



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

COMISSÃO EVENTUAL PARA A ANÁLISE DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS
RELATIVAS AO FUNCIONALISMO PÚBLICO

PARECER N.º 2/III/2009

Assunto: Proposta de lei intitulada "Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos"

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou à Assembleia Legislativa, no dia 20 de Junho de 2008, conjuntamente com a proposta de lei intitulada "Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia", a proposta de lei relativa ao "Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos", a qual foi no mesmo dia admitida pela Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

A proposta foi apresentada pelo Governo na reunião plenária realizada no dia 24 de Junho de 2008, tendo sido discutida e aprovada na generalidade na



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

reunião de dia 30 de Junho daquele ano e, nessa mesma data, distribuída a esta Comissão para análise e emissão de parecer.

Aquando da apresentação pelo Governo destas iniciativas legislativas, que se deram a menos de dois meses do fim da III sessão legislativa, a Assembleia Legislativa encontrava-se a analisar vários processos legislativos urgentes e complexos, nomeadamente as propostas de lei relativas ao processo eleitoral¹. Estas propostas revestiam-se de grande urgência dado o facto de, no ano seguinte, decorrerem os processos eleitorais para a eleição do Chefe do Executivo e para a eleição dos Deputados à Assembleia Legislativa. Pelo que houve que tomar decisões e decidir prioridades em relação aos processos legislativos em curso, decisões e prioridades em consequência das quais a análise da proposta de lei relativa ao "*Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos*" apenas começou a ocorrer na actual sessão legislativa.

O trabalho de análise da Comissão decorreu entre Outubro de 2008 e Junho de 2009, com a presença do Governo em várias reuniões. Assim, realizaram-se reuniões no dia 13 de Outubro de 2008, no dia 17 de Abril, nos dias 19 e 26 de Maio, nos dias 01, 11 e 23 de Junho e nos dias 14 e 16 de Julho do corrente ano. O Governo esteve presente nas reuniões dos dias 17 de Abril, 26 de Maio e 01 e 11 de Junho. Em simultâneo as assessorias do Governo e da Assembleia trabalharam no sentido do aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

Em 18 de Junho de 2009, o Governo apresentou uma versão alternativa da proposta de lei. Será com base nesta que se fará a análise na especialidade, nomeadamente para efeitos de identificação dos artigos alvo de referência.

¹ Proposta de lei relativa à "Alteração à Lei Eleitoral para o Chefe do Executivo", proposta de lei relativa à "Alteração à Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa" e a proposta de lei relativa à "Alteração à Lei do Recenseamento Eleitoral".



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

II - Apresentação

A presente proposta de lei visa rever o regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos uma vez que e segundo a Nota Justificativa que a acompanha “O regime actual das carreiras gerais e das carreiras especiais da Administração Pública regulado pelo Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, em vigor há cerca de 19 anos, já não satisfaz o desenvolvimento contínuo da Administração Pública e as exigências gerais dos trabalhadores dos serviços públicos, pelo que (...) se procede à revisão desse regime vigente, a fim de o adaptar à realidade da RAEM”.

A par desta finalidade o Governo pretende inserir todos os trabalhadores da Administração – independentemente do vínculo contratual que a ela os ligue – no regime de carreiras uma vez que actualmente “O regime das carreiras vigente aplica-se, em princípio, apenas ao pessoal do quadro. Ao pessoal fora do quadro e ao pessoal com regime de assalariamento, o regime das carreiras é aplicado como apenas uma referência. Contudo, ao pessoal contratado em regime de contrato individual de trabalho, este não é aplicável”.

A intenção do Governo de inserir todos os trabalhadores no regime de carreiras assenta no facto de se ter aplicado de forma “generalizada [o] Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos a todos os trabalhadores dos serviços públicos”, pelo que, estando “o regime de aposentação e desligação do pessoal [...] uniformizado, [...] há condições suficientes neste momento para rever o regime das carreiras a fim de que o mesmo seja aplicado a todos os trabalhadores dos serviços públicos (tanto o pessoal do quadro como o pessoal em regime de contrato), por forma a prosseguir as orientações da reforma do regime jurídico da função pública, uniformizando gradualmente os direitos e deveres do pessoal do quadro e do pessoal em regime de contrato”.

As orientações gerais desta revisão são, de acordo com a Nota



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

Justificativa e resumidamente, as seguintes:

- **simplificação das disposições relativas às carreiras gerais e carreiras especiais.** Eliminam-se as carreiras que não acompanham a evolução do tempo ou estão desprovidas de pessoal, integrando aquelas cujas funções a justifique. Além disso, propõe-se que seja criada em cada nível uma carreira de base, dividindo-se esta em diversas áreas funcionais, tais como, jurídica, engenharia, informática;
- **elevação das habilitações académicas de ingresso de algumas carreiras.** Na sequência do desenvolvimento da sociedade, registaram-se alterações no conteúdo funcional de algumas carreiras, implicando a elevação do nível técnico e do grau de complexidade dessas funções, pelo que é necessário elevar as habilitações académicas actualmente exigidas para ingressar nessas carreiras, que já se revelam insuficientes, e ajustar adequadamente os respectivos índices de vencimento, como por exemplo, nas carreiras de controlador de tráfego marítimo e de hidrógrafo;
- **introdução de experiência profissional em vez da formação e estágio para ingresso.** No âmbito de requisitos de ingresso, sugere-se, para determinadas carreiras, que a formação e estágio para o ingresso possam ser substituídos por experiência profissional, por forma a aumentar a flexibilidade do recrutamento de pessoal e atrair mais pessoas experientes para trabalhar nos serviços públicos, contribuindo assim para a elevação da qualidade dos serviços prestados e do nível de gestão administrativa;
- **estabelecimento de processo interno e externo de ingresso.**



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

Com os objectivos de melhor aproveitar as experiências profissionais dos actuais trabalhadores dos serviços públicos e dar aos trabalhadores dos serviços públicos mais oportunidades de acesso, sugere-se o estabelecimento de processo interno e de processo externo de ingresso, podendo os serviços adoptar qualquer desses processos de acordo com a sua necessidade de recursos humanos. No processo interno é permitida apenas a candidatura dos trabalhadores dos serviços públicos que preenchem os requisitos exigidos, enquanto no externo, podem candidatar-se todos os residentes permanentes e trabalhadores dos serviços públicos da RAEM, desde que preencham os respectivos requisitos;

- **introdução de formação como requisito para acesso.** Para além da permanência na categoria e da avaliação do desempenho, é acrescentada a formação como um dos requisitos de acesso que tem por objectivo elevar a qualidade geral dos trabalhadores dos serviços públicos;
- **alargamento do número de categorias e de escalões.** Para resolver o problema do pessoal que atinge rapidamente o topo das carreiras e do pessoal que já atingiu o topo das carreiras a longo tempo, estimulando, assim, o empenho e a moralidade desses trabalhadores, oferecendo-lhes uma vida profissional com mais perspectivas, a presente proposta de lei sugere o alargamento do número de categorias e de escalões;
- **criação de gestão centralizada.** Sugere-se a criação de uma entidade centralizada para a coordenação, com as atribuições de tratar os assuntos de gestão centralizada relativos aos processos de recrutamento e selecção para ingresso e acesso;



