevê-se neste artigo os outros direitos, para além da subvenção mensal, dos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo.

Sendo diferente do artigo 5.º, este artigo não exige o requisito ao nível do prazo de desempenho do cargo. Independentemente do tempo de desempenho do cargo, todos os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo podem usufruir do direito previsto neste artigo, com excepção da perda de direitos segundo os termos do artigo 15.º.

A intenção legislativa do n.º 3 é que o respectivo direito cessa a partir do momento em que o ex-titular passe a exercer actividade privada remunerada. O ex-titular em questão não pode reivindicar o referido direito nem pode usufruir do direito previsto no n.º 2 do mesmo artigo, mesmo que, depois, deixe de exercer actividade privada.

Quanto à "actividade privada remunerada" prevista no n.º 3, trata-se de um conceito igual ao regulamentado pelo artigo 5.º e pelos outros artigos, tendo isto sido analisado na parte da apreciação na generalidade e durante a apreciação do artigo 5.º, por isso, deixa-se de fazer aqui uma repetição.

A questão principal do presente artigo diz respeito à ressalva prevista no n.º 3 da versão inicial, isto é, salvo se se tratar da situação prevista na alínea 2) do n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009. Esta ressalva não inclui a situação prevista na alínea 1) do mesmo número. Porquê? Caso se entenda que as três situações previstas no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009 não fazem



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

parte da actividade privada, não há então lugar a exclusão da aplicação regulamentada pelo n.º 3 do presente artigo. Solicita-se ao proponente que clarifique se a actividade privada remunerada prevista no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009 é igual à "actividade privada remunerada" regulamentada pelo presente artigo. Como "o exercício de actividade em instituições assistenciais, académicas ou sem fins lucrativos, por designação de instituições regionais ou internacionais", não resulta na cessação do direito previsto no n.º 2, não há então razão para cessar este direito por causa do "exercício de actividade para a qual os ex-titulares tenham sido nomeados ou designados pelo Governo Popular Central ou pelo Governo da RAEM". Para além disso, a remissão não está correcta, visto que não se trata da "designação" no que diz respeito à situação prevista na alínea 2) do número em questão, sendo apenas possível existir a situação de "nomeação ou designação" pelo Governo Popular Central ou pelo Governo da RAEM, com a alínea 1) do mesmo artigo.

Segundo os esclarecimentos do proponente, as três situações previstas no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009 não se adequam às limitações impostas aos titulares do cargo após cessação de funções, por não se tratar de actividade privada. O ex-titular do cargo de Chefe do Executivo não vai cessar de usufruir do direito previsto no n.º 2, independentemente de exercer um ou outro dos primeiros dois tipos de actividade previstos³¹.

Mais se explicou que, atendendo a algumas situações referidas na alínea

³¹ A alínea 3) do n.º 4 do Artigo 2º da Lei n.º 22/2009 (Limitações impostas aos titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos do Governo após cessação de funções) prevê que "O regresso ao lugar de origem, tratando-se de ex-titular de um principal cargo que seja funcionário de nomeação definitiva." Tendo em conta que não é possível que o Chefe do Executivo seja um funcionário efectivo, por isso, deixa de existir esta terceira situação.



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

2) do n.º 4 do mesmo artigo, nomeadamente o trabalho remunerado em instituições académicas ou sem fins lucrativos, poder-se-ia suscitar interpretações diferentes quanto ao facto de esse trabalho ser, ou não, considerado como “*actividade privada remunerada*”, assim, para evitar dúvidas, previa-se no n.º 3 do artigo 6.º da proposta de lei uma ressalva, com o objectivo de esclarecer que o trabalho referido na citada alínea 2), ainda que remunerado, não prejudica o gozo dos direitos previstos neste artigo. Ou seja, a intenção legislativa vai no sentido da manutenção dos direitos previstos no n.º 2, mesmo que o ex-titular passe a exercer os primeiros dois tipos de trabalho referidos no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009.

No entanto, a aludida ressalva consubstancia uma alteração da lógica consagrada na Lei n.º 22/2009, uma vez que as situações previstas no seu artigo 2.º, n.º 4, não são actividades privadas. A distinção operada pela dita ressalva em relação às duas situações referidas no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009 pode dar azo a interpretações equívocas.

Em particular, tanto no n.º 2 do artigo 5.º como no n.º 3 do artigo 7.º, prevê-se que os direitos cessam a partir do momento em que o ex-titular do cargo de Chefe do Executivo passe a exercer actividade privada remunerada. Constando a excepção apenas do artigo 7.º, suscita-se a dúvida quanto à sua aplicação em relação ao artigo 5.º, o que deixa os dois artigos em desarmonia.

Discutido o assunto, ambas as partes foram unânimes quanto à desnecessidade da excepção prevista, na medida em que as actividades referidas no n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009 não são actividades privadas,



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

cujo exercício não conduzirá à cessação dos direitos previstos nos artigos 5.º e 7.º, pelo que se eliminou, na versão final, a disposição de ressalva.

30. Artigo 8.º - Titulares dos principais cargos a aguardar posse

Este artigo mereceu o acordo da Comissão, que entretanto pediu ao proponente para esclarecer alguns aspectos a nível da sua execução.

No caso de um funcionário público a aguardar posse como titular de um principal cargo, como será tratado o seu lugar de origem? Quando for um titular de um principal cargo a aguardar posse como titular de um outro principal cargo, como será tratado o cargo inicial durante o período em que se aguarda posse? Por outro lado, no caso de um chefe de gabinete, director de serviços ou outro pessoal de direcção e chefia nomeado como titular de principal cargo, este continuará a exercer as suas funções iniciais enquanto aguarda posse?

Além disso, houve quem da Comissão levantasse a questão de na proposta de lei se prever um subsídio a que os titulares do cargo de Chefe do Executivo e dos principais cargos a aguardar posse têm direito, sem se dispor, porém, se há lugar ao correspondente dever e que tipo de deveres esses titulares precisam de assumir.

Segundo a resposta do proponente, os funcionários públicos de nomeação definitiva gozam do direito ao lugar da sua própria carreira, que não pode ser eliminado em virtude do exercício de um principal cargo, pelo que, face ao regime em vigor, esse lugar tem que ser mantido.



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

Enquanto aguarda posse, o titular não está ainda a exercer o novo cargo. O "aguardar da posse" é transitório, não correspondendo a nenhum cargo definitivo, pelo que o lugar de origem se mantém. O n.º 3 confere apenas ao titular de um principal cargo a aguardar posse a possibilidade de optar, no período que medeia entre a data da nomeação e a data da tomada de posse, pelo regime remuneratório que lhe for mais favorável.

