

1ª. COMISSÃO PERMANENTE

Parecer nº. 1/II/2003

Assunto: *Proposta de Lei intitulada “Regime das Carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário”.*

I

Introdução

A proposta de lei intitulada “*Regime das Carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário*” foi aprovada formalmente na generalidade em sessão plenária desta Assembleia Legislativa em 6 de Novembro de 2002.

A Senhora Presidente da Assembleia Legislativa, pelo Despacho 347/II/2002, de 7 de Novembro, distribuiu a proposta de lei à 1ª Comissão Permanente para exame na especialidade e emissão de parecer até ao dia 28 de Novembro de 2002. Todavia, a Comissão solicitou, e a Senhora Presidente deferiu o pedido, uma prorrogação do prazo até dia 31 de Janeiro de 2003 justificada pela circunstância de a análise da proposta de lei em sede de Comissão ter suscitado um conjunto de questões técnicas que reclamou quer um estudo mais aprofundado quer a colaboração entre a Comissão e o proponente da proposta de lei da qual resultou a apresentação pelo proponente de uma nova versão da mencionada proposta de lei – entregue em 16 de Janeiro de 2003 - que acolhe, em parte, as opiniões e sugestões expressas em sede de Comissão.

A Comissão, para o efeito, reuniu nos dias 18, 19 e 26 de Novembro de 2002 e 20 e 28 de Janeiro de 2003 para proceder à análise exaustiva da proposta de lei *supra* mencionada. Na reunião de dia 26 de Novembro estiveram presentes, em representação do Governo, o Senhor Director-geral dos Serviços de Alfândega, Choi Lai Hang, a Senhora Subdirectora-geral dos Serviços de Alfândega, Lai Man Wa, e o Assessor do Gabinete do Secretário para a Segurança Senhor dr. Lam Chai Teng para esclarecimento de algumas questões e apresentação de propostas de alteração à proposta de lei por parte da Comissão.

Durante as reuniões, os membros da Comissão analisaram, debateram e pronunciara-se amplamente sobre a proposta de lei intitulada “*Regime das Carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário*”.

Discutido o articulado da proposta de lei e consideradas as opções e soluções propostas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer o que faz observando a seguinte sistemática para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 118.º do Regimento:

- I – Introdução;
- II – Apresentação;
- III – Apreciação genérica;
- IV – Apreciação na especialidade; e
- V – Conclusões.

No presente parecer as referências aos artigos são feitas por referência à nova versão da proposta de lei – apresentada em 16 de Janeiro de 2003 -, excepto quando se justifique alguma referência à versão inicial da mencionada proposta de lei, caso em que é devidamente identificada.

II

Apresentação da proposta de lei

A criação dos Serviços de Alfândega (daqui em diante designados pela sigla SA), através da Lei n.º 11/2001, de 6 de Agosto, a regulamentação da respectiva estrutura orgânica, pelo Regulamento Administrativo n.º 21/2001, de 22 de Outubro, e a atribuição da qualidade de autoridade de polícia criminal para o pessoal dos Serviços de Alfândega, pela Lei n.º 1/2002, de 4 de Fevereiro, corresponderam à definição dos instrumentos legais que enquadram a actuação dos SA.

A *supra* referida regulamentação da estrutura orgânica dos SA instituiu um conjunto de órgãos e subunidades para a prossecução das suas atribuições e criou, nos

termos da nota justificativa que acompanha a presente proposta de lei, “*as condições subjacentes à definição de uma carreira para o pessoal alfandegário*”.

A presente lei cria, assim, “*as condições para o estabelecimento de um novo estatuto do pessoal alfandegário da RAEM, pela qual se definem as novas carreiras, os cargos e o regime remuneratório para o pessoal alfandegário, com reclassificação das condições de ingresso e acesso para o pessoal, compatibilizando-se com as exigências das funções aduaneiras, bem como adaptando-se à nova realidade aduaneira existente no contexto da RAEM, com o fim de aumentar e desenvolver o trabalho e o mérito profissional para o pessoal alfandegário.*”