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

- **fusão dos actuais níveis 1 e 2 para o nível 1 do novo regime** uma vez que a natureza das funções dos actuais níveis 1 (**auxiliar**) e 2 (**operário**) é semelhante e as habilitações mínimas para efeitos de ingresso são as mesmas, ou seja, a conclusão do ensino primário, propõe-se a fusão destes dois níveis, passando a nova carreira a designar-se "**auxiliar**";
- **fusão dos actuais níveis 3 e 4 para o nível 2 do novo regime** uma vez que as funções dos actuais níveis 3 (operário semi-qualificado e auxiliar qualificado) e 4 (operário qualificado) são semelhantes e as habilitações mínimas para efeitos de ingresso são as mesmas, ou seja, conclusão do ensino primário, e por outro lado, a natureza da habilitação profissional específica exigida para efeitos de ingresso no nível 3 é semelhante à do curso de formação exigido para o nível 4, propõe-se a fusão destes dois níveis, passando a nova carreira a designar-se "**operário qualificado**";
- **eliminação do actual nível 6 e extinção de diversas carreiras** que se encontram inseridas neste nível;
- **alteração dos tempos de progressão nas carreiras** sendo [contudo] mantido o tempo de permanência num escalão, desde o 1.º ao 7.º, para efeitos de progressão ao imediato nas carreiras dos níveis 1 e 2 do novo regime, ou seja, respectivamente, 2, 3, 3, 4, 4, 5 anos, e 5 anos, desde o 8.º escalão ao 10.º agora introduzidos. No entanto, caso o trabalhador obtenha a menção "**Satisfaz Muito**" ou "**Excelente**" na avaliação do desempenho, o tempo de permanência necessário em cada escalão, a partir do 4.º, será reduzido um ano; nas **carreiras do nível 3 ao nível 6 do novo regime**, o tempo de permanência para mudança de escalão, do 1.º escalão do grau 1 até ao 3.º escalão do grau 4 da carreira, mantém-se de 2 anos, enquanto o do 1.º escalão até ao 4.º escalão do grau



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

5 agora introduzido, é de 5 anos, com menção não inferior a "Satisfaz" na avaliação do desempenho, e de 4 anos, com menção não inferior a "Satisfaz Muito" na avaliação do desempenho;

- **alteração dos tempos de acesso nas carreiras gerais** mantendo-se no acesso, desde o grau 1 até ao grau 4, [...] o actual regime, ou seja, permanência no grau imediatamente inferior por um período de 2 anos, com menção "Satisfaz Muito" na avaliação do desempenho, ou permanência no grau imediatamente inferior por um período de 3 anos, com menção não inferior a "Satisfaz" na avaliação do desempenho;
- **no acesso do grau 4 ao grau 5 agora introduzido**, exige-se a permanência no 3.º escalão do grau 4 por um período de 4 anos, com menção não inferior a "Satisfaz Muito" na avaliação do desempenho, ou por um período de 5 anos, com menção não inferior a "Satisfaz" na avaliação do desempenho, ou seja, 9 anos, com menção não inferior a "Satisfaz" na avaliação do desempenho, ou 8 anos com menção não inferior a "Satisfaz Muito" na avaliação do desempenho, para acesso ao último grau da carreira;
- **na área de interpretação e tradução** acrescentam-se mais três escalões na categoria de intérprete-tradutor assessor e propõe-se que a interpretação e tradução abranja mais línguas para além da chinesa e da portuguesa, exigindo-se ao respectivo pessoal apenas o domínio de duas línguas, sendo uma obrigatoriamente língua oficial, e não se propõe especificamente a criação das carreiras de **tradução jurídica** e de **produção jurídica**. Contudo, torna-se possível, através de proposta dos dirigentes dos serviços públicos aprovada pelo Chefe do Executivo, atribuir uma remuneração acessória aos trabalhadores dos serviços públicos que exercem, na prática, as funções de elaboração de diplomas ou



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

tradução jurídica por escrito, excepto o pessoal de direcção e chefia;

- **na área das carreiras especiais e nomeadamente na área dos registos e notariado** propõem-se a alteração entre outras, da carreira de conservador e notário uma vez que *“o conservador e notário é uma carreira, mas a tradução para a língua chinesa do conservador é confundível com o cargo de direcção do regime geral da Função Pública, sugere-se que a carreira de **conservador e notário** « 登記局局長及公證員職程 » passa a designar-se, na língua chinesa, por « 登記官及公證員職程 », mantendo-se na carreira especial. No entanto, passa a dispor de 8 escalões em vez de 2 no regime vigente;*
- **em matéria de progressão e acesso nas carreiras especiais** adoptaram-se como referência as regras estabelecidas para as carreiras gerais, sem prejuízo da consagração de regras especiais para certas carreiras;
- **de forma a resolver-se o problema de falta de habilitações do pessoal em efectividade de funções** cuja habilitação académica exigida para o ingresso e o respectivo índice de vencimento sejam ajustados nos termos da presente proposta de lei, que não possuam as habilitações académicas exigidas mas que completaram 5 anos de serviço na respectiva carreira com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho à data da entrada em vigor da presente lei, transitam automática e imediatamente para a nova carreira. Os restantes transitam para a nova carreira só depois da obtenção das habilitações académicas exigidas no novo regime ou após 5 anos de serviço na respectiva carreira com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho;



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

- **os trabalhadores que no regime vigente já atingiram o topo das respectivas carreiras podem, em conformidade com as regras da presente proposta de lei relativas ao tempo de serviço necessário ao acesso e progressão na respectiva carreira e com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho, transitar para as correspondentes categorias e escalões propostas pela presente lei, independentemente da formação específica eventualmente fixada por lei;**
- **aplicação do regime de carreiras aos contratos além do quadro, aos contratos de assalariamento e aos contratos individuais de trabalho.**

III – Apreciação genérica

1. A presente proposta de lei insere-se na política do Governo de reforma do funcionalismo público encetada com a revisão das carreiras da área da segurança e agora continuada com a revisão das carreiras gerais e de algumas especiais, com a revisão da carreira de enfermagem cuja apreciação se encontra ainda em curso nesta Comissão, assim como com a alteração do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia.

O actual regime geral de carreiras da Administração Pública data de 1989. Desde então até agora sofreu apenas algumas alterações pontuais, pelo que a sua revisão vem sendo suscitada desde há longa data.

Esta revisão consubstancia-se, essencialmente, no seguinte:

- na extensão do regime de carreiras indiferenciadamente a todas as formas de provimento em funções públicas;



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

- na uniformização dos regimes de ingresso relativamente ao provimento em funções públicas, isto é, adopção do regime de concurso quer seja para recrutar pessoal para o quadro, quer para as diversas modalidades de contratação pública;
- na equiparação dos contratos individuais de trabalho ao regime de carreiras da função pública;
- na consagração de um sistema de gestão centralizada para o recrutamento, selecção, e ingresso e também para o acesso do pessoal da Administração Pública, a ser regulado em sede própria;
- na fusão dos níveis 1 e 2 das carreiras gerais num novo nível 1;
- na fusão dos actuais níveis 3 e 4 no novo nível 2;
- na eliminação do actual nível 6;
- no aumento de tempo de permanência no penúltimo grau das carreiras;
- no acrescento de um novo último grau com quatro escalões nas carreiras verticais gerais;
- no acrescento de escalões nas carreiras verticais especiais e, em alguns casos, de um novo grau; e
- no aumento dos escalões nas carreiras horizontais.