O indivíduo nomeado para um principal cargo, enquanto aguarda posse, não será desvinculado do lugar de origem na função pública, e tem que continuar a cumprir os devidos deveres. Quanto às remunerações a receber como titular de principal cargo a aguardar posse, isso pode concretizar-se através de despacho interno. Na prática, o indivíduo nomeado exerce as funções enquanto titular do principal cargo a aguardar posse, sendo o seu lugar de origem ocupado em regime de substituição.

31. Artigo 9.º - Compensação em virtude da cessação de funções

Este artigo continha, na sua versão inicial, cinco números, e, pelas mesmas razões explanadas em relação ao artigo 5.º, isto é, atendendo a que parte do seu conteúdo não se insere no regime de compensação em virtude da cessação de funções, a norma ficou desdobrada em duas, mantendo-se neste artigo os números 1 e 5, mas com alterações.

Na versão inicial, previa o n.º 1 deste artigo que: "*Aos titulares dos principais cargos é atribuída, numa única prestação, na data de cessação de funções, uma compensação de valor equivalente ao produto resultante da*



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

multiplicação de 14% da remuneração mensal auferida na data da cessação de funções pelo número de meses de exercício do cargo, contados desde a data da tomada de posse até à cessação de funções."

Este artigo regulava, de forma uniforme, a matéria de compensação em virtude da cessação de funções, independentemente de os titulares dos principais cargos serem ou não funcionários públicos, tendo como referência a taxa de contribuição do Governo no regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos. Conjugado com o n.º 5 deste artigo, na sua versão inicial, verifica-se que a criação do regime de compensação pela cessação de funções está relacionada, na realidade, com o facto de o Governo da RAEM ter ou não efectuado compensações para o regime de aposentação e sobrevivência ou contribuições para o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos em benefício desses titulares. Significa, com isto, que a atribuição, ou não, da compensação e o valor a atribuir dependem do facto de o Governo da RAEM ter, ou não, efectuado compensações para o regime de aposentação e sobrevivência ou contribuições para o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos em benefício dos titulares dos principais cargos, bem como do período de tempo em que as mesmas foram efectuadas.

Sobre o assunto, foram expressas opiniões no sentido de que, apesar da uniformidade da norma, não deixa de haver diferenças em relação aos titulares dos principais cargos, consoante se são ou não funcionários públicos de nomeação definitiva. No caso dos funcionários públicos de nomeação definitiva, mantém-se o seu lugar de origem, e o titular pode, após cessação das suas funções, regressar à função pública, usufruindo das respectivas



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

garantias, nomeadamente a de aposentação. Não sendo funcionário público de nomeação definitiva, o titular do principal cargo, cessadas as funções, terá, na maioria dos casos, que começar de novo. Assim, entendeu-se que são insuficientes as garantias conferidas aos titulares dos principais cargos que não sejam funcionários públicos de nomeação definitiva, com a conseqüente preocupação de que, a longo prazo e numa macro perspectiva, o regime concebido não seja apelativo no sentido de atrair elites da sociedade para o desempenho dos principais cargos, desencorajando o exercício dessas funções por parte de quem não seja funcionário público de nomeação definitiva. A maioria dos membros da Comissão entende que a proposta de lei deve conferir garantias suficientes aos titulares dos principais cargos que não sejam funcionários públicos de nomeação definitiva, por forma a atrair mais talentos que não sejam funcionários públicos. Para o efeito, a Comissão discutiu sobre diversas soluções, como sejam; a criação de um novo regime, o tratamento diferenciado entre os que são funcionários públicos e os que não são funcionários públicos, a adopção de diferentes métodos de cálculo, etc., por exemplo, no caso de não serem funcionários públicos de nomeação definitiva, haver a possibilidade de a percentagem para o cálculo da compensação em virtude da cessação de funções poder ser ajustada para 30%, percentagem esta que corresponderia à soma da taxa de contribuição do contribuinte com a taxa de contribuição do Governo no regime de aposentação e sobrevivência.³²

Ao mesmo tempo, a Comissão salientou que a referida discussão visava os titulares que não sejam funcionários públicos de nomeação definitiva, pois

³² Segundo o n.º 5 do artigo 259.º e o n.º 7 do artigo 271.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, no regime de aposentação e sobrevivência, a taxa de contribuição do Governo é de 20% e a taxa de contribuição do contribuinte é de 10%. Para estes trabalhadores, de acordo com o n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 8/2006, em caso de mudança de regime, a taxa de contribuição do contribuinte é de 10% e a taxa de contribuição da RAEM é de 20%.



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

a norma relativa aos titulares que sejam funcionários públicos não suscitou comentários. Na versão inicial, a concepção da compensação em virtude da cessação de funções baseava-se na taxa de contribuição do Governo para o regime de previdência dos trabalhadores dos serviços públicos, por isso, entende que não é adequado que a referida percentagem seja aplicável aos funcionários de nomeação definitiva, uma vez que, assistir-se-ia, por um lado, a uma discrepância relativamente grande face ao actual regime de aposentação e ao articulado da versão inicial da proposta de lei. No actual regime de aposentação e sobrevivência, a taxa de contribuição do Governo é de 20%, enquanto, no regime de previdência, essa taxa é de 14%, sendo também de 14% na referida versão inicial. Por outro lado, a referida alteração iria provocar desequilíbrio entre os próprios funcionários públicos de nomeação definitiva, uma vez que, apesar do aparente tratamento igual em termos formais, perante regimes diferentes, mantendo-se o lugar de origem, o funcionário público de nomeação definitiva abrangido pelo regime de aposentação e sobrevivência não tem o direito de opção quando assume o principal cargo, só podendo continuar a efectuar contribuições; ao passo que o funcionário abrangido pelo regime de previdência pode optar, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 8/2006³³, por continuar a efectuar as contribuições, suspendê-las ou liquidar as contas. Nestes termos, no caso dos titulares dos

³³ O n.º 2 do artigo 6º da Lei n.º 8/2006 (Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos) prevê: "2. *Salvo disposição em contrário, o contribuinte de inscrição obrigatória que tome posse como um dos titulares dos principais cargos do Governo pode optar por:*

- 1) *Manter a sua inscrição efectuando as contribuições com base no vencimento correspondente ao seu lugar de origem ou com base no índice máximo da tabela indiciária de vencimentos da função pública, acrescido dos prémios de tempo de contribuição, contando o tempo de exercício como titular de principal cargo, para todos os efeitos legais, como se fosse prestado no lugar de origem;*
- 2) *Suspender a respectiva inscrição durante o exercício como titular de principal cargo, sem prejuízo do direito ao lugar de origem e à contagem do tempo correspondente à suspensão para efeitos de acesso e progressão na carreira;*
- 3) *Pedir o cancelamento da inscrição e a liquidação das contas, fazendo cessar o vínculo com a Administração Pública."*



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

principais cargos que sejam funcionários públicos de nomeação definitiva, devido à aplicação de regimes de aposentação diferentes, existiriam diferenças relativamente significativas, quer quanto à possibilidade de receber compensação em virtude da cessação de funções, quer quanto ao valor a receber. Insistindo a Comissão na intenção de não alterar o actual regime aplicável aos funcionários públicos, a maioria dos deputados entende que é adequado haver normas diferentes para as duas situações referidas, ou seja, para os que não são funcionários públicos de nomeação definitiva, a percentagem para o cálculo da compensação em virtude da cessação de funções é aumentada e, para os outros, a percentagem permanece inalterada.

