



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name "Fons" and other illegible markings.

2.^a COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 2/IV/2012

Assunto: Proposta de lei intitulada “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau enviou à Assembleia Legislativa, no dia 20 de Junho de 2011, a proposta de lei intitulada “Quadro geral do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior”, a qual foi admitida no dia 21 do mesmo mês, pelo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'N', 'W', and 'M'.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 29 de Junho de 2011, tendo, nessa mesma data, sido distribuída a esta Comissão para análise e emissão de parecer.

Para o efeito a Comissão reuniu nos dias 07, 19, 25 e 28 de Julho, nos dias 14 e 25 de Novembro de 2011, bem como no dia 18 de Janeiro, 02 e 20 de Fevereiro de 2012. Nas reuniões dos dias 19, 25 e 28 de Julho, de 25 de Novembro de 2011 e de 02 de Fevereiro de 2012, estiveram presentes os membros do Governo que prestaram os necessários esclarecimentos à Comissão. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas reuniões de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

Sendo uma lei que suscitou um grande interesse na sociedade, houve vários Deputados de outras Comissões que estiveram presentes em diversas reuniões da Comissão e que juntamente com esta analisaram e se pronunciaram sobre as opções político-legislativas nela contidas.

Em 31 de Outubro de 2011, o Governo apresentou uma versão de trabalho da proposta de lei, que após análise pela Comissão e posterior discussão com o Governo das alterações introduzidas, foi alvo de aperfeiçoamento técnico pelas assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo. Em 14 de Fevereiro de 2012, o Governo apresentou a versão final da proposta de lei. Ao longo do presente parecer as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando, para melhor identificação do assunto, haja necessidade de se referir a versão inicial, como tal devidamente identificada.



Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a signature that appears to be 'Fong' and other illegible marks.

Cumprе realçar nesta sede a abertura do Governo para auscultar as opiniões da Comissão e o seu empenho na resolução de muitas das questões por esta suscitadas.

II – Apresentação

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa as razões que determinaram a apresentação da presente proposta de lei devem-se à circunstância de ser necessário concretizar a Lei n.º 9/2006 – Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior. Este diploma legal, no n.º 6 do seu artigo 40.º dispõe *“que o quadro geral do tipo e volume de trabalho, das categorias, da avaliação e da garantia de aposentação, bem como os respectivos direitos e deveres do pessoal docente das escolas particulares são objecto de diploma próprio”*. Acresce a este comando legal o facto de *“o Decreto-Lei n.º 15/96/M, de 25 de Março, que regula o pessoal docente das instituições educativas particulares já vigorar há quinze anos”*, o que pressupõe a sua desactualização ao sistema educativo dos nossos dias.

A concretização da Lei n.º Lei n.º 9/2006 – Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, determina – segundo a Nota Justificativa –, que sejam regulados nesta proposta de lei *“os direitos e deveres do pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior e respectivos requisitos para o exercício de funções, regime de carreiras, horário de trabalho e garantia de aposentação, cuja implementação irá trazer as seguintes funções positivas para o ensino não superior da RAEM”*. Nomeadamente:

- aumento das exigências para o exercício de funções docentes, de modo a assegurar o nível profissional dos docentes;



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fong' and several initials.

- impulso ao desenvolvimento profissional do pessoal docente, estabelecendo o desenvolvimento profissional como um dos requisitos para a mudança de nível;

- criação de uma equipa de direcção e gestão profissional da escola, ao estabelecer que as habilitações académicas do director escolar não podem ser inferiores às exigidas aos docentes que leccionam o nível de ensino mais elevado na escola onde o mesmo exerce funções. Da mesma forma, determina que as habilitações académicas dos restantes quadros médios e superiores de gestão da escola não podem ser inferiores às exigidas aos docentes do nível de ensino por eles geridos;

- fomento da auto-disciplina do pessoal docente e a gestão profissional, com a criação do Conselho Profissional do Pessoal Docente;

- criação do regime de carreiras do pessoal docente e incentivo à dedicação a longo prazo à educação, que se traduz no desenvolvimento da carreira em seis níveis, na definição das condições de ingresso para o nível inicial, bem como das condições de mudança de nível, em termos de tempo de serviço, avaliação do desempenho e desenvolvimento profissional. Acresce ainda, nesta matéria, a previsão de um mecanismo de antecipação de mudança de nível, bem como a criação da menção de "Professor Distinto";

- redução da componente lectiva dos docentes, o que lhes permitirá dedicarem-se ao seu desenvolvimento profissional e a poderem prestar maior atenção às necessidades individuais dos alunos;

- diferenciação da componente lectiva consoante os níveis de ensino, o que constitui uma inovação face à lei actual;

- definição de um regime de remuneração razoável e na orientação das escolas na forma de utilizarem os meios financeiros públicos, fixando-se um valor das receitas fixas a ser utilizado no pagamento de remunerações do pessoal e nas contribuições para o fundo de previdência;



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

- fixação de diferenças salariais para os docentes do mesmo nível de ensino mas que se encontram posicionados em diferentes níveis da carreira;
- reforço das garantias de aposentação do pessoal docente ao estabelecer-se a obrigatoriedade das escolas criarem um fundo de previdência para o seu pessoal docente;
- acesso gratuito aos cuidados de saúde do pessoal docente em tempo inteiro.