III

Apreciação genérica

A Lei n.º 11/2001, de 6 de Agosto, que cria os SA, no seu artigo 1.º, n.º 2, dispõe que “*os SA são um órgão público dotado de autonomia administrativa*”, e, no n.º 3, que “*têm por objectivo fundamental dirigir, executar e fiscalizar as medidas de política alfandegária e assumem funções de natureza policial relativamente ao controlo e fiscalização alfandegária.*”

O artigo 8.º da mesma lei estabelece no seu n.º 1 que “*o pessoal dos SA é composto por pessoal alfandegário e pelo pessoal civil*”. O n.º 2 do referido artigo dispõe que o pessoal alfandegário rege-se pelo regime próprio, ao passo que, nos termos do n.º 3, o pessoal civil rege-se pelo regime da função pública.

Ora, é portanto o regime jurídico próprio do pessoal alfandegário que a presente proposta de lei pretende criar.

A *supra* referenciada lei dispõe no seu artigo 14.º que “*é extinta a PMF (Polícia Marítima e Fiscal) com a entrada em vigor do regulamento administrativo previsto no artigo 17.º*”.

Com efeito, o Regulamento Administrativo n.º 21/2001, de 22 de Outubro, que procede à organização e funcionamento dos SA, determina no seu artigo 31.º, n.º 1, que “*o pessoal militarizado do quadro da Polícia Marítima e Fiscal (...) transita para os*

lugares do quadro de pessoal alfandegário dos SA, na mesma carreira, posto e escalão em que se encontra.”

Estas disposições normativas têm uma consequência muito simples. O pessoal alfandegário não tem natureza militarizada. As *supra* mencionadas normas determinam que o pessoal militarizado do quadro da Polícia Marítima e Fiscal transita desse para um novo quadro, o do pessoal alfandegário. Ora, a transição de um quadro para o outro, acompanhada da extinção da Polícia Marítima e Fiscal, fez operar a descaracterização da natureza militarizada.

A presente proposta de lei cria, portanto, um novo quadro de pessoal, o alfandegário.

O pessoal militarizado da Polícia Marítima e Fiscal transita para o novo quadro do pessoal alfandegário onde, como já se disse e demonstrou, perde a qualidade de militarizado. Nos termos do artigo 25.º da proposta de lei, essa transição do quadro da Polícia Marítima e Fiscal para o do pessoal alfandegário realiza-se no respeito das carreiras dos ex-militarizados da Polícia Marítima e Fiscal.

Assim, o pessoal militarizado que integrava as carreiras ordinárias masculina e feminina da Polícia Marítima e Fiscal transita para a carreira geral de base do pessoal alfandegário, o pessoal militarizado que estava inserido na carreira de mecânicos da Polícia Marítima e Fiscal transita para a carreira de especialistas do pessoal alfandegário e o pessoal militarizado das carreiras superiores (masculina e feminina) das carreiras dos militarizados da Polícia Marítima e Fiscal transita para as carreiras superiores das carreiras do pessoal alfandegário.

Esta transição dos agora ex-militarizados da Polícia Marítima e Fiscal para o novo quadro do pessoal alfandegário tem os seus critérios fixados nos n.ºs 3, 4, 5 e 6 do artigo 25.º da proposta de lei. Estes critérios determinam a integração dos ex-militarizados da Polícia Marítima e Fiscal nas categorias do quadro do pessoal alfandegário no escalão a que corresponda o índice de vencimento que detinham na Polícia Marítima e Fiscal. Também o tempo de serviço anteriormente prestado pelo pessoal que agora transita conta, para todos os efeitos legais, como prestado na carreira, categoria e escalão resultante da transição.

O artigo 26.º da proposta de lei procede ainda à salvaguarda de direitos adquiridos pelos ex-militarizados que agora transitam para o quadro do pessoal alfandegário.

A criação do novo quadro do pessoal alfandegário impõe ainda a criação de um regime disciplinar próprio, justificado pela natureza das funções desempenhadas pelo

peçoal alfandegário. Enquanto não se proceder à edição daquele regime, é aplicável, com as necessárias adaptações, o regime disciplinar previsto no Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau.