Segundo a explicação do Governo, este aceita a opinião da Comissão quanto à criação de um regime próprio para os titulares que não sejam funcionários públicos, com vista a atrair talentos não trabalhadores da função pública para assumir principais cargos. Assim, a opinião da Comissão foi submetida à discussão do Conselho Executivo. Após estudado o assunto e ouvido este Conselho, a compensação em virtude de cessação de funções atribuída aos titulares dos principais cargos não funcionários públicos é calculada com base em 30% da respectiva remuneração. Este critério tem como referência as taxas de contribuição, nas percentagens de 20% e 10%, respectivamente, do Governo e do trabalhador, do regime de aposentação e sobrevivência. A pensão de aposentação (20%+10%) é atribuída mensalmente, ao passo que na liquidação das contas de previdência (14%+7%) está em causa a fixação das taxas de reversão de direitos e um componente de investimento. A compensação em virtude de cessação de funções agora em análise não corresponde ao regime de aposentação, sendo, sim, atribuída numa única prestação, sem componente de investimento, nem



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

qualquer capitalização ou reversão de direitos.

O proponente apresentou a versão final da proposta de lei no dia 12 de Maio. Esta trata de forma distinta a compensação a atribuir aos que são funcionários públicos e aos que não são funcionários públicos, depois da cessação de funções do principal cargo do Governo: manter a solução que consta da versão inicial da proposta de lei, no caso de serem funcionários públicos de nomeação definitiva ou aposentados da função pública, isto é, uma solução sugerida e aprovada na generalidade pela Assembleia Legislativa em 16 de Dezembro de 2013, segundo a qual se define que a compensação na data de cessação de funções é calculada com base nos 14% da remuneração mensal auferida. Se os titulares dos principais cargos do Governo não são funcionários públicos de nomeação definitiva, isto é, sem qualquer vínculo à função pública, a compensação, na data de cessação de funções, é calculada com base nos 30% da remuneração mensal auferida.

Ao mesmo tempo, salientou que o n.º 4 da versão final da proposta de lei, que corresponde ao n.º 5 da versão inicial da proposta de lei, consagra claramente o princípio de evitamento de duplo benefício: o período de tempo em que o Governo da RAEM tiver efectuado descontos para o regime de aposentação e sobrevivência, ou contribuições para o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, em benefício dos titulares dos principais cargos no exercício das suas funções não conta para o cálculo da compensação. Isto é, o período de tempo em que o Governo da RAEM tiver efectuado compensações para o regime de aposentação e sobrevivência ou contribuições para o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos em benefício dos titulares dos principais cargos, se forem



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

funcionários, no exercício das suas funções, não conta para o cálculo da compensação. Por isso, se um funcionário vier a exercer um principal cargo durante cinco anos e o Governo tiver efectuado compensações para o regime de aposentação e sobrevivência, ou contribuições para o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, então, à data de cessação de funções, este funcionário não terá direito a receber a compensação em virtude dessa cessação. No entanto, se durante o mandato um funcionário que assume um principal cargo se aposentar e deixar de descontar para o regime de aposentação e sobrevivência, ou para o regime de previdência, por reunir os requisitos legais, o tempo entre a data de aposentação e a suspensão dos descontos e a cessação das funções é contabilizado para o cálculo da compensação para a cessação de funções.

O Governo reitera que, na criação de uma compensação em virtude de cessação de funções, a qual é atribuída numa única prestação, destinada aos indivíduos que tenham exercido um principal cargo, foi tida em consideração a desnecessidade da criação de regimes de aposentação próprios para os titulares dos principais cargos. De facto, é também muito difícil criar um regime de aposentação que englobe todas as situações, no entanto, é conveniente atribuir uma determinada compensação aos referidos indivíduos na data de cessação de funções. A respectiva ideia está contida e manifestada expressamente na nota justificativa da proposta de lei (Pontos 1.3 e 2.3) e foi aprovada na generalidade pela Assembleia Legislativa.

Com base nas referidas explicações e debate, foram introduzidas alterações que resultaram na versão final da proposta. A maioria dos membros da Comissão manifestou a concordância com as alterações introduzidas, no



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

entanto, também houve membros da Comissão que tiveram opiniões diferentes sobre as referidas alterações sugeridas, considerando que a remuneração mensal dos principais cargos excede os 180 mil, um montante bastante atractivo, por isso, não há necessidade de aumentar a percentagem do subsídio que é atribuído em virtude de cessação de funções, para além disso, este aumento peca por falta de fundamento. Por outro lado, considera-se que a compensação em virtude de cessação de funções e a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade constituem uma situação de duplo benefício, uma vez que, na data de cessação de funções, o indivíduo já goza de uma compensação boa e choruda em virtude de cessação de funções, um montante que é suficiente para compensar os prejuízos sofridos por causa do "impedimento para o exercício de actividade", sendo irracional a criação de mais uma compensação para a proibição do exercício de actividade. Assim sendo, na reunião da Comissão, do dia 5 de Maio, verificou-se uma proposta sobre a realização de uma auscultação pública, com duração mínima de 1 mês, face à nova versão da proposta de lei.

Quanto à referida proposta, vários membros da Comissão manifestaram que o articulado já tinha sido alvo de debate há tempos e, no decurso da apreciação, diversos membros da Comissão recolheram e manifestaram as opiniões de diferentes partes, além disso, a Comissão efectuou a apreciação mediante o quadro aprovado na generalidade, por isso, mesmo que houvesse um auscultação pública, o certo é que as posições das opiniões da sociedade são sempre diversas, por isso, seria difícil chegar a uma opinião uniforme e havia ainda receio que a auscultação fosse meramente levar ao arrastamento de tempo, sem se chegar a obter uma conclusão. Além disso, alguns



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

consideraram ainda que o ajustamento da compensação em virtude de cessação de funções para os indivíduos que não são funcionários públicos de nomeação definitiva tem por objectivo dar mais garantias e atrair elites das entidades privadas para desempenharem os principais cargos. Segundo a explicação dada pelo proponente, as funções entre a compensação em virtude de cessação de funções e o impedimento de exercício de actividade são diferentes, sendo que os respectivos regimes já foram aprovados na generalidade. No final, a Comissão negou a iniciativa, após colocada proposta à votação.