Handwritten marks and initials on the right side of the list.

Entende o Executivo que *“A proposta de lei favorece a criação de um corpo docente de alta qualidade nas escolas particulares do ensino não superior da RAEM e a sua implementação eficaz terá efeitos activos e muito importantes para a formação de quadros qualificados e para o desenvolvimento a longo prazo da Educação na RAEM”*¹.

III- Apreciação na generalidade

1. A presente proposta de lei enquadra-se num conjunto de reformas do regime jurídico do ensino não superior que teve o seu início com a aprovação pela Assembleia Legislativa da Lei de Bases do Sistema Educativo não Superior, a Lei n.º 9/2006. No seguimento da aprovação desta Lei, o Governo da RAEM apresentou à Assembleia Legislativa e foi por esta aprovado em 2010, o Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior, consagrado na Lei n.º 12/2010. É pois, neste enquadramento, que se procede agora à revisão do regime jurídico das escolas privadas no ensino não superior, que se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 15/96/M, de 25 de Março.

¹ Nota Justificativa da proposta de lei, último parágrafo.



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

Handwritten signatures and initials in the top right corner, including a large signature that appears to be 'Fong' and several other initials.

2. A alteração do estatuto do pessoal docente das instituições educativas particulares reveste-se de uma grande importância para a sociedade de Macau, uma vez que mais de 90% das escolas que ministram o ensino não superior têm natureza privada. Esta situação, tradicional em Macau, levou a que a Comissão dedicasse grande atenção e cuidado à análise da proposta de lei². Tal levou a que, face à data da apresentação à Assembleia Legislativa, que ocorreu a 20 de Junho de 2011, não fosse possível concluir a respectiva análise antes do fim da anterior sessão legislativa, a 15 de Agosto de 2011, como era desejo do pessoal docente, das escolas, e da Assembleia Legislativa.

3. A Comissão teve especial cuidado em atender às preocupações manifestadas pelo pessoal docente que foram enviadas à Assembleia Legislativa através dos mais diversos meios. As preocupações deste pessoal concentravam-se em grande medida na discrepância entre a última versão apresentada para consulta pública e a versão apresentada à Assembleia Legislativa. Esta discrepância entre as duas versões foi alvo de debate aquando da discussão em Plenário da proposta de lei, tendo suscitado estranheza entre os Deputados, visto que a última (terceira) versão apresentada a consulta pública tinha merecido consenso por parte do pessoal docente e das escolas. Esta problemática foi retomada nas reuniões da Comissão, entendendo esta que o Governo deveria apresentar explicações sobre a diferença entre o texto de

² A importância do estatuto do pessoal docente das escolas privadas do ensino não superior mereceu já ampla atenção por parte da Assembleia Legislativa aquando da discussão do "Regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior". Já nessa altura, esta mesma 2.^a Comissão Permanente no seu Parecer n.º 3/IV/2010, entendeu "ser necessário elevar o nível de profissionalização dos docentes, o que leva a Comissão a considerar que deverá ser objecto de ampla reflexão, aquando da revisão da lei que regula as carreiras dos docentes das escolas oficiais, e que deverá ser encontrado um equilíbrio entre as escolas oficiais e privadas (...)". É ainda referido neste mesmo Parecer n.º 3/IV/2010, que "O Governo defende que para além de se proceder a alterações nos diplomas, irá no futuro investir mais recursos na área da educação, considerando aumentar o apoio prestado às escolas privadas e aos seus docentes, ao reforço de apoio bem como de subsídios, com vista a encontrar um equilíbrio relativo entre ambas as partes". Ver Parecer n.º 3/IV/2010, da 2.^a Comissão Permanente, de 5 de Agosto de 2010, páginas 6 e 7 da versão portuguesa.



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large '3' and several illegible signatures.

consulta e o texto submetido à Assembleia Legislativa. As discrepâncias entre as duas versões da proposta de lei centravam-se, essencialmente, no seguinte:

- na eliminação das normas sobre a definição de trabalho extraordinário, componente lectiva extraordinária e respectiva remuneração;
- na eliminação das normas sobre o trabalho em dias consecutivos e respectiva remuneração; e
- na eliminação das normas que regulavam as contribuições do Governo para o fundo de previdência do pessoal docente.

