



## Nota Justificativa

# DISPOSIÇÕES FUNDAMENTAIS DO ESTATUTO DO PESSOAL DE DIRECÇÃO E CHEFIA

*(Proposta de Lei)*

### I - Introdução

1. Uma Administração Pública moderna pressupõe a existência de dirigentes competentes e dinâmicos, capazes de prover atempada e eficazmente aos múltiplos desafios de gestão, controlo, coordenação e organização que aos serviços ou subunidades que dirigem ou chefiam se colocam diariamente, e de prever a evolução das solicitações externas e das necessidades da comunidade que servem, capazes, em suma, de gerir com eficiência os serviços sob a sua responsabilidade. Para o efeito, é imprescindível a existência de mecanismos jurídicos expeditos e eficientes que melhor permitam responsabilizar dirigentes e chefias, mas também susceptíveis de dar resposta cabal e eficaz às solicitações que modernamente se colocam aos serviços públicos, em matéria de gestão e organização, e de permitirem uma contrapartida equilibrada dessa exigência acrescida de cometimento ao serviço público.

2. Decorridos mais de oito anos sobre a criação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), ultrapassada a fase de transição e estabilização da Administração Pública, constata-se ser este o momento oportuno para, sem desnecessárias soluções de ruptura com o regime vigente, proceder a uma alteração substancial do estatuto do pessoal de direcção e chefia dos serviços públicos de Macau. Nesse sentido, a presente proposta de lei, traduzindo o reconhecimento da insuficiência do regime previsto no Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, em face das solicitações da população em relação aos serviços públicos e dando resposta aos compromissos assumidos pelo Governo, estabelece uma nova disciplina do pessoal de direcção e chefia, criando condições para uma mais eficaz responsabilização por erros, falhas ou ilegalidades que eventualmente sejam cometidas e procedendo, em contrapartida, à revalorização do respectivo estatuto e à criação de condições para que os quadros dirigentes da RAEM possam ser



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

efectivamente preenchidos por indivíduos reconhecidamente competentes. Simultaneamente, constitui um importante passo no sentido de uma mais perfeita articulação do ordenamento jurídico da RAEM com as exigências internacionais que lhe são postas, designadamente pela «Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção», adoptada em Nova Iorque em 31 de Outubro de 2003 e publicada no Boletim Oficial da RAEM de 21 de Fevereiro de 2006, a coberto do Aviso do Chefe do Executivo n.º 5/2006.

## II – Principais inovações – Maior responsabilização

3. Para a prossecução dos objectivos propostos, a proposta de lei agora apresentada consagra soluções inovadoras, desconhecidas no regime vigente, precisamente destinadas ao reconhecimento de uma maior exigência da função, com a consequente responsabilização global acrescida do pessoal dirigente em relação ao que é o essencial da sua missão. Quanto a este aspecto, são de destacar, nomeadamente, as seguintes propostas:

- 1) A consagração de um regime de «mobilidade funcional» do pessoal de direcção e chefia que, sem pôr em causa a dignidade profissional do respectivo titular, possa assegurar, com eficiência, uma adequada satisfação das necessidades dos serviços públicos e de gestão dos recursos humanos mais qualificados da RAEM, designadamente mediante a diversificação das respectivas qualificações (artigo 12.º).
- 2) A consagração, na sequência da extensão do regime de avaliação de desempenho ao pessoal de chefia, de um regime de «apreciação do desempenho» do pessoal de direcção, que conjuga devidamente as especificidades das respectivas funções com a necessidade de um acompanhamento mais próximo da respectiva actividade por parte do Chefe do Executivo (artigo 13.º).
- 3) A consagração, em relação ao pessoal de direcção, da obrigatoriedade de obtenção de autorização prévia do Chefe do Executivo para o exercício de actividades privadas após a cessação de funções, decisão pública e fundamentada que deve ser precedida de consulta a uma comissão a criar para o efeito e que, em caso de recusa de autorização, confere ao ex-titular o direito a uma indemnização compensatória, a não ser que a comissão termine em virtude de aposentação do ex-titular ou por sua iniciativa antes de decorrido o



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

respectivo prazo (artigo 17.º). Está em causa a necessidade de preservar a imagem da Administração e da RAEM, com vista à consecução de um governo íntegro — objectivo que se conjuga devidamente com o direito ao trabalho e à liberdade de escolha de profissão —, prevendo-se sanções diversas a aplicar a quem exerça actividades privadas sem ter obtido autorização ou cuja autorização haja sido recusada (artigo 28.º).