2. A proposta de lei mantém a actual estrutura salarial não procedendo a qualquer alteração geral dos índices. Esta questão foi suscitada no seio da Comissão, uma vez que as alterações de carreiras até agora apreciadas pela Assembleia Legislativa² e as que se encontram em apreciação neste momento, consagram todas elas aumentos indiciários.

² Por exemplo, a Lei n.º 7/2004 que alterou o “Estatuto dos Funcionários de Justiça”, a Lei n.º 4/2006 que introduziu “Alterações nas escalas indiciárias de alguns grupos de pessoal dos serviços e corporações de segurança”, a Lei n.º 7/2006 que alterou o “Estatuto do Pessoal da Carreira do Corpo de Guardas Prisionais”.



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

Tal aconteceu recentemente com a aprovação da Lei n.º 2/2008 sobre as carreiras das forças de segurança que tiveram aumentos indiciários na ordem dos 105 pontos, assim como com a proposta de lei que altera o Estatuto do pessoal de direcção e chefia que introduz alterações nos índices que variam entre os 10% e os 15.1%. O mesmo se passando com a proposta de lei sobre o regime da carreira de enfermagem que propõe aumentos dos índices que variam entre 16.4% e 42.8%.

Acresce que alguns membros da Comissão consideram que não é só regime das carreiras de *per si* que se encontra desajustado, como se afirma na Nota Justificativa. Passados mais de 20 anos sobre a fixação da actual estrutura indiciária e não tendo esta sofrido qualquer actualização, esta também se encontrará, naturalmente, carecida de apreciação.

O Governo esclareceu que esta proposta de lei não visava os mesmos objectivos que as já apreciadas e em apreciação pela Assembleia Legislativa, mas outrossim e apenas:

- ajustar as carreiras às necessidades da Administração;

- dar resposta à questão do topo das carreiras, ou seja, aumentar a duração das carreiras de forma a permitir que as pessoas que se encontram no topo das respectivas carreiras possam continuar a progredir até à aposentação.

Nunca foi, pois, subjacente a esta revisão, qualquer tentativa de actualização indiciária.

3. Tal como apontou o Governo a revisão das carreiras tem, essencialmente, a ver com a resolução do problema dos trabalhadores que se



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

encontram no topo da carreira há vários anos. Esta situação implica que estes trabalhadores não tenham perspectivas de evolução na carreira. Por isso esta proposta de lei permite que estes trabalhadores transitem para uma nova categoria prevista num novo grau. Tal implica que possam continuar a progredir na carreira, tendo-se em consideração o tempo em que se encontram no actual topo da carreira.

Esta alteração irá ter reflexos em matéria de aposentação, dado que os trabalhadores poderão aposentar-se ou fazer descontos para o Regime da Previdência com base num índice mais elevado.

4. É relevante nesta proposta de lei o alargamento do tempo necessário para se atingir o topo da carreira. Actualmente, nas carreiras verticais o topo da carreira atinge-se ao fim de 13 anos de serviço com menção não inferior a "Satisfaz Muito". No futuro, com a mesma menção, será necessário prestar 33 anos de serviço para se atingir o topo da carreira. O mesmo acontece com as carreiras horizontais cujo topo se atingirá não ao fim de 21 anos como actualmente, mas ao fim de 36 anos. O que tem correspondência nas carreiras especiais. Esta situação deve-se ao acrescento de mais um grau nas carreiras verticais e consequentes aumentos de tempo para a progressão entre os diversos escalões de acesso nas categorias, ao aumento de permanência no penúltimo grau da carreira e ao aumento de escalões nas carreiras horizontais.

Alguns membros da Comissão são de opinião que uma alteração desta dimensão deveria ser acompanhada de um aumento indiciário adequado que compensasse a permanência, por exemplo, de 20 anos no último grau das carreiras verticais. Ou seja, consideram que os 10 ou 15 pontos entre cada novo escalão são pouco significativos tendo em conta que terão de permanecer 5 anos num escalão para progredir para o seguinte³.

³ A nova estrutura do topo das carreiras implica que quem se encontre actualmente no topo de carreira de técnico superior a auferir o índice 650 demorará 20 anos a atingir o novo topo



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

5. Uma das questões que suscitou a atenção da Comissão teve que ver com a fusão, nas carreiras horizontais, dos níveis 1 e 2 num novo nível 1 e dos níveis 3 e 4⁴ num novo nível 2 e com o conseqüente reposicionamento dos trabalhadores nas novas carreiras decorrentes desta fusão.

A questão merece esclarecimento. Actualmente, o grupo de pessoal operário e auxiliar divide-se por 4 níveis: no nível 1 inserem-se os auxiliares, no nível 2 os operários, no nível 3 os operários semiqualeificados e os auxiliares qualificados e no nível 4 os operários qualificados. Os índices variam entre os 100 pontos e os 240 pontos que correspondem ao 1.º escalão para o auxiliar e ao 7.º escalão para o operário qualificado, respectivamente.

O Governo, tendo em conta a similitude de conteúdos funcionais das funções inseridas nestes níveis e a semelhança das habilitações académicas exigidas entendeu fundir os actuais níveis 1 e 2 num novo nível 1 e os actuais níveis 3 e 4 num novo nível 2. Ou seja, estas funções passarão a enquadrar-se em dois únicos níveis. Onde antes havia quatro níveis, passará agora a haver dois: o de auxiliar e o de operário-qualificado.

A questão que se coloca e que suscitou reservas a alguns membros da Comissão tem a ver com a forma como os trabalhadores que se inserem neste grupo de pessoal serão reposicionados nos novos níveis e conseqüentemente nas novas carreiras. Isto porque o reposicionamento é feito em função do índice que o trabalhador detém na sua actual carreira. O que quer dizer que em consequência da fusão destes 4 níveis em 2 os trabalhadores serão reposicionados não no escalão que detém actualmente, mas num escalão inferior.⁵

proposto para esta carreira, cujo índice foi fixado em 735, ou seja, serão necessários 20 anos para avançar 85 pontos indiciários.

⁴ Ver Mapa 3 da Anexo I do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro.

⁵ Por exemplo um operário semiqualeificado posicionado no actual 5.º escalão do nível 3 ficará posicionado ao abrigo da actual proposta de lei no 3.º escalão do nível 2 da carreira de operário qualificado.



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

Ou seja, ainda que tenha sido salvaguardada adequadamente a permanência no mesmo índice remuneratório e assegurada a antiguidade para efeitos de progressão na carreira,⁶ não se salvaguardou a posição na carreira, podendo, por motivos das regras de transição e de reajustamento das carreiras, os trabalhadores serem posicionados em escalões correspondentes a uma menor antiguidade no serviço.