4. A par destas questões muitas outras se suscitaram, quer na Comissão, quer por Deputados de outras Comissões, o que levou a que fosse entregue ao Governo um extenso documento que reflectia as principais preocupações suscitadas pela proposta de lei.

Por razões de sistematização e de melhor enquadramento deste Parecer apenas aqui se referem algumas das questões que suscitaram maior atenção por parte dos Senhores Deputados.

Assim:

- a prática corrente de renovação anual dos contratos dos docentes, prática esta que é um factor de grande instabilidade profissional para os docentes e que está em desconformidade com a lei das relações do trabalho, a Lei n.º 7/2008, não prevendo o texto da proposta de lei solução para esta matéria;



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

[Handwritten marks and signatures]

- a falta de certificação da componente de formação pedagógica, tendo em consequência a Comissão questionado a sua utilização como requisito de ingresso na docência;

[Handwritten marks and signatures]

- a falta de clareza da norma sobre o objecto da proposta de lei, não sendo claro se a lei se aplicaria a todas as escolas particulares da RAEM, quer pertencessem ao regime escolar local ou não, quer tivessem fins lucrativos ou não. Esta questão é de grande relevância porque está relacionada com a imposição legal às escolas de garantirem em cada ano escolar que 70% das suas receitas fixas e permanentes sejam destinadas às despesas com as remunerações do pessoal docente e com o fundo de previdência deste pessoal;

- relacionada com a questão atrás mencionada, foi também discutida a problemática da especificação dentro da percentagem dos 70% da proporção a ser gasta com as remunerações dos quadros de gestão da escola, nomeadamente com os directores, tendo-se discutido a necessidade de ser fixado um limite máximo remuneratório para estes quadros, com vista a salvaguardar que a percentagem restante dos 70% pudesse garantir um equilíbrio adequado entre as remunerações dos quadros de gestão e as dos docentes;

- a fórmula de diferenciação dos salários entre níveis diferentes da carreira;

- a diferenciação no âmbito da proposta de lei dos destinatários da proposta de lei, aplicando-se o seu regime apenas ao pessoal docente a tempo inteiro e não ao pessoal docente em tempo parcial;



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

[Handwritten marks and signatures]

- a imposição de um limite máximo de idade para o exercício de funções docentes;

- a avaliação de desempenho do pessoal docente, respectivos objectivos e garantias relacionadas, a saber:

- (1) as garantias de impugnação;
- (2) a forma de constituição do Conselho de Avaliação e do Conselho Profissional;
- (3) as consequências das avaliações negativas;
- (4) a falta de sujeição do director da escola ao regime de avaliação;
- (5) a avaliação dos membros do Conselho de Avaliação e respectivo regime de impedimentos.

[Handwritten marks and arrows]

— - a organização da componente lectiva, nomeadamente dos professores do ensino infantil, que no texto da proposta inicial não estava traduzida em tempos lectivos e de onde resultava uma carga lectiva mais pesada para os docentes deste nível de ensino;

- a não previsão no texto da proposta de lei do prémio de antiguidade a ser pago pelas escolas;

- a calendarização da entrada em vigor da lei.

5. O Governo prestou esclarecimentos em relação a todas estas questões aquando das reuniões com a Comissão, tendo acolhido uma parte considerável das opiniões e sugestões apresentadas pela Comissão. É desses esclarecimentos e das opções tomadas ou mantidas pelo Governo e da sua repercursão no texto da proposta de lei que a seguir se dá conta, sem prejuízo



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

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

de um esclarecimento mais pormenorizado aquando da análise na especialidade, caso tal se justifique.

5.1. Assim, no que se refere às discrepâncias entre a terceira versão de consulta e a versão apresentada à Assembleia Legislativa, o Governo esclareceu que a versão final apresentada à Assembleia Legislativa resultou de uma opção política em que certas matérias, como por exemplo, as referentes ao trabalho extraordinário, seriam deixadas para aplicação remissiva da lei das relações de trabalho (Lei n.º 7/2008), uma vez que não se pretende criar um regime especial para o pessoal docente, e outras matérias para regulação posterior. Enquadram-se nesta situação alvo de regulação posterior as referentes às contribuições do Governo para o fundo de previdência dos docentes e à definição e remuneração do trabalho em dias consecutivos. O Governo entende ser mais apropriado que as suas contribuições para o fundo de previdência do pessoal docente sejam reguladas noutra diploma que não este. Considerou o Governo também que, não regulando a lei das relações de trabalho o regime de trabalho em dias consecutivos, a sua previsão nesta lei revestiria a forma de um regime especial, o que não está conforme com as opções políticas do Governo nesta matéria. O Governo pretende criar regulação geral que abranja outras profissões, o que eventualmente será feito através de alteração à lei das relações de trabalho, uma vez que a problemática se coloca também em outros sectores de actividade, que não apenas no trabalho docente. Até ser criada regulação específica, serão as escolas a atribuírem um subsídio aos docentes que prestem trabalho em dias consecutivos.