A proposta de lei inicial pretendia estruturar e caracterizar o novo quadro do peçoal alfandegário à semelhança do quadro da Polícia Marítima e Fiscal. Isto é, assentava o desenho do quadro do peçoal alfandegário num decalque sobre o quadro da Polícia Marítima e Fiscal previsto no Capítulo II, artigo 64.º, do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro.

Esta técnica legislativa justificava-se na medida em que o proponente pretendia consagrar o menor número de desvios face ao regime jurídico do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau. Com efeito, até à criação dos SA a Polícia Marítima e Fiscal tinha o quadro do seu peçoal regulado no âmbito das demais Forças de Segurança de Macau.

As preocupações com a estabilidade e as expectativas de carreira do peçoal da Polícia Marítima e Fiscal, que transita agora para o quadro do peçoal alfandegário, estiveram na origem do articulado inicial da proposta de lei que respeitava, por razões históricas, as linhas de força do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau.

Uma dessas linhas de força residia na estruturação das carreiras de base e superior do peçoal alfandegário em duas carreiras paralelas: a feminina e a masculina. Tratava-se de uma medida de política legislativa importada do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau pelas razões que já se aduziram.

Os membros da Comissão entenderam, todavia, que ainda que compreendessem a importância dos argumentos histórico e de salvaguarda das legítimas expectativas do peçoal da Polícia Marítima e Fiscal, a verdade é que a estruturação das carreiras de base e superior em duas carreiras distintas, a masculina e a feminina, constituía uma discriminação em razão do sexo desconforme à disciplina do artigo 25.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau que determina que: *“Os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminação em razão da nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social.”*

Este dispositivo constitucional consagra o princípio da igualdade que assume uma dimensão estruturante de todo o ordenamento jurídico da Região.

Ao determinar a igualdade dos residentes perante a lei, a Lei Básica impõe uma igualdade no plano do direito (lei no sentido de ordem jurídica) e proíbe a diferenciação dos residentes em classes jurídicas distintas de acordo com a nacionalidade, nascimento, raça, sexo, etc.

A consagração pela proposta de lei inicial de duas carreiras paralelas, a masculina e a feminina, na estruturação e caracterização da carreira do pessoal alfandegário representava uma restrição aos princípios e direitos consagrados no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que precisamente determinam a proibição de tais discriminações, e é ainda desconforme à parte final do segundo parágrafo do artigo 40.º, já que os direitos e liberdades previstos nestes instrumentos de direito internacional não podem ser restringidos.

É entendimento da Comissão que, na versão inicial da proposta de lei, a estruturação em duas carreiras paralelas, masculina e feminina, no quadro do pessoal alfandegário não tinha qualquer intenção discriminatória e pretendia precisamente ter em linha de conta as características físicas e biológicas específicas das mulheres.

Nestes termos, os membros da Comissão e o proponente alcançaram um entendimento que se traduziu na alteração da proposta de lei inicial pelo proponente no sentido das carreiras de base e superior serem estruturadas como carreiras únicas indiferenciadas em razão do sexo (artigos 4.º, 5.º e artigo 17.º, n.º 2).

Um outro aspecto merecedor de atenção diz respeito ao artigo 9.º da proposta de lei – na versão inicial, artigo 11.º - onde se aditou uma alínea ao seu n.º 1 que prevê como condição geral de ingresso na carreira do pessoal alfandegário a compleição e robustez físicas adequadas.

Com efeito, na versão inicial da proposta de lei não se fazia qualquer referência à aptidão física que o desempenho das funções atribuídas ao pessoal alfandegário necessariamente implica. A aptidão física é, efectivamente, uma condição geral de ingresso na carreira que é à lei que compete firmar - designadamente quando se pretende inscrever condições gerais, como é o caso do artigo 9.º .

A sistematização do Capítulo IV *‘Ingresso, acesso e progressão’* também foi objecto de uma alteração com a inserção do artigo 11.º *“Condições gerais de ingresso”* da proposta inicial no início do mencionado capítulo, actual artigo 9.º .

As versões em língua portuguesa e chinesa da proposta de lei inicial também foram objecto de correcções no sentido do apuramento de um texto mais claro e correcto.