Na versão final da proposta de lei, o n.º 1 do artigo em questão consagra que aos titulares dos principais cargos é atribuída, numa única prestação, aquando da cessação de funções, uma compensação equivalente a 14% da remuneração mensal auferida na data da cessação de funções, multiplicada pelo número de meses de exercício do cargo, contados desde a data da tomada de posse até à cessação de funções, no caso de serem funcionários públicos de nomeação definitiva ou aposentados da função pública.

No n.º 2 do mesmo artigo, consagra-se que aos titulares dos principais cargos é atribuída, numa única prestação, aquando da cessação de funções, uma compensação equivalente a 30% da remuneração mensal auferida, na data da cessação de funções, multiplicada pelo número de meses de exercício do cargo, contados desde a data da tomada de posse até à cessação de funções, no caso de não serem funcionários públicos de nomeação definitiva.

Mas, nos referidos dois números, foi empregue a noção "...remuneração



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

mensal auferida, na data da cessação de funções...”. O proponente afirmou que isto tem por objectivo clarificar que, para um determinado titular do principal cargo, independentemente de a remuneração ser, ou não, idêntica à dos outros titulares, esta é sempre calculada com base na remuneração auferida na data de cessação de funções.

Além disso, com vista a clarificar o método de cálculo da compensação para a situação de cessação de funções em que o titular não chegou a desempenhar um mês de função, foi aditado um novo número, o qual clarifica que é considerado como mês completo o período de exercício de funções superior a 15 dias.

Ademais, foram introduzidas alterações nas expressões empregues e melhorias de redacção, por exemplo, no n.º 1 alterou-se a expressão “na data de cessação de funções” para “aquando da cessação de funções”. Com vista a clarificar a intenção original legislativa, foram introduzidas alterações na redacção do n.º 4.

Mais ainda, algumas questões neste artigo são semelhantes às do artigo 5.º, por exemplo: para efeitos de cálculo da subvenção mensal, a remuneração mensal inclui as despesas de representação, por isso não vão ser repetidas neste artigo.

A maioria dos membros da Comissão manifestou a sua concordância com as matérias ora propostas para a versão final da proposta de lei.

32. Artigo 10.º - Subvenção mensal vitalícia e de sobrevivência dos



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

titulares dos principais cargos

Este artigo em termos formais é novo, resultando da alteração dos conteúdos dos n.ºs 2 a 4 do art.º 9.º da versão inicial.

(1) Com os mesmos fundamentos usados para o artigo 6.º, as matérias relacionadas com a subvenção mensal vitalícia e de sobrevivência dos titulares dos principais cargos passam a ser reguladas num artigo autónomo.

Introduziram-se neste artigo as alterações com base nos mesmos fundamentos aqui já expostos na análise do artigo 6.º, na medida em que os problemas colocados são iguais, pelo que se escusa de aqui os repetir.

(2) É de ilustrar que, em caso de morte em efectividade de funções dos titulares dos principais cargos, o artigo 9.º da versão inicial não determinava qualquer solução para os “casos de morte em efectividade de funções”, pois apenas consagra que, quando estes cessam funções por incapacidade permanente e absoluta para o trabalho decorrente das três circunstâncias previstas na lei, os seus familiares têm direito a uma subvenção mensal de sobrevivência. Isto quer dizer que apenas o agregado familiar dos titulares dos principais cargos tem direito a um subsídio mensal de sobrevivência, em caso da sua morte em efectividade de funções ou da sua cessação de funções, logo, se esta morte ocorrer por acidente em serviço, então o seu agregado familiar não tem direito a garantias. A Comissão entendeu que este preceito não era razoável, sugerindo que fosse revisto. Sendo assim, na versão final foi introduzida uma alteração para os preceitos dos n.ºs 1 e 2 deste artigo.



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]

(3) Apesar de as normas previstas neste artigo e no artigo 6.º serem bastante aproximadas, os regimes aplicáveis ao Chefe do Executivo e aos titulares dos principais cargos não são totalmente iguais, havendo mesmo disparidade na concepção concreta entre estes dois regimes. Os titulares dos principais cargos que cessam funções por incapacidade permanente e absoluta para o trabalho, decorrente dos três motivos previstos no n.º 1 do artigo 6.º, podem optar por receber a subvenção mensal em vez da atribuição, numa única prestação, de uma compensação, mas não podem receber cumulativamente estas duas, ou seja, se lhes for atribuída a subvenção mensal, têm de devolver a compensação já recebida aquando da sua cessação de funções.

Em caso de morte decorrente dos três motivos acima mencionados ou em que aos titulares dos principais cargos era devida a subvenção mensal, os seus familiares têm direito a um subsídio de sobrevivência, de montante equivalente a 50% dos 70% do montante do subsídio mensal que lhe seria devido, ou seja, 35%.

Se os titulares dos principais cargos cessarem funções por incapacidade permanente e absoluta para o trabalho decorrente de motivos fora dos três previstos, ou se estes cessarem funções por incapacidade que não chega aos níveis permanente e absoluto, apesar de decorrer daqueles três motivos, não podem optar por receber a subvenção mensal, podendo apenas receber a compensação em virtude da cessação de funções, que é atribuída numa única prestação. Em caso de morte decorrente de motivos fora dos previstos, estes só podem receber tal compensação atribuída numa única prestação, e o seu agregado familiar não tem direito a subvenção mensal de sobrevivência.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Fors' and other illegible marks.

Para além disso, a Comissão procedeu ainda à discussão da questão relativa à aplicação do regime de aposentação e sobrevivência, mediante as situações previstas neste artigo, no caso de serem os titulares dos principais cargos funcionários públicos de nomeação definitiva. Isto é, os titulares dos principais cargos, no caso de serem funcionários públicos de nomeação definitiva, ao ocorrer a situação prevista no n.º 1 deste artigo, têm possibilidade de ter direito, cumulativamente, a uma pensão de aposentação atribuída aos funcionários públicos e a uma subvenção mensal vitalícia para os titulares dos principais cargos; e, após o seu falecimento, o seu agregado familiar tem direito, cumulativamente, a uma pensão de sobrevivência e a uma subvenção mensal de sobrevivência. Quanto a isto, a Comissão discutiu se se atribui aos interessados o direito à escolha do regime que lhe seja mais favorável. Segundo a explicação do proponente, aqui existem dois estatutos diferentes que permitem aos titulares ter garantias diferentes, portanto, não se pode privar os titulares dos principais cargos do direito às regalias e garantias já adquirido no estatuto de funcionário público de nomeação definitiva. A Comissão aceitou esta explicação.

(4) Em termos de técnica legislativa, a "subvenção mensal", prevista no n.º 3 do artigo 5.º, e o subsídio mensal, previsto no n.º 2 do artigo 9.º da versão inicial, são objectos idênticos, portanto, nos respectivos articulados da versão final, estas duas expressões foram uniformizadas para "subvenção mensal".