Handwritten marks on the right margin, including a large bracket and a checkmark-like symbol.

A Comissão é de opinião que deveriam ficar consagradas neste diploma as matérias relativas às contribuições do Governo para o fundo de previdência e ao trabalho em dias consecutivos, uma vez que tal conferiria uma maior consistência ao diploma no que se refere aos direitos do pessoal docente. Não



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '1' and several illegible signatures.

obstante, regista a intenção do Governo de querer inserir estas matérias na regulação geral a ser criada, o que poderá contribuir para uma maior coerência do regime, pois abrangerá todas as actividades que necessitam de regulação nesta matéria. Contudo, no que se refere ao trabalho extraordinário, a aplicação remissiva para a lei das relações do trabalho, para além de não ser clara no texto da proposta de lei³, confronta-se com o problema da falta de definição nesta lei do conceito de componente lectiva extraordinária. Pelo que, mesmo não se criando um regime especial face à lei das relações do trabalho, entende que deveriam ficar expressamente consagradas no texto da futura lei as definições de trabalho extraordinário e de componente lectiva extraordinária e a respectiva forma de compensação. O Governo compreendeu as preocupações da Comissão e, em consequência, foi aditada normaçoão sobre esta matéria no texto da proposta de lei. Sobre este ponto será feita uma referência na análise na especialidade.

5.2. No que se refere à prática existente nas escolas de renovação anual dos contratos dos docentes, o Governo esclareceu que tal é uma prática tradicional das escolas, a que está associada uma cerimónia de abertura do ano escolar com que as escolas pretendem mostrar respeito pelo pessoal docente. A falta de previsão de normaçoão no texto da proposta de lei deve-se ao facto de o Governo entender que aos contratos dos docentes se aplica o regime previsto na lei das relações de trabalho, pelo que não é necessário aditar matéria na proposta de lei sobre os contratos do pessoal docente.

Sobre este assunto a Comissão é de entendimento que sendo o Governo conhecedor desta prática e sendo a mesma desconforme com a lei das relações

³ Ver artigo 36.º da versão original da proposta de lei.



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

de trabalho⁴, é sua obrigação alertar as escolas para a necessidade do cumprimento integral desta lei. As escolas particulares estão obrigadas ao cumprimento das normas legais, tal como prevê o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 38/93/M, e ao poder de inspecção do Governo, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 35.º da Lei n.º 9/2006 – Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior – pelo que o Governo deve exercer a sua prerrogativa de, no estrito respeito pela autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, fiscalizar a sua actuação e garantir o respeito pela lei vigente.

Ainda relacionada com esta matéria e de forma a reforçar as garantias do pessoal docente⁵, alguns Deputados discutiram com o Governo a possibilidade de ficar consagrado na futura regulação legal um mecanismo que impossibilitasse as escolas de despedir o pessoal docente sem justa causa.

Discutida a questão com o Governo, o mesmo considerou que não se encontrando este mecanismo consagrado na lei das relações de trabalho não seria oportuna a sua previsão nesta lei. A lei das relações de trabalho aplica-se subsidiariamente ao regime consagrado na proposta de lei, pelo que em caso de despedimento sem justa causa o pessoal docente ficará sujeito ao regime aí previsto, nomeadamente em matéria de indemnização.

⁴ O n.º 1 do artigo 19.º da lei das relações de trabalho determina: “Sem prejuízo das situações previstas por legislação especial sobre política de emprego, só pode ser celebrado contrato de trabalho a termo para a satisfação de necessidades temporárias da empresa, nomeadamente em função da sua natureza sazonal, transitória ou específica, e pelo período estritamente necessário à sua satisfação”. O n.º 2 deste artigo 19.º elenca as situações que para efeitos da lei das relações de trabalho se consideram “necessidades temporárias”. A função dos docentes não se enquadra em nenhuma das situações elencadas como necessidades temporárias (excepto, no caso de substituição de trabalhador ausente) pelo que, ao abrigo do n.º 4 do mesmo artigo, os contratos celebrados com os docentes são contratos de trabalho sem termo.

⁵ Alguns Deputados receiam que o pessoal docente que reclame das avaliações de desempenho ou que atinja remunerações mais elevadas em consequência da sua progressão na carreira, seja despedido.