- 4) Para além da expressa previsão da submissão do pessoal de direcção e chefia às regras aplicáveis em matéria de responsabilidade criminal, civil, disciplinar e financeira, propõe-se a consagração, em relação ao pessoal de direcção, de um regime específico de responsabilização que, reconhecendo a especificidade das funções e a sua importância na definição e concretização da política geral do Governo da RAEM, se traduz na possibilidade de reparo público e pode, em última análise, constituir fundamento de cessação imediata da comissão de serviço, sem direito a compensação (artigos 19.º, 20.º e 21.º).
- 5) A consagração de situações de inibição ou incapacidade profissional para o provimento em cargos de direcção e chefia, especialmente naquelas situações em que a nomeação anterior tenha cessado por razões de desempenho não satisfatório ou por motivos disciplinares. O período de inibição é de 5 ou 3 anos consoante se trata de exercício de funções em cargos de direcção ou de chefia (artigo 29.º).

### III – Inovações em matéria de direitos

4. Igualmente inovadoras são as regras destinadas a, em contrapartida, proceder à revalorização do estatuto dos titulares de cargos de direcção e chefia, designadamente em matéria de direitos:

- 1) Para além da expressa consagração da possibilidade de atribuição de prémios e louvores, possibilidade não excluída da lei actual mas também não expressamente admitida (artigo 25.º), reconhece-se aos ex-titulares que sejam funcionários, em atenção a uma justa reivindicação de há muito formulada, a possibilidade de optarem por, em caso de cessação de funções,



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

não regressar ao serviço de origem, deste modo se evitando os constrangimentos resultantes da sua «desgradação», designadamente naqueles casos, que serão a regra, em que o regresso ao lugar de origem se faz no serviço ou subunidade anteriormente dirigido ou chefiado (artigos 22.º, n.º 4).

- 2) Estabelece-se um regime mais expedito de concretização do direito de regresso ao lugar de origem como funcionário aquando da cessação de funções (artigo 22.º, n.º 3).
- 3) Em matéria de vencimentos, mantém-se o actual sistema de distinção em função da natureza e exigências do serviço e, em coerência com as opções de política geral adoptadas nesta matéria para a generalidade dos trabalhadores da Administração Pública, ficam inalterados os índices vigentes (artigo 23.º e Mapas 1 e 2 anexos à proposta). Não obstante, consagra-se a existência de um complemento de exercício do cargo destinado a compensar a especial responsabilidade e uma maior exigência que se propõe em relação à função de dirigentes e chefias (artigo 24.º e Mapa 3 anexo à proposta), sem perder de vista que o pessoal de direcção e chefia não tem direito a qualquer remuneração por trabalho extraordinário (artigo 11.º).

#### IV – Aperfeiçoamento do regime vigente

5. Já em relação a outros aspectos, foram introduzidos melhoramentos significativos relativamente ao regime vigente, nomeadamente, em relação:

- 1) À redefinição e alargamento do âmbito de aplicação do regime, subordinando-se a ele não apenas a Administração directa da RAEM, mas também (ainda que de forma subsidiária) a Administração indirecta e os cargos próprios das Forças de Segurança (artigo 1.º).
- 2) A uma melhor definição das funções associadas aos cargos de direcção e chefia e a consagração da natureza extraordinária do cargo de «chefe de secção» e da proposta de eliminação do cargo de «chefe de sector» (artigo 2.º);
- 3) A uma melhor definição dos critérios que devem presidir à escolha, que se mantém como regime-regra de recrutamento do pessoal de direcção e chefia, sem se excluir, no entanto, a possibilidade de outro método de



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

recrutamento vir a ser futuramente adoptado (artigo 5.º);