A maioria dos membros da Comissão manifestou a sua concordância com os conteúdos alterados.



33. Artigo 11.º- Compensação em virtude de impedimento para o exercício de actividade

Este era o artigo 10.º na versão inicial da proposta de lei. Embora não houvesse muitas alterações na versão final, contudo, foram levantadas muitas questões aquando da discussão deste artigo.

Este artigo foi definido com base nas limitações impostas aos titulares dos principais cargos do Governo após cessação de funções, estipuladas na Lei n.º 22/2009. O n.º 1 do artigo 2.º desta Lei estipula que os titulares dos principais cargos do Governo estão absolutamente restringidos de exercerem qualquer tipo de actividade privada pelo período de um ano a contar da data de cessação das respectivas funções. O n.º 3 do mesmo artigo já não restringe o exercício de actividade privada aos titulares dos principais cargos no segundo ano após a cessação das respectivas funções, apenas estipula que devem solicitar autorização ao Chefe do Executivo. Isto é, no primeiro ano, estão absolutamente restringidos de exercerem qualquer tipo de actividade privada e, no segundo ano, há uma restrição relativa. Contudo, o n.º 1 do artigo 11.º da proposta de lei estipula uniformemente esta questão e não diferencia estes dois períodos estipulados nos dois números da referida lei, apenas determina que no referido período é assegurada aos ex-titulares uma compensação mensal em virtude de estarem impedidos de exercer uma actividade, sendo o valor da compensação equivalente a 70% da remuneração mensal auferida na data de cessação de funções.

Sobre esta questão, o proponente referiu que o n.º 1 não diferencia entre



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

o período de restrição absoluta (o primeiro ano a contar da cessação das respectivas funções) e o período de restrição relativa para o exercício de actividade (o segundo ano a contar da cessação das respectivas funções). Isto significa que, desde que o ex-titular não tenha exercido qualquer actividade privada remunerada no referido período, é sempre atribuída a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade, quer para os casos onde tenha pedido autorização para o exercício de actividade privada, mas que não foi autorizada, quer para os casos onde não houve nenhuma solicitação para o exercício de actividade privada.

O n.º 2 estipula que a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade deixa de ser atribuída para sempre, caso o ex-titular exerça uma actividade privada remunerada. A versão chinesa passa de “停止”, da versão inicial, para “終止” (“deixa de ser”), da versão final..

O n.º 3 estipula: “Os ex-titulares que, no período referido no n.º 1, exerçam funções públicas remuneradas, apenas têm direito à diferença entre o montante da compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade referida no presente artigo e o da remuneração que efectivamente auferam.”

Em primeiro lugar, a Comissão levantou dúvidas quanto à expressão “exerçam funções públicas remuneradas” e solicitou ao proponente que especificasse quais as situações em concreto. Esta situação significa o regresso ao lugar de origem que detinha antes de ocupar o cargo de titular de principal cargo ou o exercício de outra função pública? Esta situação abrange o estipulado nas alíneas 1) e 3) do n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009? Caso



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

afirmativo, de acordo com o estipulado na Lei n.º 22/2009, estas situações não são abrangidos no âmbito dos impedimentos e não se considera como período de proibição do exercício de uma actividade. Porque é que há lugar à compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade?

Mais, a lógica não é uniforme nos n.ºs 2 e 3. As duas situações em causa também são limitações às actividades remuneradas, contudo, nas situações previstas no n.º 2, a compensação deixa de ser atribuída, enquanto nas situações previstas no n.º 3 há direito ao pagamento da diferença de montante? A Comissão solicitou ao proponente que explicasse o fundamento e a intenção legislativa desta norma.

O proponente explicou que a expressão "*exerçam funções públicas remuneradas*", estipulada no n.º 3, tanto inclui o regresso ao lugar de origem das funções públicas que o ex-titular detinha como também inclui as situações em que o ex-titular é nomeado para novas funções públicas.

Ainda em relação ao n.º 3, o proponente esclareceu que, de acordo com o n.º 1, será sempre atribuída a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade, desde que os ex-titulares não exerçam qualquer actividade privada remunerada. Os ex-titulares, mesmo que não exerçam nenhuma função, também têm direito a receber a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade, pelo que, com vista a incentivar os respectivos ex-titulares a exercerem funções públicas, após a sua saída do cargo, e a continuarem a prestar serviço ao Governo, o n.º 3 estipula que os ex-titulares têm direito à diferença entre o montante da compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade,



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

referida no presente artigo, e o da remuneração que efectivamente auferiram. Isto é, independentemente de os ex-titulares regressarem ao seu lugar de origem do quadro ou assumirem outras funções públicas, também terão direito ao vencimento do respectivo cargo e à respectiva diferença do montante da compensação, sendo o rendimento efectivo equivalente a 70% da remuneração mensal auferida na data de cessação de funções, com a excepção das situações onde o respectivo vencimento seja superior aos referidos 70%.

Quanto à relação entre o n.º 2 e 3, o proponente referiu que as situações reguladas por estes dois números são diferentes, pelo que a intenção também é diferente. A pretensão da intenção legislativa desta proposta de lei é os ex-titulares não exercerem qualquer actividade privada remunerada durante o período de limitações, contudo, incentiva que os mesmos prestem serviço ao Governo da RAEM.

Na versão final da proposta de lei apenas se alterou (na versão chinesa) a expressão “停止” para “終止”; a restante redacção manteve-se inalterada.

34. Artigo 12.º - Outros direitos

Este artigo corresponde ao artigo 11.º da versão inicial. A Comissão não apresentou opiniões sobre este artigo, tendo apenas o proponente, aquando do processo de discussão, efectuado uma clarificação sobre o seguinte: os actuais titulares dos principais cargos e os seus agregados familiares usufruem das garantias médicas consagradas neste artigo, e mantêm os respectivos direitos após cessação de funções.



✓
by Jang

35. Artigo 13.º - Ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo

✓

Este artigo, que corresponde ao artigo 12.º da versão inicial, dispõe sobre as regalias dos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo, desde a data de cessação de funções até à data da entrada em vigor da presente lei.

✓

30

No período acima referido, para os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo à data da entrada em vigor da presente lei, a subvenção mensal em virtude da cessação de funções é calculada com base na remuneração do actual Chefe do Executivo. Tendo em conta que foi aditado na versão final da proposta de lei um novo artigo 6.º, o número 1 deste artigo foi consequentemente alterado para "*Aos ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo à data da entrada em vigor da presente lei, é aplicável o disposto nos artigos 5.º e 7.º.*" A razão da não inclusão do artigo 6.º foi determinada pelo facto de não se enquadrar no período delimitado por este artigo e, por tal facto, não haver a necessidade da sua aplicação.