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

Handwritten notes and signatures:
Fong
gls
vra
m
m
L

5.3. A Comissão questionou o Governo relativamente à falta de certificação da componente de formação pedagógica considerando que a falta de mecanismos de certificação deste requisito de ingresso na carreira docente poderia pôr em causa o objectivo da proposta de lei de elevar a qualidade do ensino. A mesma questão se coloca relativamente ao requisito de desenvolvimento profissional. Tanto quanto é do conhecimento da Comissão, as acções de desenvolvimento profissional nem sempre são direccionadas para a vertente de ensino, sendo por vezes ministrados cursos sem grande relação com a área educativa, o que retira tempo ao pessoal docente para se dedicar a formação relevante para a elevação do seu nível profissional, como, por exemplo, os cursos de pós-graduação ou de mestrado. Estes cursos, que garantem uma formação profissional mais avançada, nem sequer são considerados para efeitos de desenvolvimento profissional.

O Governo esclareceu a Comissão que, no que se refere à componente de formação pedagógica, não está prevista a criação de nenhum sistema de certificação. A Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) no início da contratação vai, ela mesma, certificar e reconhecer as habilitações dos professores que sejam registados nessa Direcção de Serviços. Acresce que esta Direcção dos Serviços vai dar instruções às escolas sobre os requisitos a que deve obedecer a contratação do pessoal docente. Pelo que as escolas não vão poder contratar arbitrariamente pessoal docente sem que as suas habilitações e demais requisitos de ingresso estejam de acordo, quer com o estipulado na lei, quer com as orientações da DSEJ.

Já quanto ao requisito de desenvolvimento profissional, o mesmo será objecto de um diploma próprio, cabendo ao Conselho Profissional do Pessoal Docente definir as normas administrativas de verificação do número de horas em actividades de desenvolvimento profissional. O Governo esclareceu ainda,



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

relativamente à opinião da Comissão de que o desenvolvimento profissional não deveria ser aferido apenas com base no número de horas, mas sim pela qualidade dos cursos ministrados, que a matéria será objecto de regulamento administrativo complementar, tal como prevê o n.º 6 do artigo 45.º da proposta de lei.

5.4. O objecto da proposta de lei foi igualmente alvo de análise por parte da Comissão uma vez que da redacção da norma não resultava com clareza se a proposta de lei se aplicava a todas as escolas particulares da RAEM, quer fossem do regime local ou não, quer tivessem fins lucrativos ou não, quer estivessem integradas no sistema de escolaridade gratuita ou fora deste sistema. A questão assumiu relevância porque se relaciona directamente com a questão da obrigatoriedade das escolas deverem garantir em cada ano escolar 70% das suas receitas fixas e permanentes com as despesas de remuneração do pessoal docente e com as contribuições para o fundo de previdência. Entendeu a Comissão que a imposição da regra de 70% só faria sentido para as escolas que estivessem a receber apoio público. As escolas que não tivessem aderido à rede e as que não estivessem a receber apoio público não deveriam ficar sujeitas a esta regra, que poderia constituir uma interferência inadequada na autonomia administrativa e financeira das escolas, que está salvaguardada no n.º 2 do artigo 35.º da Lei n.º 9/2006 – Lei de Bases do Sistema Educativo não Superior.

O Governo, após tomar conhecimento da posição da Comissão nesta matéria esclareceu que a intenção legislativa era a de incluir no objecto da proposta de lei todas as escolas particulares do regime escolar local do ensino não superior da RAEM, nas quais se incluem também as escolas com fins



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

lucrativos⁶. Esta opção política encontrou acolhimento no sector educativo, pelo que a proposta de lei pretende reflectir o consenso obtido entre o Governo e o sector educativo privado. Quanto às razões que determinaram que fosse aplicada a todas as escolas a obrigatoriedade de disponibilizarem 70% das suas receitas fixas e permanentes com as despesas com as remunerações do pessoal docente e com as contribuições para o fundo de previdência, prenderam-se com o objectivo do Governo de aumentar e salvaguardar a qualidade do ensino e a vertente educativa das escolas. Entende o Governo que ao subsidiar as escolas é sua responsabilidade actuar no sentido de garantir que os apoios concedidos são efectivamente utilizados na elevação da qualidade do ensino e na melhoria das remunerações e regalias do pessoal docente⁷. Reconheceu, contudo, que, de facto, as escolas que não são alvo de apoio público não devem ver restringidas a sua autonomia administrativa e financeira. Face a estes considerandos, aceitou fazer alterações nos artigos respectivos da proposta de lei de forma a esclarecer que o objecto da lei abrange todas as escolas do regime escolar local do ensino não superior da RAEM e que as escolas que não recebem apoio público não ficam sujeitas a observar a regra dos 70% com as despesas com o pessoal e com o fundo de previdência.