O Governo esclareceu que a estrutura destas carreiras impõe que a transição se opere por índices e não por escalões, uma vez que se fosse operada por escalões seria injusto para os níveis 2 e 4 visto que os novos níveis 1 e 2 correspondem aos actuais níveis 2 e 4 com mais três escalões para permitir a progressão dos trabalhadores com maior antiguidade.

Por outro lado, referiu-se que como todo o tempo de serviço prestado no escalão em que o trabalhador se encontra posicionado é contabilizado para efeitos de progressão na carreira em poucos anos os trabalhadores que perderam antiguidade na categoria serão reposicionados em escalões próximos dos que detêm actualmente.

Além disso o acrescento de três novos escalões a estas carreiras, permitirá aos trabalhadores continuarem a progredir e aposentarem-se com índices mais elevados.

6. A extensão do regime de carreiras a todos os trabalhadores da Administração independentemente do vínculo que com esta mantêm, nomeadamente o contratual, constitui uma inovação face ao regime actual, que apenas consagra o direito à carreira ao pessoal do quadro.

⁶ Vide artigo 71.º da proposta de lei.



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

Esta é uma alteração estrutural face à concepção actual do direito à carreira. Tradicionalmente, o direito à carreira “significa a faculdade garantida por lei ao funcionário que ingresse nos quadros de um serviço público de progredir em vantagens profissionais segundo a sua capacidade e o seu tempo de serviço”⁷. O direito à carreira assegura ao funcionário um aumento de remuneração por cada período de tempo de bom e efectivo serviço na mesma categoria, os prémios de antiguidade e a possibilidade de se candidatar a categoria superior e implica a integração num grupo de pessoal, carreira, categoria e escalão a que corresponderá um movimento ascensional que se consubstanciará na promoção ou no percorrer de etapas remuneratórias por módulos de tempo – a progressão. Pressuposto, pois, do direito à carreira, é o carácter de permanência e de estabilidade no lugar.

Em face desta concepção, a opção político-legislativa de se estender o regime de carreiras ao pessoal com vínculos precários na Administração não pode deixar de ser considerada uma inovação na estrutura actual do regime jurídico da função pública. Tal deve-se, segundo o Governo, à intenção de se caminhar rumo a uma única forma de provimento dentro da Administração, ou seja, rumo a um único tipo de contrato.

Contudo, se a aplicação do regime de carreiras aos vínculos contratuais precários - contratos além do quadro e de assalariamento - se entende uma vez que são contratos administrativos celebrados ao abrigo do direito público, já a sua aplicação aos contratos individuais de trabalho, sujeitos ao direito privado, suscitou dúvidas. Há que ter presente que a disciplina que rege os contratos individuais de trabalho não é a mesma que rege os contratos administrativos de provimento na administração.

Os contratos individuais de trabalho regem-se pelo regime de direito privado, vale no processo de negociação a vontade das partes, não estando

⁷ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II volume, Almedina, 1991, pág. 786.



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

estas sujeitas a quaisquer espartilhos que não sejam os de não poderem inserir nos contratos cláusulas ilegais, ou seja, contrárias à ordem jurídica⁸. Assim, estes contratos individuais de trabalho, quando celebrados com a Administração não estão sujeitos aos pressupostos contratuais que regem os contratos administrativos de provimento, nomeadamente ao limite mínimo e máximo de idade, à fixação da remuneração com relação a um índice da tabela indiciária, etc⁹.

Contudo, a inserção deste tipo de contratos no regime de carreiras equivale a dizer que a partir da aprovação da presente proposta de lei os contratos de direito privado se regem pelas regras aqui estipuladas, o que os transformará em contratos “híbridos”, ou seja, sendo contratos de direito privado deveriam reger-se pelas regras do direito privado. Contudo, não obstante titularem-se de direito privado, passarão a reger-se pelas regras de direito público previstas na presente proposta de lei¹⁰.

7. Outra questão que causou preocupações a certos membros da Comissão teve a ver com a necessidade e oportunidade da regulação deste tipo de contratos na proposta de lei das carreiras, uma vez que a natureza destes contratos não se compaginaria com o regime de carreiras da função pública que implica o ingresso no quadro de pessoal e a progressão paulatina de categoria inferior para categoria superior. Nos contratos individuais de trabalho não há uma carreira com etapas de progressão.

Por outro lado, existindo já duas formas de provimento precárias no regime jurídico da função pública – contratos além do quadro e contratos de assalariamento – suscitaram-se dúvidas sobre a necessidade da Administração

⁸ Vide artigo 273.º do Código Civil.

⁹ Ver artigo 10.º do ETAPM sobre os requisitos gerais para o desempenho de funções públicas.

¹⁰ Situação que comportará, não obstante, exceções, quando os contratos forem celebrados ao abrigo do n.º 4 do artigo 2.º. Ou seja, nas situações aí previstas, continuará a vigorar a disciplina e a filosofia inerentes aso contratos individuais de trabalho, que é como quem diz, a liberdade de negociação das partes.



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

consagrar mais uma que poderá levar a que os serviços, no futuro, não saibam por qual das formas de contratação deverão optar. É que, com a regulação que se faz no artigo 69.º da nova versão da proposta de lei, entre o contrato individual de trabalho e o além do quadro, pouca diferença haverá.

Acresce a falta de previsão legal no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública (ETAPM) deste tipo de contrato. Este Estatuto, no seu artigo 2.º, prevê que são trabalhadores da Administração Pública, os funcionários, os agentes (trabalhadores providos por contrato além do quadro) e os assalariados. Esta delimitação está consagrada nos artigos 19.º e 21.º que prevê que as formas de provimento na administração são a nomeação ou o contrato, sendo as formas de contrato o além do quadro e o de assalariamento. Assim, a consagrar-se o contrato individual de trabalho como uma nova forma de provimento deveria ter-se alterado o artigo 21.º daquele Estatuto, o que não foi feito.

A estas preocupações o Governo respondeu com a necessidade de introduzir alguma regulação nesta matéria, ainda que esta proposta de lei não fosse o instrumento jurídico mais adequado. Isto porque, de há alguns anos a esta parte, alguns serviços começaram a utilizar este tipo de contrato de forma generalizada e sem salvaguardarem sempre, devidamente, os direitos dos trabalhadores em matérias tão importantes como sejam, por exemplo, o direito a salário igual para trabalho igual. Ou seja, existe na Administração uma certa falta de critério uniforme na forma de utilização deste tipo de contratos que o Governo quer agora disciplinar¹¹.

¹¹ A falta de critério nesta matéria com a conseqüente imposição aos trabalhadores – cuja capacidade negocial não é a mesma que a da Administração – de condições de trabalho pouco favoráveis e pouco consentâneas com a tradicional prática da Administração, levou a que o Chefe do Executivo, através do Despacho n.º 6/2009, determinasse que a Lei das relações de trabalho (Lei n.º 7/2008) fosse aplicada aos trabalhadores dos serviços e entidades públicas providos em contrato individual de trabalho naquilo que lhes for mais favorável. Ora, tal situação não tem paralelo em Macau onde as condições contratuais na Administração Pública sempre foram superiores às praticadas no sector privado.