✓

Mais ainda, ao nível técnico-legislativo, de acordo com o princípio jurídico de abstracção e generalidade, as normas jurídicas são regras gerais e abstractas. São gerais, porque não são prescritas para um caso específico, mas para todos os casos semelhantes; são abstractas, porque se encontram separadas dos casos concretos.

Na redacção da versão inicial, a proposta de lei fazia referência ao "Ex-titular do cargo de Chefe do Executivo", assumindo desse modo o normativo um carácter pessoal, ou individual, na medida em que este se



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

dirigia a um só indivíduo: o anterior Chefe do Executivo. Em obediência ao princípio da abstracção e da generalidade, a redacção da epígrafe do artigo, bem como do seu número 1, foi alterada, respeitando agora aos “Ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo”³⁴.

36. Artigo 14.º - Ex-titulares dos principais cargos

Este artigo corresponde ao artigo 13.º da versão inicial e regula a compensação em virtude da cessação de funções e a compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade dos ex-titulares dos principais cargos à data da entrada em vigor da presente lei.

A versão final sofreu alterações a nível de redacção, clarificando que os ex-titulares dos principais cargos à data da entrada em vigor da presente lei necessitam de cumprir o estipulado nos artigos 9.º e 11.º, para usufruir da compensação em virtude da cessação de funções e da compensação em virtude do impedimento para o exercício de actividade, e não usufruem directamente destas compensações. Mais ainda, para se conseguir maior precisão, alterou-se a parte “於離任日未加入” (“à data da cessação de funções, não estivessem inscritos no”) no número 1 para “於離任日前沒有加入” (“à data da cessação de funções, não estivessem inscritos no”).

37. Artigo 15.º - Destino da anterior moradia

Este artigo, que corresponde ao artigo 14.º da versão inicial, não mereceu

³⁴ Por obediência ao mesmo princípio, o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2009, de 17 de Dezembro, dispõe: “Os ex-titulares do cargo de Chefe do Executivo que pretendam exercer actividade privada nos 2 anos subsequentes ao termo do prazo referido no número anterior devem solicitar autorização ao Chefe do Executivo.”.



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

especial atenção por parte da Comissão e mantém a redacção da versão inicial.

Segundo o estipulado no número 1 do artigo 36.º da “Lei eleitoral para o Chefe do Executivo”³⁵, não podem ser candidatos ao cargo de Chefe do Executivo os indivíduos que desempenhem funções públicas ou exerçam outros cargos públicos. Assim sendo, aquele artigo confere aos indivíduos que se desvinculem da função pública ou de outro cargo público para se candidatarem ao cargo de Chefe do Executivo e que nessa data habitem em moradia atribuída por parte da RAEM, ou de outra pessoa colectiva pública, em virtude da função ou cargo exercidos, o direito de permanência na habitação que lhes esteja atribuída até à publicação do resultado da eleição no Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau, mas, segundo o número 3 do presente artigo, a referida permanência depende do pagamento de uma renda.

Acrescenta ainda o número 2 deste artigo que, em caso de eleição, a permanência nessa habitação é prorrogada até à data da tomada da posse. Naturalmente, infere-se que, após a tomada de posse no cargo de Chefe do Executivo, a habitação deve ser devolvida ao Governo da RAEM.

³⁵ “Lei eleitoral para o Chefe do Executivo”, Artigo 36.º Impedimentos: “1. Não podem ser propostos como candidatos os indivíduos abaixo indicados, com excepção dos referidos nas alíneas 2) a 8) se tiverem pedido resignação ou estiverem aposentados ou reformados antes do início da data da apresentação da propositura de candidato: 1) O Chefe do Executivo no exercício de 2.º mandato; 2) Os titulares dos principais cargos; 3) Os membros do Conselho Executivo; 4) Os magistrados e funcionários judiciais; 5) Os membros da CAECE; 6) Os membros da Comissão Eleitoral; 7) Os trabalhadores da Administração Pública e os indivíduos nomeados pelo Chefe do Executivo para o exercício de funções a tempo inteiro em institutos públicos, designadamente serviços e fundos autónomos, nas entidades concessionárias de serviços públicos ou de utilização de bens do domínio público e nas sociedades em que a RAEM detenha participação; 8) Os ministros de qualquer religião ou culto”.



38. Artigo 16.º - Funcionários investidos nos principais cargos

Este artigo corresponde ao artigo 7.º da versão inicial. Tendo em conta que este artigo regulamenta principalmente a situação dos funcionários investidos nos principais cargos, e não as disposições gerais dos titulares dos principais cargos, na versão final, o referido artigo foi inserido aqui nesta parte.

(1) Em relação ao número 1, a Comissão apresentou as seguintes questões: Porque é que regulamenta apenas os funcionários públicos de nomeação definitiva investidos num dos principais cargos? O que é que se pretende, quando se refere “conservam o direito ao lugar de origem”? Será que é apenas para efeito de progressão e acesso?

O proponente explicou que, aquando da definição do estipulado neste artigo, foram ponderados os direitos que os funcionários públicos de nomeação definitiva gozam, em virtude do seu cargo na sua própria carreira, não devendo, por conseguinte, ver aqueles direitos eliminados devido à assunção de cargos de titulares dos principais cargos, e é por isso mesmo que há a necessidade de conservar o direito ao lugar de origem. Trata-se, pois, de um regime vigente. Quanto aos funcionários públicos que não são de nomeação definitiva, aquando da assunção de cargos de titulares dos principais cargos, aqueles necessitam de cessar, segundo o regime jurídico da função pública, os respectivos contratos, não existindo assim a questão da conservação do direito ao lugar de origem.

Por isso, o n.º 1 define que apenas os funcionários públicos de nomeação definitiva investidos num dos principais cargos é que têm direito a conservar o



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

lugar de origem, contando o tempo de exercício de funções como titular de principal cargo para efeitos de progressão e acesso, no lugar de origem.

(2) Sobre o n.º 2, o proponente esclarece que, embora este número tenha uma redacção diferente da dos n.ºs 3 e 4 da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia)³⁶, é por mera razão de simplificação que os dois números são combinados num só, pois o raciocínio legislativo é o mesmo, ou seja, se o lugar de origem continua a existir, então, deve regressar preferencialmente a este lugar; não existindo vaga, ou tendo havido extinção do serviço, o reinício de funções como funcionário faz-se no quadro da entidade pública designada pelo Chefe do Executivo para esse efeito, se necessário, mediante o aditamento de um lugar correspondente, a extinguir quando vagar.