IV

Apreciação na especialidade

No cumprimento do artigo 118.º do Regimento desta Assembleia Legislativa, a Comissão procedeu ainda à sindicância da adequação das soluções concretas da proposta de lei em apreço com os princípios que lhe estão subjacentes, bem como da perfeição técnico-jurídica das disposições legais propostas.

Este exame contou com uma intensa participação do proponente permitindo que se alcançasse um acordo quanto a algumas questões que foram analisadas e, portanto, quanto à consagração de algumas alterações. De entre as matérias examinadas, destacam-se as seguintes:

1 – Artigo 4.º “*Carreiras de base*”

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da proposta inicial foram alterados no sentido de se eliminar a referência às carreiras de base masculina e feminina, pela ordem de razões já indicadas; o artigo 4.º da nova proposta de lei refere agora tão só a “*carreira geral de base*”.

2 – Artigo 5.º “*Carreiras superiores*”

O n.º 1 do artigo 5.º da proposta de lei inicial foi eliminado, pelas razões já aduzidas, na medida em que consagrava duas carreiras superiores paralelas: a masculina e a feminina. O anterior n.º 2 foi alterado no mesmo sentido, passando agora a n.º 1 do mesmo artigo.

3 – Artigo 6.º “*Cargos e funções*”

No corpo do n.º 1 deste artigo a expressão “*carreiras de base*” foi substituída pela expressão “*carreira geral de base*” em conformidade com as alterações feitas no artigo 4.º da proposta de lei. Foi ainda acrescentada, por iniciativa do proponente, a expressão “*de acordo com os respectivos cargos*”, colocada entre vírgulas, para clarificar e precisar o sentido pretendido. Esta expressão constava da alínea 1) do mesmo número. A redacção deste n.º 1 passou a ser a seguinte: “*O pessoal alfandegário da carreira geral de base, desempenha, de acordo com os respectivos cargos, as seguintes funções gerais:*”

Na alínea 1) do n.º 1 foram eliminadas as expressões “*carreiras de base masculina e feminina*” e “*de acordo com os respectivos cargos*”, esta última passou a integrar o texto do corpo do n.º 1.

Na alínea 2) do n.º 1 foi eliminada a expressão “*carreiras de base masculina e feminina*”.

As alíneas 3), 4) do n.º 1, na versão inicial da proposta de lei, sofreram as seguintes alterações: a alínea 3) passou a alínea 1) do novo n.º 2 do artigo. A alínea 4) passou a alínea 2) deste novo n.º 2 com uma simplificação do seu texto.

Foi aditado um novo n.º 2 que se refere tão só ao pessoal alfandegário da carreira de especialistas, com duas alíneas que correspondem às antigas alíneas 3) e 4) do n.º 1, na versão inicial da proposta de lei, conforme se refere no parágrafo anterior.

O n.º 2 deste artigo da versão inicial da proposta de lei passou a n.º 3, tendo-se substituído a expressão “*Carreiras superiores*” pela expressão “*Carreira superior*”, em consequência da alteração inserida no artigo 5.º

O n.º 3 deste artigo da versão inicial da proposta de lei passou a n.º 4 e a redacção sofreu uma clarificação que não alterou o seu sentido inicial.

O n.º 4 da versão inicial da versão inicial da proposta de lei passou a n.º 5 e sofreu uma ligeira alteração na redacção e a referência anterior aos n.ºs 1 e 2 passou agora a ser feita aos n.ºs 1 a 3 em consequência da modificação operada na numeração do artigo.

4 – Artigo 9.º “*Condições gerais de ingresso*”

Este artigo corresponde, com algumas alterações, ao artigo 11.º da proposta de lei inicial que por razões que se prendem com uma arrumação sistemática mais lógica foi agora inserido a abrir o Capítulo IV “*Ingresso, acesso e progressão*”. A par da nova inserção do artigo, procedeu-se ainda à alteração da redacção da alínea 3) da versão inicial. Com efeito, na redacção da versão inicial da proposta de lei não tinha sido consagrado como condição/requisito geral de ingresso “*a boa compleição e robustez físicas*”. Os membros da Comissão e o proponente concordaram assim na alteração daquela alínea na medida em que ela introduz como requisito geral de ingresso nas carreiras do pessoal alfandegário uma exigência indispensável ao correcto desempenho das competências atribuídas ao pessoal alfandegário.