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

O Governo esclareceu ainda que é pacífico que, à semelhança do que era o entendimento do anterior Tribunal de Contas, apenas os serviços da Administração que prevejam nas respectivas leis orgânicas esta forma de contratação a ela podem recorrer¹². Assim sendo, salvo quando autorizados expressamente nas suas leis orgânicas, os serviços devem continuar a utilizar apenas as formas de provimento actualmente existentes, e que são as que estão previstas no artigo 21.º do ETAPM.

8. A escassez de intérpretes-tradutores foi sempre um problema importante para Macau, particularmente desde a implementação das duas línguas oficiais. Esta escassez faz-se sentir nos tribunais e particularmente na área essencial da tradução jurídica.

A Assembleia Legislativa vem alertando o Governo ao longo dos últimos anos para este problema. No entender da Assembleia Legislativa há muito que se deveria ter criado a carreira especial de tradução jurídica de forma a que o bilinguismo possa ser plenamente implementado e desta forma melhorar a redacção dos textos jurídicos e permitir uma maior fluência nos trabalhos dos tribunais, nomeadamente na tradução das sentenças. O Governo optou, contudo, por não proceder neste sentido, não criando ainda nesta proposta de lei esta carreira especial.

¹² Do que ficou expresso e da regulação prevista na presente proposta parece poder defender-se com alguma consensualidade que os futuros contratos individuais de trabalho celebrados entre a Administração e os particulares terão já não uma natureza estritamente de direito privado, mas sim, e à semelhança do que é defendido por alguma doutrina, que “as relações jurídico-privadas de emprego público têm natureza jurídica de direito público”. Uma vez que “apesar de constituída sob a forma privada”, a relação de emprego público, traduzindo uma verdadeira relação individual de trabalho, na medida em que o trabalhador público, ao prestar a sua actividade para o Estado ou outras pessoas colectivas de direito público, mediante uma remuneração, encontra-se na dependência hierárquica e funcional dos respectivos órgãos e sob a sua autoridade e direcção, isto é, uma verdadeira situação de subordinação jurídica”, Paulo Daniel Comoane, *A Aplicação da Lei do Trabalho nas Relações de Emprego Público*, Instituto da Cooperação Jurídica/Faculdade de Direito Universidade de Lisboa, Almedina, 2007, pág.87.



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

A solução prevista no artigo 54.º da proposta de lei de atribuir uma remuneração acessória aos trabalhadores que elaborem diplomas ou façam tradução jurídica por escrito não responde suficientemente, no entender de alguns membros da Comissão, à necessidade que existe de pessoas especializadas na área de tradução jurídica. É apenas uma solução de recurso que não resolve o problema estrutural de falta de quadros nesta área, não obstante poder ser uma motivação para as pessoas que exercem estas funções.

9. A proposta de lei prevê a extinção de várias carreiras, sem que a Nota Justificativa seja sempre muito clara sobre os critérios adoptados nesta matéria, pelo que no decurso das reuniões com o Governo a questão foi suscitada.

Sobre este assunto o Governo explicou que auscultou os serviços competentes e que no decorrer desta auscultação dois factores se evidenciaram: o da não adequação dessas carreiras ao actual desenvolvimento da Administração e o de os quadros de pessoal estarem desprovidos de pessoal nas carreiras que se visa vir a extinguir.

A Comissão compreende que a Administração evoluiu, que carreiras que antes eram importantes e necessárias, actualmente, com as novas tecnologias e o próprio desenvolvimento da sociedade, deixem de o ser.

Contudo, alguns dos seus membros julgam que atendendo ao desenvolvimento de Macau e à sua vocação de cidade turística, algumas carreiras como, por exemplo, a de conservador de museu e a de assistente de turismo, talvez devessem ser mantidas e alvo de reestruturação, particularmente no que concerne à de conservador de museu.

O Governo explicou que os quadros estão sem pessoal e que, de qualquer maneira e no que se refere aos conservadores de museu, as pessoas



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

que gerem os museus e que são os seus “conservadores”, são quadros normais dos serviços, nomeados naquela função em regime de comissão de serviço, como qualquer outro departamento da Administração. Por isso, esta carreira não é mais necessária.

Este explicação não convenceu alguns membros da Comissão que consideram que tendo Macau vários museus, alguns deles de certa dimensão e com diferentes temáticas, os cargos de conservador de museu deveriam ser ocupados por pessoas especializadas na matéria e que pudessem dinamizar os museus e torná-los cada vez mais atractivos para os turistas e para a população da RAEM.

10. Na reuniões da Comissão alguns membros preocuparam-se com a alteração das designações profissionais decorrentes desta reestruturação, nomeadamente houve reservas a que os actuais operários se passem a designar como auxiliares e que algumas carreiras especiais percam a sua designação própria ao serem convertidas em carreiras de regime geral. Acresce que a conversão de várias carreiras gerais em especiais, como é o caso dos motoristas, sem que tenha havido qualquer alteração no seu conteúdo funcional, suscitou dúvidas quanto à sua necessidade.

Também foi questionado o facto de carreiras para as quais são exigidas as mesmas habilitações (por exemplo curso secundário complementar e curso de formação profissional) serem remuneradas com índices diferentes, como é o caso da carreira de controlador de tráfego marítimo e de meteorologista operacional, que vencem pelos índices 260 e 280, respectivamente.

Sobre este assunto o Governo respondeu que as designações das carreiras correspondem às funções exercidas e que a exigência de habilitações tem como critério as funções a desempenhar e não os índices salariais.



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

11. Durante o período em que decorreu a apreciação da proposta de lei foram enviadas à Assembleia Legislativa inúmeras opiniões sobre a proposta de lei, as quais mereceram a melhor atenção da Comissão, tendo algumas dessas opiniões sido consideradas aquando da revisão do texto do articulado.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Neste âmbito cumpre referir que tendo o Governo mantido inalteradas as opções de política legislativa que enformavam a versão inicial, as maiores alterações que esta proposta sofreu são de natureza meramente técnica. Do que decorre que não se possam apontar grandes alterações do ponto de vista da regulação material da proposta de lei.

Assim:

Artigo 1.º - Objecto e âmbito

Na versão inicial, o regime das carreiras previsto na proposta de lei aplicava-se a entidades e serviços da Administração Pública indistintamente, sem salvaguardar as entidades e serviços da Administração que têm regimes próprios, como é o caso da Assembleia Legislativa. Esta solução, para além de divergir diametralmente da prevista na proposta de lei sobre a revisão do estatuto do pessoal de direcção e



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

chefia – “*Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia*” – contedia com os regimes próprios de pessoal de certas entidades¹³ que só aplicam o regime geral da função pública de forma subsidiária, de acordo com o previsto nos respectivos diplomas orgânicos. Neste pressuposto, a norma foi alterada de forma não só a fazer coincidir o âmbito de aplicação dos dois diplomas, como a permitir que os regimes próprios das entidades e serviços mencionados na norma inicial ficassem salvaguardados.

Artigo 3.º - Conteúdo funcional

Acrescentou-se um n.º 2 ao artigo a consagrar a competência dos Serviços de Administração e Função Pública para se pronunciarem em matéria de definição do conteúdo funcional das carreiras especiais propostas pelos serviços.