(3) Em relação ao n.º 3, foram discutidos problemas de vários aspectos. Primeiro, nos termos do artigo 15.º da Lei Básica, os titulares dos principais cargos são nomeados pelo Governo Central, só que este número da versão inicial definia que *“caso reúnam os requisitos para o efeito, nos termos previstos no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, os titulares dos principais cargos podem aposentar-se durante o seu mandato”*. Não estava esta norma a entrar em conflito com o poder de nomeação e

³⁶ Artigo 24.º (Regras gerais) da Lei n.º 15/2009 (Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia) – “3. Se, aquando da cessação de funções, não existir vaga no quadro do serviço de origem, o reinício de funções como funcionário faz-se em lugar criado para o efeito no referido quadro, a extinguir quando vagar. 4. Em caso de extinção ou reestruturação do serviço ou extinção da carreira de origem o reinício de funções como funcionário faz-se no quadro do serviço ou entidade pública designada pelo Chefe do Executivo para o efeito, se necessário mediante o aditamento de um lugar no quadro correspondente, a extinguir quando vagar”.



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

exoneração do Governo Central? Se a proposta de lei confere este direito aos titulares, será que o Governo Central e o Governo da RAEM têm o poder de não concordar ou de não aprovar a sua aposentação? Quais são as devidas consequências da não aprovação? A aposentação tem impacto para o exercício das funções dos principais cargos?

Segundo, o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau regula os tipos de aposentação, as condições para a aposentação e os processos aplicáveis à aposentação³⁷. Aqui diz-se que, "caso reúnam os requisitos para o efeito, podem aposentar-se", mas, afinal, os requisitos estão a referir qual o tipo de aposentação e qual o processo aplicável?

Ademais, se o titular do principal cargo optar por aposentar-se durante o mandato, este pode receber, ao mesmo tempo, a pensão de aposentação e a remuneração de titular de principal cargo? Existe aqui uma dupla regalia? Coincide com o regime remuneratório dos funcionários em geral que voltem a trabalhar na função pública após a aposentação?

Os representantes do Governo explicaram que a aposentação regulada por este número se refere à aposentação do titular do principal cargo na qualidade de funcionário público. A aposentação é um direito particular e segue o regime jurídico da função pública. Para além dos requisitos de aposentação, o seu processo e a sua aprovação, ou não, também têm de respeitar o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, que é aplicável. Com base nos esclarecimentos prestados, introduziram-se as respectivas alterações na versão final.

³⁷ Para mais detalhes, *vide* artigo 261.º (Tipos de aposentação), artigo 262.º (Aposentação obrigatória), artigo 263.º (Aposentação voluntária) e artigo 267.º (Processo de aposentação), todos do ETAPM.



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

Há ainda que referir que a aposentação de funcionário não tem qualquer relação com o exercício das funções como titular do principal cargo, sendo dois regimes diferentes. A pensão de aposentação e o vencimento do titular do principal cargo são rendimentos de natureza diferente, podendo ser recebidos cumulativamente, por isso, se o titular do principal cargo se aposentar durante o mandato, pode ao mesmo tempo receber a pensão de aposentação e o vencimento enquanto titular do principal cargo. Quer isto dizer que o principal cargo é um cargo político e é diferente da qualidade de trabalhador da função pública, por isso, não pode receber, como funcionário público, o montante correspondente a 50% do vencimento³⁸, quando regressa à função pública após a aposentação. Quanto a esta matéria, a disposição da presente proposta de lei é diferente do regime geral. Entende-se que a norma é igual à do funcionário público ao assumir o cargo de Chefe do Executivo ou de Deputado à Assembleia Legislativa, que recebe a totalidade do vencimento.

(4) Existe discrepância entre as versões chinesa e portuguesa deste n.º 3, na versão inicial. O proponente esclareceu que havia uma frase a mais na versão portuguesa, que é alterada na versão final.

(5) Para além disso, ao longo da discussão deste artigo, houve quem questionasse se havia que ponderar regular separadamente as situações de funcionário público e sem ser funcionário público investidos como titulares dos principais cargos. O proponente afirmou que não havia esta necessidade de

³⁸ Artigo 268.º (Interdição) do ETAPM – “A remuneração é correspondente a 50% do vencimento que competir às funções desempenhadas sem prejuízo de, por despacho do Governador, poder ser autorizado um montante superior, até ao limite desse vencimento, sendo esta competência indelegável.”



separação, uma vez que o conteúdo da proposta de lei tem como base a criação de um regime para exercer a função dos principais cargos. No entanto, na versão final, há normas diferentes quanto à contagem da proporção da compensação em virtude da cessação de funções dos titulares dos principais cargos.

39. Artigo 17.º - Perda de direitos

Este artigo corresponde ao artigo 15.º da versão inicial.

A versão final eliminou o n.º 1 que constava da versão inicial. O proponente esclareceu que, após ajustamento, foi eliminado o conteúdo da moção de censura do artigo 4.º e, como o procedimento de censura imputa precisamente a responsabilidade política, entende-se que não há necessidade de o regular especificamente nesta proposta de lei. Sendo assim, a versão final adopta uma definição uniformizada tanto para o Chefe do Executivo como para os titulares dos principais cargos. Só depois do processo judicial é que não são reconhecidos os direitos previstos na presente lei aos ex-titulares que sejam condenados por crime cometido no exercício de funções. Independentemente do crime cometido e da respectiva gravidade, desde que seja condenado por crime cometido no exercício de funções, isso conduz sempre à situação de perda de direitos, definida na proposta de lei. De acordo com o disposto no n.º 3, no caso de condenação, o ex-titular fica obrigado à reposição das quantias recebidas.

Em relação ao n.º 2, o termo “ex-titulares” abrange o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos. Devido ao critério de a lei ser clara,



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

precisa e fácil de ser aplicada, ao longo da discussão sugeriu-se que os referidos dois sujeitos devam ser regulados separadamente. Porém, o proponente esclareceu que, como em relação a estes dois sujeitos há o envolvimento de vários cargos e situações diferentes, é difícil regular a matéria separadamente. A versão final continua a regular a matéria em conjunto, apenas tendo em conta o ajustamento da ordem do número dos artigos, e foram introduzidas alterações ao nível da redacção.

A Comissão manifesta a sua concordância em relação a este artigo.

40. Artigo 18.º - Actualização automática das subvenções

Este artigo corresponde ao artigo 16.º da versão inicial. Na versão inicial tinha como epígrafe “Actualização automática da subvenção e subsídio”, e a seguinte redacção: “A subvenção mensal em virtude da cessação de funções e a subvenção de sobrevivência previstas no artigo 5.º, bem como o subsídio mensal e o subsídio de sobrevivência previstos no artigo 9.º são automaticamente actualizados, sem dependência de qualquer formalidade, em função e na proporção das alterações à remuneração do respectivo titular do cargo”.

Em relação a este artigo, a Comissão discutiu principalmente as questões seguintes:

Primeiro, a questão da articulação entre este e o artigo 5.º da versão originária, porque, nos termos do artigo 5.º inicial, o cálculo do valor é feito com base na remuneração mensal auferida na “data de cessação de funções”,



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

portanto, o valor calculado mediante esta forma devia ser um valor fixo, mas este artigo prevê que a subvenção mensal seja automaticamente actualizada em função e na proporção das alterações à remuneração do respectivo titular do cargo, parecendo haver uma contradição entre os dois artigos referidos.