Ainda relativamente à problemática da obrigatoriedade de 70% das receitas das escolas deverem ser gastas com as remunerações do pessoal docente e com as contribuições para o fundo de previdência, outras questões se levantaram. Assim, dentro da Comissão, houve quem questionasse se não deveria ficar previsto qual a proporção da percentagem dos 70% que seria

⁶ Esclareceu ainda o Governo que não existem actualmente escolas no regime escolar local com fins lucrativos, o que não obsta a que no futuro possam vir a existir, pelo que se pretende na proposta de lei salvaguardar essa possibilidade.

⁷ Esta responsabilidade do Governo está ancorada no Decreto-Lei n.º 63/93/M, de 15 de Novembro, que regula o plano de contabilidade para as instituições educativas sem fins lucrativos e que permite ao Governo acompanhar a gestão das escolas particulares sem fins lucrativos.



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

Handwritten notes and signatures:
Z
N
F
M
V
M
Z

despendida com as remunerações dos quadros de gestão das escolas e se não deveria ser fixado um tecto para a remuneração destes quadros. Isto com vista a garantir que as remunerações dos docentes não sejam prejudicadas pelos gastos com as remunerações dos quadros de gestão, nomeadamente com as dos directores, que não estando sujeitos a fiscalização, podem ser levados a fixar remunerações que ponham em causa o equilíbrio entre as remunerações dos quadros de gestão da escola e as remunerações dos docentes.

Em relação a esta questão, o Governo considerou que a fixação no texto da lei de uma percentagem para as remunerações dos quadros de gestão ou a fixação de um tecto para as remunerações dos directores escolares contenderia de uma forma excessiva com o princípio de autonomia das escolas que está protegido pelo artigo 122.º da Lei Básica e pela Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior. Entende o Governo que devem ser as escolas a fixar as remunerações dos quadros de gestão, incluindo a remuneração dos directores, entendimento que acabou por ser aceite pela Comissão. Não obstante, a Comissão entende que de forma a poderem atingir-se os objectivos da proposta de lei, as escolas devem ser alertadas e incentivadas a fazerem uma gestão prudente na fixação dos salários dos directores e dos quadros de gestão, de forma a atingir-se um justo equilíbrio entre as remunerações destes e as remunerações dos docentes.

5.5. Ainda relacionada com a questão dos salários, a Comissão considerou que a diferença salarial de 1.3 entre o nível 1 e o nível 6 é pouco apelativa para a carreira. Durante as reuniões com o Governo foi suscitada a possibilidade desta diferença aumentar para 1.6, de modo a criar uma maior motivação para a evolução na carreira pelo pessoal docente. Acresce que a Comissão considerou a fórmula de cálculo demasiado complexa, susceptível de



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

criar dúvidas na aplicação da lei, entendendo que, se a diferença salarial entre o nível 1 e o nível 6 é de 30%, tal devia ficar expressamente previsto na lei.

O Governo manteve, contudo, a opção legislativa original de manter a diferença entre o primeiro e o último nível da carreira na diferença originalmente proposta. Não obstante, aceitou a sugestão da Comissão de alterar a redacção da fórmula de cálculo, passando agora a constar no texto da lei que a diferença salarial entre os níveis 1 e 6 da carreira docente deve ser de 30%.

5.6. A proposta de lei na sua versão inicial tinha como universo de aplicação apenas o pessoal docente a tempo inteiro das escolas particulares do regime escolar local, salvo disposição em contrário. Ou seja, a futura lei excluía do seu âmbito de aplicação o pessoal docente a tempo parcial, excepto quando dispusesse de forma diferente. Desta forma e seguindo a formulação prevista na norma sobre o âmbito, ao longo do texto da proposta de lei surgiam dispositivos sobre várias matérias determinando que aquelas se aplicavam também ao pessoal docente a tempo parcial, ou, pelo contrário, excluía da sua aplicação este grupo de pessoal docente. Esta situação de diferenciação de tratamento levantou várias questões à Comissão. Em primeiro lugar, suscitou-se a sua desconformidade face à Lei Básica, nomeadamente ao artigo 25.º, que consagra o princípio da igualdade, matéria sobre a qual a Assembleia Legislativa já se pronunciou em momentos anteriores, nomeadamente aquando da análise da lei das relações de trabalho⁸, e de uma petição entregue à Assembleia Legislativa

⁸ Ver Parecer n.º 1/III/2008, da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, de 25 de Julho de 2008, onde se refere, para além de outras considerações, que a diferenciação de tratamento entre trabalho a tempo inteiro e trabalho a tempo parcial deve ser considerada pela lei através do princípio da proporcionalidade e da equiparação de conteúdo funcionais e não através da exclusão do gozo de direitos básicos dispensados aos trabalhadores que nada tenham a ver com a duração do trabalho.