Artigo 7.º - Estágio

A norma inicial não especificava qual o tipo de contrato a celebrar com os estagiários não funcionários ao ingresso na função pública. Em consequência especificou-se no n.º 3 deste artigo qual o tipo contrato a utilizar pela Administração nestas situações, ficando consagrado que será o de assalariamento. Esta opção por um contrato precário justifica-se por nesta fase do processo de ingresso a situação jurídico-funcional dos candidatos não estar ainda definida.

¹³ Vide a propósito, entre outros e nomeadamente, o artigo 29.º n.º 1 da Lei n.º 11/2000 – Lei Orgânica da Assembleia Legislativa; n.º 14 do artigo 19.º do Regulamento Administrativo n.º 14/1999, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 1/2005; n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento Administrativo n.º 19/2000, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 39/2004; o artigo 23.º do Regulamento Administrativo n.º 13/1999, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 38/2004.



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

Artigo 8.º - Experiência profissional

Uma das inovações desta reestruturação tem a ver com a consagração da experiência profissional como critério de ingresso na Administração Pública. Contudo, a norma não especificava de que forma a experiência profissional seria valorada. Entendeu-se, no decurso da discussão, que a experiência apenas deve ser valorada se for relativa ao desempenho de funções similares às que se irão passar a desenvolver na carreira de ingresso. Este entendimento ficou consagrado na norma do n.º 1.

Artigo 10.º - Concurso

Uma das inovações desta reestruturação tem a ver com a forma como no futuro serão recrutados os trabalhadores para a Administração. No regime actual o concurso apenas é realizado para recrutar trabalhadores para ingressarem nos quadros dos serviços da Administração. Quanto aos trabalhadores em regime de contrato fora do quadro (além do quadro, assalariamento e individual de trabalho) o processo é o da escolha por *curriculum* realizado por cada serviço de acordo com as respectivas necessidades¹⁴.

O Governo pretende alterar esta regra tendo em vista a adopção de critérios uniformes em matéria de admissão e contratação de trabalhadores para os serviços públicos. Pelo que, no futuro, o recrutamento de trabalhadores, quer seja para integrarem os quadros dos serviços, quer seja para aí prestarem funções ao abrigo de qualquer outra forma de provimento, será feito pelo mesmo processo, ou seja, concurso público.

¹⁴ Embora desde 2001 que existem regras gerais de orientação para efeitos de recrutamento em regime de contrato – ver Despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 2/2001.



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

Acresce ainda que - e também nesta matéria há alguma inovação -, os processos de recrutamento serão feitos de forma centralizada através de uma única entidade, tal como se prevê no artigo 11.^{o15}.

Uma vez que a proposta de lei remete a matéria para diploma complementar, suscitou-se a questão, durante a reunião, sobre a forma de funcionamento desta entidade centralizadora dos processos de recrutamento, selecção e acesso nas carreiras.

O Governo respondeu que a matéria está a ser ponderada e a respectiva regulamentação a ser preparada.

Ainda neste artigo, entendeu-se aditar na alínea 5) do n.º 3 o direito de reclamação de forma a que não se suscitem dúvidas de que os candidatos aos concursos têm não só direito ao recurso contencioso, mas também ao recurso administrativo, nos termos gerais.

Aditou-se, também, um novo n.º 5 ao artigo a prever a regulação dos concursos em diploma complementar, uma vez que a proposta de lei inicial era omissa sobre o assunto.

Artigo 13.º - Progressão

Em termos gerais o tempo de progressão na carreira veio a ser alargado pela presente proposta de lei, passando de 2 anos entre cada escalão para 5 anos para os escalões do novo último grau, tal como se encontra previsto no n.º 1 deste artigo. Contudo, esta regra merece um esclarecimento adicional no que respeita ao tempo de permanência no penúltimo grau que

¹⁵ Actualmente, o recrutamento para o ingresso nos quadros de pessoal nas carreiras de técnico auxiliar e oficial administrativo já são feitos de forma centralizada, através do SAFFP – n.º 2 do artigo 72.º do ETAPM.



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

se encontra determinado no artigo 14.º n.º 1, alínea 1). Ao contrário do que seria de esperar, o tempo de permanência para efeitos de acesso para o novo último grau é de 9 ou 8 anos, consoante a avaliação do desempenho seja de “Satisfaz” ou de “Satisfaz Muito”, respectivamente. O que implica que a regra geral prevista no artigo 13.º n.º 1 alínea 2) sofra aqui uma exceção relevante.

Artigo 14.º - Acesso

Este artigo introduz uma alteração importante e estrutural em matéria de acesso ao último grau da carreira. Assim, enquanto que no regime actual são precisos 3 ou 2 anos para se aceder ao grau seguinte da carreira – qualquer que ele seja¹⁶ –, no futuro, para se aceder ao último grau agora criado, é exigida a permanência de 9 ou 8 anos no penúltimo grau¹⁷. Esta alteração tem a ver com o alargamento dos tempos para se atingir o topo da carreira e fazê-la coincidir com o momento da aposentação.

Foi suscitada a questão de ser estabelecido um prazo para a abertura dos concursos de acesso. O Governo considerou o assunto, tendo-se estipulado no n.º 2 deste artigo o prazo máximo de 90 dias para os serviços procederem à abertura dos concursos de acesso.

Artigo 15.º - Formação para efeitos de acesso

Este artigo, na sua versão original, previa, que para além dos tempos de permanência num grau para se aceder ao seguinte previstos no n.º 1 do artigo 14.º, podia ser ainda exigida formação específica para aceder ao grau superior quando fosse considerado, pela Administração, que o

¹⁶ Dependendo da avaliação do desempenho – ver artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro.

¹⁷ Dependendo também da avaliação do desempenho.



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

conteúdo funcional da função era complexo. Ou seja, os trabalhadores, além de verem aumentados os tempos de permanência num grau para acederem ao seguinte, ainda ficariam obrigados a adquirir formação específica como condição para aceder ao grau superior.

Esta sobreposição de condições foi considerada pouco razoável dado que o regime de formação ainda não se encontra regulado, pelo que se alterou a norma no sentido de apenas poder vir a ser exigida a frequência ou o aproveitamento de curso de formação.

Artigo 26.º - Interpretação e tradução

A área da interpretação e tradução também foi alterada pela presente reestruturação das carreiras. No regime actual apenas está prevista a carreira de tradução e interpretação nas duas línguas oficiais da RAEM. No futuro a carreira de tradução e interpretação pode abranger outra língua que não as oficiais. Será, necessário, contudo, que uma das línguas seja a portuguesa ou a chinesa, tal como dispõe o n.º 3 do artigo 27.º da proposta de lei.

Artigo 51.º - Chefias funcionais

A redacção deste artigo foi clarificada, tanto no n.º 1 como no n.º 3. Assim, no n.º 1 clarificaram-se os requisitos para a atribuição das chefias funcionais, ou seja, estas podem ser atribuídas quando se verifique a coordenação de pelo menos 10 trabalhadores ou quando a complexidade da coordenação seja devidamente comprovada.