- 4) Ao alargamento do prazo máximo da comissão de serviço de 2 para 3 anos, com vista a conferir maior estabilidade aos cargos de direcção e chefia, e à generalização da obrigação de publicação em Boletim Oficial da RAEM, a par com o despacho de nomeação, do currículo do indivíduo nomeado, traduzindo uma maior exigência de transparência e escrutínio público das nomeações efectuadas (artigo 6.º);
- 5) Ao aperfeiçoamento do regime de exclusividade a que estão sujeitos os titulares de cargos de direcção e chefia, através de uma definição mais minuciosa das regras relativas à acumulação com outras actividades, reflectindo um ponderado equilíbrio entre as exigências de disponibilidade para o cargo e a esfera privada do respectivo titular (artigo 8.º);
- 6) À previsão expressa de um dever de conduta pessoal que salvguarde que a imagem do serviço ou da Administração Pública da RAEM ou a autoridade necessária ao exercício do cargo não sejam negativamente afectadas (artigo 10.º, n.º 2);
- 7) Ao desenvolvimento do regime da cessação da comissão de serviço, com a distinção expressa entre causas eventuais de cessação e causas de cessação automática e com a criação de novos fundamentos para ambos os tipos de cessação — em especial, assinala-se uma maior exigência em relação à necessidade de cumprimento do dever de exclusividade e de respeito pelas regras de selecção e recrutamento e relativas às garantias de imparcialidade da Administração, mas também a consagração, na sequência do estabelecido na Lei n.º 8/2004, que estabelece os princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, de efeitos específicos associados à avaliação do desempenho das chefias, com consequências distintas consoante sejam atribuídas as menções «Satisfaz» ou «Satisfaz Pouco» e «Não Satisfaz» (artigos 15.º e 16.º);

## V – Solução para as nomeações actualmente suspensas

6. Por outro lado, para resolver as situações de indefinição dos titulares de cargos de direcção e chefia, actualmente colmatadas mediante a utilização do instituto da substituição, propõe-se a cessação automática, por força da entrada em vigor da presente proposta de lei, das nomeações actualmente suspensas ao abrigo das alíneas



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

a), c) e d) do n.º 7 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro (isto é, em virtude do exercício de funções de membro do Governo, de membro do Gabinete do Chefe do Executivo ou dos Secretários ou de cargo ou função de reconhecido interesse público), com adequado reconhecimento dos direitos dos respectivos titulares, designadamente em matéria de descontos para efeitos de aposentação e sobrevivência. Simultaneamente, houve a preocupação de valorizar a posição dos que actualmente exercem os referidos cargos em regime de substituição, que, em face da lei actual, é para aqueles efeitos deficientemente tutelada (artigo 32.º).

## VI – Normas complementares

7. Por último, em coerência com a intenção subjacente à presente proposta de lei, de estabelecer apenas as disposições tidas por fundamentais do estatuto do pessoal de direcção e chefia, prevê-se que a mesma seja complementada por regulamento administrativo (artigo 34.º). Neste sentido, deverão ser objecto de regulamento administrativo, entre outras, as seguintes matérias:

- 1) A concretização das regras relativas à selecção e recrutamento do pessoal de direcção e chefia, renovação das comissões de serviço e exercício de funções em regime de substituição, com especificação, nomeadamente, dos requisitos de selecção e forma da nomeação e respectivas renovações, bem como das regras aplicáveis à substituição;
- 2) A concretização das regras respeitantes à suspensão e cessação da comissão de serviço, em consonância com o disposto nos artigos 14.º a 17.º, 28.º e 29.º da presente proposta de lei;
- 3) A concretização dos deveres específicos do pessoal de direcção e chefia, bem como a definição de regras respeitantes à formação específica do pessoal de direcção e chefia;
- 4) A definição do quadro geral das respectivas competências do pessoal de direcção e chefia, com especificação, nomeadamente, das competências dos directores em matéria de gestão de pessoal e de gestão de instalações e equipamentos e das especiais competências dos chefes de departamento e de divisão em relação ao pessoal de chefia.