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

N
F
F
w

relativa ao regime legal do trabalho a tempo parcial⁹. Em segundo lugar, considerando que o trabalho a tempo parcial não se encontra ainda regulado¹⁰, a proposta de lei não deveria prever normaçaõ especifica sobre relações de trabalho que não têm ainda conformação no ordenamento jurídico da RAEM.

7
7

Colocada a questão ao Executivo aquando da primeira reunião deste com a Comissão, o mesmo entendeu o alcance das suas preocupações, tendo alterado, em conformidade, o âmbito da proposta de lei. Pelo que, a futura lei, aplicar-se-á a todos os docentes que exerçam funções nas escolas particulares do ensino não superior do regime escolar local da RAEM, mantendo-se a opção legislativa original apenas em certas situações muito específicas (nomeadamente no acesso gratuito aos cuidados de saúde), situação de que se dará conta aquando da análise na especialidade.

Nesta matéria suscitou-se ainda a questão de se saber se a futura lei abrangeria também o pessoal docente não residente que exerça funções nas escolas privadas, tendo o Governo esclarecido a Comissão em sentido positivo, ou seja, a futura lei aplicar-se-á a todo o pessoal docente que exerça funções na RAEM. A opção legislativa tomada é a de abranger não apenas o pessoal docente com estatuto de residente, permanente ou não permanente, mas também quem tem apenas uma autorização de permanência na RAEM, nomeadamente os trabalhadores não residentes.

⁹ Ver Relatório n.º 2/III/2008, da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa, de 8 de Agosto de 2008. Neste relatório refere-se também que "(...) o tratamento diferenciado dos trabalhadores consoante a forma de organização do tempo de trabalho resultante do contrato, pode conduzir a uma violação do princípio da igualdade no gozo de direitos e da protecção dispensada pela lei. Neste caso, estar-se-á em presença de um tratamento distinto para situações que têm natureza idêntica, apenas diferenciadas em função da duração do trabalho. Em última análise, é o princípio de que todos "os residentes de Macau são iguais perante a lei", consagrado no artigo 25.º da Lei Básica, que pode estar em causa."

¹⁰ A lei das relações de trabalho – Lei n.º 7/2008 - no seu n.º 3 do artigo 3.º, determina que o trabalho a tempo parcial será regulado por legislação especial, o que ainda não aconteceu.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin, including 'Fong' and other illegible marks.]

5.7. A versão original da proposta de lei, no seu artigo 12.º, estipulava a idade de 65 anos como idade máxima para o exercício de funções pelo pessoal docente. Esta limitação de idade para o exercício de funções suscitou reacções díspares, quer dentro da Comissão, quer junto de Deputados não membros da Comissão que assistiram às reuniões. Entendem certos Deputados que a função docente é muito exigente e que a idade de 65 anos como limite máximo para o exercício da docência, é adequada. Por outro lado, outros Deputados entendem que deve ser deixado ao critério das partes (escola e pessoal docente) a idade máxima para o exercício de funções, tal como acontece com outras classes profissionais do regime privado.

Face à falta de consenso sobre a matéria entendeu o Governo retirar da proposta de lei a norma sobre o limite máximo de idade para o exercício de funções pelo pessoal docente. Pelo que, no futuro, serão a escola e o interessado a acordar a idade limite quer para o exercício de funções, quer para o exercício do direito de aposentação, tal como se prevê que venha a ser regulado no regime de previdência central¹¹.

5.8. A matéria da avaliação do desempenho do pessoal docente suscitou grande preocupação à Comissão, uma vez que será a primeira vez que o pessoal docente das escolas particulares será sujeito a avaliação e as consequências desta situação para os docentes causam apreensão aos Deputados.

É consensual entre os Deputados que a sujeição do pessoal docente a avaliação do desempenho é um factor importante para se atingir um dos objectivos da proposta de lei, que é de aumentar a qualidade do pessoal

¹¹ Actualmente o Regulamento Administrativo n.º 31/2009 prevê que após os 65 anos de idade possa ser requerido o levantamento total ou parcial da verba da conta individual dos participantes do Regime de Poupança Central.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin, including 'Fog' and 'M']

docente com vista a assegurar uma educação de excelência nas escolas da RAEM. Sem professores de qualidade, não pode haver educação de qualidade.