Quanto ao n.º 3 clarificou-se que, não obstante as chefias funcionais serem aprovadas pelo Chefe do Executivo, o dirigente máximo do serviço pode fazê-las cessar, sem estar obrigado a proceder a quaisquer



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

formalidades. Esta solução causou algumas dúvidas porquanto se entendia que se competia ao Chefe do Executivo aprovar a criação das chefias funcionais também lhe deveria competir fazê-las cessar. Contudo, a intenção do Governo vai no sentido de ser o Chefe do Executivo a aprovar as chefias funcionais porquanto esta decisão implica o aumento da despesa pública. Já quanto à sua cessação, pode dar-se por múltiplas razões, *terminus* da tarefa, saída do trabalhador da Administração, etc., pelo que entende que a decisão de a dar por finda deve ficar na competência do dirigente máximo do serviço.

Artigo 61.º - Alterações ao Decreto-Lei n.º 54/97/M, de 28 de Novembro

Este artigo introduz alterações no estatuto e carreira do pessoal dos registos e notariado. A alteração do estatuto e carreira dos conservadores e notários foi alvo de profunda discussão e análise no seio da Comissão e no diálogo com o Governo, uma vez que alguns dos seus membros não acompanharam o Governo na sua intenção de alterar a carreira de conservador e notário.

Em primeiro lugar, consideraram pouco oportuna a alteração desta carreira especial no diploma que regulará, no futuro, as carreiras gerais da função pública. Esta matéria deveria ser alvo de tratamento em momento próprio aquando da revisão geral das carreiras da área da justiça e por isso deveria ser retirada do presente articulado.

Em segundo lugar, também suscitou dúvidas a forma como o Governo procedeu à alteração do estatuto dos conservadores e notários.

Entendem estes membros que as alterações agora propostas nas carreiras destes profissionais desvirtuam o estatuto de que estes sempre



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

gozaram e que os equiparava materialmente em regalias, benefícios e posição, aos directores de serviços.

O alargamento dos escalões de 2 para 7 na carreira e a atribuição de uma remuneração acessória pela gestão das conservatórias vai alterar, definitivamente, o estatuto profissional destes funcionários.

O Governo manteve, contudo, a sua posição, explicando que pretendia alterar a carreira de conservador e notário segundo a filosofia desta proposta de lei, pelo que entendia como adequado fazer a alteração a esta carreira neste diploma.

Não obstante procedeu, durante a discussão da proposta de lei, a alterações pontuais à proposta inicial, tendo aumentado os índices salariais e reduzido um escalão à carreira. Na proposta inicial esta desenvolvia-se por oito escalões. Na versão final entregue à Assembleia Legislativa passou a desenvolver-se por sete.

Artigo 63.º - Substituição dos mapas das carreiras nas áreas de registos e notariado e de justiça

Em consequência da alteração introduzida nos índices dos cargos de direcção e chefia no estatuto deste pessoal houve que actualizar os índices dos cargos de chefia previstos no Estatuto dos Funcionários de Justiça, nomeadamente no cargo de secretário judicial, secretário judicial – adjunto e escrivão de direito. O n.º 2 deste artigo reflecte esta situação, introduzindo alterações nos mapas anexos à Lei n.º 7/2004.



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

Artigo 65.º - Exigência de habilitações

Este artigo consagra regras excepcionais em matéria de transição que têm que ver com a transição para algumas carreiras que exigem maiores habilitações do que aquelas em que os trabalhadores se encontram integrados e que tenham índices de ingresso mais elevados.

Nestes casos, a transição pode não ser feita imediatamente após a entrada em vigor da lei, mas deve antes ocorrer quando se verificarem os pressupostos enunciados nas alíneas 1) e 2) deste artigo.

Assim, os trabalhadores que vão transitar para outras carreiras que exijam maiores habilitações se à data da entrada em vigor da lei as possuírem ou, não as possuindo, tenham cinco anos de tempo de serviço na carreira, a transição faz-se na data da entrada em vigor da lei – alínea 1).

E as valorizações indiciárias que decorram dessa transição repercutem-se desde 01 de Julho de 2007, conforme previsto no artigo 81.º.

Contudo, se não possuírem as habilitações exigidas para efeitos de ingresso na nova carreira, a transição apenas é feita quando as possuírem ou quando completarem cinco anos de tempo de serviço na carreira em que se encontram inseridos – alínea 2).

Artigo 67.º - Transição do pessoal operário e auxiliar

Este é um artigo importante no contexto da proposta de lei pois trata da transição do pessoal operário e auxiliar para as novas carreiras criadas pela presente proposta de lei. Da sua correcta aplicação dependerá que a



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

transição decorra sem sobressaltos. As situações enquadradas neste artigo são muitas, abrangendo trabalhadores com diversos níveis de experiência, diversa antiguidade nas respectivas carreiras e pertencentes a diversas carreiras gerais e especiais¹⁸ o que faz com que a transição para as novas carreiras possa ser, nalguns casos, complexa.

Em face disto e aquando das reuniões da Comissão com o Governo foi recomendado que seja feito um esforço adicional no sentido de a Administração esclarecer os trabalhadores sob a forma como se procederá à mudança para as novas carreiras.

O Governo compreendeu as preocupações da Comissão e garantiu que estão a ser preparadas sessões de esclarecimento.

Alguns membros da Comissão preocuparam-se especialmente com a questão da progressão nas novas carreiras uma vez que consideram que esta deveria ficar devidamente salvaguardada. O que poderia não acontecer se em decorrência da transição o índice para onde os trabalhadores progrediriam fosse inferior àquele para onde progrediriam se não houvesse lugar à fusão das carreiras.

Face a estas preocupações foi aditado a este artigo o n.º 4 que pretende salvaguardar esta situação. Assim, se em decorrência da transição, o índice do escalão para o qual o trabalhador progredirá for inferior àquele para o qual progrediria se se mantivesse na mesma carreira, a transição é feita não naquele escalão, mas no escalão superior no caso de ao escalão da nova carreira corresponder um índice inferior àquele para onde o trabalhador transitaria se não houvesse lugar à mudança de carreira.

¹⁸ Como é o caso dos trabalhadores das carreiras especiais de compositor manual, encadernador da indústria gráfica, fotógrafo de fotolitografia, motoristas, etc.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'A', 'M', and several illegible signatures.



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

A situação é mais facilmente perceptível através da ilustração num esquema. Vejamos o exemplo seguinte:

Transição de um operário semiqualeficado no 5.º escalão

Reg. actual	Nív.	Índice e escalões						
		1	2	3	4	5	6	7
3	Ope. semi-qual.	130	140	150	160	180	190	210
Tempo de progressão			2	3	3	4	4	5

Reg. proposto	Nív.	Índice e escalões									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Ope. qual.	150	160	180	200	220	240	260	280	300	
Tempo de progressão			2	3	3	4(3)	4(3)	5(4)	5(4)	5(4)	5(4)

(Note: In the original image, a black box covers the index 5 (180) in the 'Reg. actual' table, and an arrow points from this box to the index 4 (180) in the 'Reg. proposto' table. Another arrow points from the index 4 (200) in the 'Reg. proposto' table to the right. A curved arrow is also present below the 'Reg. proposto' table.)

Como se pode verificar a transição será feita não para o escalão a que corresponde o índice detido actualmente – como decorre das regras gerais de transição – mas para o escalão com o índice imediatamente superior. Para que quando o trabalhador reunir o tempo e classificação de serviço possa progredir para o índice 200 e não para o 180, que seria o que lhe corresponderia no novo regime.