5 – Artigo 10.º “*Carreiras de base*”

A inserção do artigo 11.º da proposta de lei inicial como artigo 9.º da nova versão de proposta implicou uma alteração na numeração dos artigos do Capítulo IV da proposta de lei, e assim o actual artigo 10º corresponde, com alterações, ao artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei.

6 – Artigo 11.º “*Carreira superior*”

A *supra* mencionada renumeração do Capítulo IV conduziu a que o artigo 10.º da versão inicial ficasse agora numerado como artigo 11.º. A epígrafe do artigo 11.º passou a estar no singular em virtude da alteração verificada no artigo 5.º

7 – Artigo 17.º “*Condições gerais de acesso*”

No corpo do n.º 1 a expressão “*condições*” foi substituída pela expressão “*requisitos*”.

O n.º 2 da versão inicial da proposta de lei foi eliminado na medida em que dispensava o pessoal alfandegário da carreira de base feminina do tirocínio de embarque. As razões elencadas quanto aos artigos 4.º e 5.º da proposta de lei inicial dão-se aqui por reproduzidas, já que se tratava de uma discriminação em razão do sexo.

O n.º 3 da proposta de lei inicial passou a n.º 2 em consequência da eliminação do n.º 2 e o seu texto foi alterado no sentido de permitir a dispensa do tirocínio de embarque para o pessoal alfandegário das carreiras de base, ie, tanto homens como mulheres.

O n.º 4 da versão inicial da proposta de lei passou a n.º 3.

8 – Artigo 18.º “Acesso”

No n.º 1 deste artigo alterou-se a referência feita ao n.º 3 do artigo 9.º imposta pela renumeração do Capítulo IV, passando agora a ler-se essa referência ao n.º 3 do artigo 10.º.

9 – Artigo 19.º “Redução dos tempos mínimos”

Eliminou-se a referência aos artigos 9.º e 10.º e à alínea 1) do n.º 1 e alínea 1) do n.º 2 do artigo 14.º, por desnecessária.

10 – Artigo 25.º “Transição de pessoal”

As alíneas 1) e 2) do n.º 1 foram alteradas em consequência das alterações aos artigos 4.º e 5.º.

O corpo do n.º 2 foi alterado e as alíneas 1) e 2) da versão inicial da proposta de lei foram eliminadas em virtude da alteração ao artigo 5.º.

11 - Artigo 30.º “Classificação de serviço”

O n.º 1 foi eliminado por iniciativa do proponente.

O n.º 2 passa a número único e o seu texto foi alterado na medida em que a eliminação do n.º 1, onde se dispunha que “*o pessoal alfandegário rege-se por próprio regime de classificação de serviço*”, implicou que se redigisse o texto da norma de aplicação transitória do disposto em matéria relativa à informação individual no Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau em termos diferentes. Nestes termos, o sentido normativo do artigo 30.º não impõe agora a necessidade de editar um regime próprio de classificação de serviço, ainda que se afirme o carácter transitório do recurso à informação individual nos termos do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau.

Diversas normas foram ainda objecto de alterações no sentido do seu aperfeiçoamento técnico-jurídico ou com o intuito de melhorar e clarificar o seu texto – quer na versão em língua portuguesa quer na versão em língua chinesa -, sem consequências no seu conteúdo normativo.

V

Conclusões

Em conclusão, apreciada e analisada na especialidade a proposta de lei intitulada “*Regime das Carreiras, dos cargos e do estatuto remuneratório do pessoal alfandegário*”, a Comissão entende que:

1 – A proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, em Plenário; e

2 – Na reunião plenária a agendar para a votação na especialidade da proposta de lei em apreço, deve o Governo ser convidado a se fazer representar a fim de prestar os eventuais esclarecimentos que sejam necessários.

Macau, aos 28 de Janeiro de 2003.

A Comissão,

Fong Chi Kong
(Presidente)

José Manuel de Oliveira Rodrigues
(Secretário)

Tong Chi Kin

Ho Teng Iat

Chow Kam Fai David

Chui Sai Cheong

Tsui Wai Kwan

Chan Chak Mo

Au Kam San