O proponente acolheu as opiniões da Comissão e introduziu alterações no n.º 1 do artigo 5.º da versão final.

Segundo, quanto à actualização prevista neste artigo, esclareceu o proponente que quer a actualização do valor do índice 100 da Tabela indiciária do Mapa I do Anexo I da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), quer a actualização do valor da remuneração mensal do respectivo titular do cargo, são situações que caem no âmbito da alteração remuneratória dos titulares do cargo, prevista neste artigo. Por outras palavras, independentemente da actualização que for, as subvenções previstas neste artigo são automaticamente actualizadas em função e na proporção das alterações à remuneração do respectivo titular do cargo.

A Comissão reparou que este tipo de actualização difere da do regime jurídico geral da função pública³⁹, em que o último permite apenas a actualização mediante a alteração do valor do índice 100 da Tabela indiciária. A propósito disto, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse a questão e propôs ao mesmo que tornasse explícita a redacção destes dois tipos de actualização, a fim de evitar divergências na interpretação deste

³⁹ Ex. Decreto-lei n.º 87/89/M (Aprova o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau), artigo 264.º, n.º 4.



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

1
vry
Jon
es

artigo⁴⁰.

Segundo o proponente, esta norma foi criada mediante decisão política, e insistiu que a redacção é já suficiente para exprimir a ideia de que nela se incluem os dois tipos de actualização, por conseguinte, a redacção deste artigo manteve-se inalterada na versão final da proposta de lei.

N
3
2

Mais ainda, nos termos de emprego da terminologia, a Comissão não compreendeu a opção legislativa do proponente, de apodar de “subvenção” a pensão de sobrevivência no caso de morte do Chefe do Executivo, e de “subsídio”, a pensão de sobrevivência no caso de morte dos titulares dos principais cargos públicos. Qual a razão de ordem jurídica, ou mesmo política, para o uso de terminologia jurídica diferente para o mesmo facto - a pensão de sobrevivência por morte do titular do cargo?

Por outro lado, “subsídio” e “subvenção” não podem ser considerados, juridicamente, como sinónimos, apesar de ambos os termos definirem o auxílio financeiro, ou pecuniário, concedido por uma entidade, normalmente pública, a uma associação, grupo ou pessoa...

O subsídio⁴¹ consiste no auxílio, financeiro ou pecuniário, que visa determinado fim específico, o que já não ocorre com a subvenção. A subvenção prevista no artigo 5.º da proposta de lei é semelhante à pensão por aposentação do Estatuto dos Trabalhadores da Função Pública de Macau, e a

⁴⁰ Na verdade, a redacção do n.º 4 do artigo 264.º do ETAPM é muito parecida com a redacção deste artigo; o primeiro prevê que: “As pensões de aposentação são fixadas com referência a um índice da tabela indiciária, sendo revistas sempre e na medida em que o forem os vencimentos do pessoal no activo.”

⁴¹ Art. 184.º (Subsídio de férias), art. 187º (Subsídio de Natal), art. 203.º (Subsídio de residência) ..., do ETAPM, aprovado pelo Decreto-lei 87/89/M, de 21 de Dezembro.



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

subvenção prevista nos artigos 6.º e 10.º é semelhante à pensão de sobrevivência também do mesmo diploma⁴².

Deste modo, optou-se por denominar de subvenções as prestações pecuniárias previstas nos artigos 5.º, 6.º, 9.º e 10.º, distinguindo-as dos subsídios previstos nos artigos 3.º e 8.º, que visam um fim específico – financiar o custo de todas as diligências necessárias a realizar até à data da tomada de posse⁴³.

Atendendo à análise supra mencionada, o termo “subsídio” constante neste artigo foi alterado para “subvenção”. Além disso, foram introduzidas alterações, atendendo à mudança da ordem de numeração.

41. Artigo 19.º - Encargos

Este artigo, que corresponde ao artigo 17.º da versão inicial.

Atendendo à aprovação da Lei do Orçamento de 2014, como é que os encargos originados por esta proposta de lei vão ser suportados em concreto? Mais ainda, a expressão “rubrica adequada” é apropriada e operacional? Foram essas as questões, para as quais a Comissão solicitou esclarecimentos por parte do proponente.

O proponente salientou que os encargos surgidos para a aplicação desta

⁴² Vide artigos 262.º (Aposentação obrigatória), 265.º (Base para cálculo da pensão) e 271.º (Pensão de sobrevivência) do ETAPM, aprovados pelo Decreto-lei 87/89/M, de 21 de Dezembro.

⁴³ No Direito Comparado, também se constata a utilização diferenciada dos termos subsídio e subvenção, ex. Portugal, Lei n.º 4/85 de 9 de Abril (Estatuto remuneratório dos titulares dos cargos políticos) -Artigo 24.º (Subvenção mensal vitalícia), artigo 30.º (Subvenção de sobrevivência), artigo 31.º (Subsídio de reintegração).



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, including a large signature at the top and several smaller ones below.

lei serão considerados como novas despesas, que carecem de uma nova rubrica para as suportar. Foi, efectivamente, por este motivo, que o presente artigo dispõe que os encargos são suportados por rubrica adequada a inscrever no Orçamento da RAEM. A elaboração deste artigo tomou como referência certas normas da Lei n.º 8/2006 (Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos) e da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos).

A Comissão manifestou a sua concordância quanto a isto.

42. Artigo 20.º - Entrada em vigor

Este era o artigo 18.º da versão inicial, que previa que a presente lei entrasse em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Para além das análises supra mencionadas, a versão final da proposta de lei, especialmente a sua versão portuguesa, sofreu alterações quer na terminologia, quer na forma de redacção, que não vão ser aqui todas indicadas.

Finalmente, como a lei regula um novo regime, houve quem sugerisse que, após a sua vigência, se proceda, oportunamente, a revisão em relação aos problemas encontrados ao longo do processo de execução.

V CONCLUSÕES



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

43. Apreciada e analisada a presente proposta de lei, a Comissão:

1 – É de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário desta Assembleia Legislativa; e

2 – Mais sugere que, na reunião plenária, o Governo seja convidado a fazer-se representar, no sentido de poderem ser prestados os esclarecimentos que se entendam necessários.

Macau, aos 21 de Maio de 2014

A Comissão

Chan Chak Mo
(Presidente)

Sio Chi Wai
(Secretário)



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

Vau
/


Fong Chi Keong

/

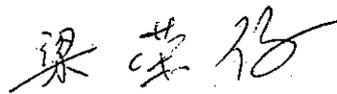

Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong



Mak Soi Kun


Tong Io Cheng



Leong Veng Chai


Chan Hong



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

Si Ka Lon