Artigo 68.º - Trabalhadores no topo da carreira

Um dos principais objectivos desta revisão das carreiras tem a ver com a resolução do problema dos trabalhadores que atingiram o topo das respectivas carreiras há vários anos. Para esses trabalhadores que se encontram no último escalão da respectiva categoria, nas carreiras verticais consagra-se que estes transitem para o novo grau 5 e sejam posicionados



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

no escalão que corresponder ao número de anos, entretanto decorridos, desde que atingiram o topo da carreira. Ou seja, vai contar-se todo o tempo de serviço prestado desde que se encontram na actual categoria e posicioná-los no escalão que corresponder ao número de anos de serviço entretanto prestado. Assim, por exemplo, um trabalhador que se encontre há 15 anos no índice 650 vai ser posicionado no 3.º escalão do novo grau 5 da categoria de assessor principal¹⁹. O tempo de permanência também é considerado nas carreiras horizontais, onde se considera o tempo prestado no último escalão para efeitos de posicionamento nos novos escalões previstos na proposta de lei.

Artigo 69.º - Contratos individuais de trabalho em vigor

O artigo sofreu alterações pontuais no sentido de melhor salvaguardar a posição dos trabalhadores que se encontram a prestar serviço na Administração Pública ao abrigo destes instrumentos contratuais.

Assim, a redacção do n.º 2 foi alterada ficando agora consagrado que os trabalhadores que se encontrem actualmente neste regime podem celebrar novos contratos ao abrigo da futura lei e que tal dependerá da vontade das partes (trabalhador e Administração) e não como se encontrava inicialmente previsto, em que a celebração de novos contratos ao abrigo no novo regime dependia apenas da iniciativa da Administração.

Entendeu-se que os efeitos dos novos contratos deveriam retroagir à data da entrada em vigor da lei. A versão inicial não consagrava esta regra de forma imperativa, pelo que se alterou a sua redacção.

¹⁹ Como é evidente e decorre do âmbito da presente proposta de lei, este regime também se aplica aos trabalhadores da função pública contratados em regime de contrato além de contrato e de assalariamento.



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

Artigo 81.º - Produção de efeitos

Este artigo faz retroagir as valorizações indiciárias decorrentes dos mecanismos de transição para as novas categorias e escalões a 1 de Julho de 2007. Na sua essência, a norma é igual à da versão original da proposta de lei, com excepção do novo n.º 4, que se refere à remuneração acessória mensal dos conservadores e notários pela gestão das conservatórias.

Na versão original os efeitos retroactivos apenas abrangeriam os períodos em que estes estiveram na gestão efectiva das conservatórias²⁰.

O Governo entendeu alterar esta regra fazendo retroagir o direito à remuneração acessória mensal prevista no n.º 3 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 54/97/M, de 28 de Novembro²¹, a 1 de Julho de 2007, independentemente de os conservadores e notários terem ou não estado na gestão efectiva das conservatórias. Já para o futuro, apenas os conservadores e notários que detenham a gestão efectiva das conservatórias terão direito a esta remuneração acessória.

Esta solução vai no sentido de salvaguardar os interesses dos actuais conservadores e notários.

V – Efeitos retroactivos

Alguns Deputados apresentaram, por uma questão de razoabilidade, dúvidas quanto à retroactividade da actualização indiciária prevista no

²⁰ A gestão administrativa das conservatórias é feita de forma rotativa por períodos de um ano – n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2002.

²¹ Na redacção que lhe foi dada pela presente proposta de lei e que consta do artigo 61.º, artigo este que introduz alterações ao Decreto-Lei n.º 54/97/M, de 28 de Novembro.



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

artigo 81.º da proposta de lei que produz efeitos a partir de 1 de Julho de 2007 (mais de 2 anos).

O Governo esclareceu que tal se deveu ao compromisso assumido perante os funcionários públicos nessa matéria.

A Comissão foi entretanto informada pelo Governo de que ainda faltam rever 16 carreiras especiais da função pública.

A questão dos efeitos retroactivos eventualmente emergentes da revisão destas restantes carreiras, se se tiver por referência a data 1 de Julho de 2007, causou grandes preocupações aos membros da Comissão que inquiriu o Governo sobre a sua posição nesta matéria e sobre o montante das verbas envolvidas.

Em 29 de Junho de 2009, a coberto de um ofício assinado pelo Chefe de Gabinete substituto, do Gabinete do Chefe do Executivo, foi enviado à Assembleia Legislativa um documento com o seguinte teor:

“(A posição do Governo em relação à revisão das restantes carreiras e à produção de efeitos retroactivos)”

Relativamente à revisão das cerca das 16 carreiras especiais não compreendidas na presente proposta de lei sobre o “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, o Governo compromete-se a envidar os melhores esforços, nomeadamente estabelecendo como prioridade dos serviços envolvidos o estudo e acompanhamento dos trabalhos de revisão, exigindo-os a apresentar, dentro de um ano, as eventuais propostas concretas de revisão.



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

Por outro lado, coerentemente com a presente proposta de lei, o Governo prevê a possibilidade de atribuição de efeitos retroactivos às valorizações indiciárias que venham a ser estabelecidas dos diplomas respeitantes às carreiras especiais em falta, por tempo que só em face das circunstâncias existentes à data da aprovação das respectivas propostas e considerando as situações de justiça relativa envolvidas é possível apurar, mas que não deverá exceder os três anos”.

Através desse documento pode sintetizar-se a posição do Governo no seguinte:

1 – exigir aos serviços competentes a apresentação “dentro de um ano as eventuais propostas concretas de revisão”;

2 – Ademais, “...o Governo prevê a possibilidade da atribuição de efeitos retroactivos às valorizações indiciárias (...) mas que não deverá exceder os três anos”.

O Governo até à data não veiculou publicamente esta opção política.

A Comissão entende que cabe ao actual Governo manifestar publicamente a sua posição sobre esta matéria.

Além disso, o conteúdo desse documento deve ser entendido no enquadramento temporal do fim de mandato do actual Executivo, em 19 de Dezembro de 2009, e da actual Assembleia Legislativa, em 15 de Outubro de 2009.

As eventuais propostas de revisão das referidas 16 carreiras especiais deverão ser já apresentadas pelo novo Executivo e, seguramente,



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

apreciadas pela nova Assembleia Legislativa. Neste sentido, a maioria dos membros da Comissão entende que a posição do actual Governo não conseguiu dissipar as preocupações em questão.

VI – Melhoramento da sistematização e da redacção da proposta de lei

Tanto a sistematização da proposta de lei, como a sua redacção, principalmente na versão portuguesa, foram alvo de um profundo aperfeiçoamento. Julga-se que a nova sistematização facilitará a consulta da lei aos que com ela tiverem de lidar.

VII – Conclusão

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

a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos que se mostrarem necessários.

Macau, 16 de Julho de 2009.



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

A Comissão,

Sam Chan lo
(Presidente)

Philip Xavier
(Secretário)

José Pereira Coutinho

Leong lok Wa

Au Kam San



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



Chui Sai Cheong



Ung Choi Kun