Contudo, a Comissão detectou falhas no regime de avaliação previsto na proposta de lei. Assim, e desde logo, na norma sobre os objectivos da avaliação, que dava especial ênfase à promoção do desenvolvimento profissional do pessoal docente e à mudança de nível. Ora, entende a Comissão, que os objectivos da avaliação vão para além do desenvolvimento profissional, sendo a mudança de nível uma consequência da avaliação e não um dos seus objectivos. A avaliação do desempenho, releva, principalmente, para aferir o desempenho profissional dos que a ela estão sujeitos. Contudo, este objectivo, não encontrava qualquer manifestação na redacção original da norma sobre os objectivos da avaliação.

A proposta de lei não continha qualquer conteúdo programático sobre os objectivos, os princípios e os critérios da avaliação. Nomeadamente, não existia qualquer referência aos critérios e princípios a que deve obedecer qualquer regime de avaliação, a saber: objectividade, justiça, igualdade, fundamentação, etc.

Acresce que a versão original da norma criava um critério diferenciador, não sujeitando os directores das escolas a avaliação, solução que vai ao arrepio dos últimos desenvolvimentos da legislação de Macau nesta matéria, nomeadamente na função pública, em que todo o pessoal está sujeito a alguma forma de avaliação.

Da mesma forma, não se encontravam previstas na proposta de lei as consequências da avaliação do desempenho, nomeadamente das avaliações negativas por mau desempenho profissional. Entende a Comissão que docentes com menções negativas podem por em causa a qualidade do ensino



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

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

prejudicando, em consequência, os alunos. No entanto, também consideram que devem ser dadas oportunidades a estes docentes de melhorar as suas competências profissionais, quer seja através da frequência de acções de formação, quer seja através do reajustamento das suas funções. Foi ainda discutida a possibilidade de a DSEJ ter um papel interventivo nesta matéria de forma a evitar que os docentes com avaliações negativas sejam prejudicados.

A par destas preocupações outras se colocaram, nomeadamente relacionadas com as garantias do pessoal docente em matéria de impugnação, entendendo a Comissão que deveria melhorar-se o mecanismo de impugnação previsto na proposta de lei, de forma a criar-se um mecanismo mais garantístico e ao qual o pessoal docente recorresse sempre que se sentisse prejudicado na sua avaliação, sem receios de ver a sua situação profissional posta em causa. Nesta matéria, a Comissão considerou que a reclamação junto da escola teria poucos efeitos práticos. Em primeiro lugar, por se entender que as escolas dificilmente alterariam a classificação atribuída e, por outro, por considerarem que este mecanismo de alguma maneira impediria o pessoal docente de reclamar por receio das consequências que daí adviriam na renovação dos respectivos contratos. Por último, a Comissão julga que deveria ser considerada nesta matéria a especificidade de Macau ser uma terra pequena onde toda a gente se conhece, o que resultaria no constrangimento de se reclamar junto de alguém que se conhece e em relação a quem se está numa relação de inferioridade hierárquica com poder para determinar a vida profissional, nomeadamente em matéria de renovação de contratos. Entende a Comissão que esta circunstância seria mais um factor limitativo para o exercício do direito de reclamação. A Comissão gostaria de assegurar que o pessoal docente é avaliado com justiça e que os seus direitos e garantias são salvaguardados.



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

[Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'Fos' and various scribbles.]

Questão também sensível foi a do número de docentes na composição do Conselho de Avaliação do Pessoal Docente. Considerou-se, na Comissão, que pelo menos 1/3 destes membros deveriam ser docentes, de forma a garantir uma representação adequada destes profissionais no Conselho.

A Comissão considerou que, não obstante a autonomia de que gozam as escolas da RAEM, a matéria da avaliação do desempenho por ter consequências directas na carreira do pessoal docente e no seu reconhecimento pessoal e profissional (veja-se o caso da atribuição da menção de "Professor distinto"), deveria ser objecto de um mais aprofundado tratamento no texto da proposta de lei, de forma a reforçarem-se as garantias deste pessoal.

O Executivo, nas suas explicações à Comissão, declarou que nesta matéria foi necessário encontrar o equilíbrio entre o interesse do pessoal docente e a autonomia das escolas, pelo que entenderam produzir uma regulação que deixasse autonomia às escolas para regularem por si próprias o processo de avaliação, introduzindo por isso uma regulação minimalista na proposta de lei. Contudo, reconheceu as preocupações da Comissão e, em conformidade, aceitou fazer algumas alterações relevantes na proposta de lei sobre esta matéria.

Assim e desde logo, foi criado um capítulo novo autónomo (Capítulo VI) que trata especificamente da matéria da avaliação do desempenho. Foi introduzida norma sobre os objectivos, os critérios e princípios que devem enformar o processo de avaliação (artigo 20.º da versão final da proposta de lei); determinaram-se as consequências das avaliações negativas (Satisfaz Pouco e Não Satisfaz) – artigo 22.º, n.º 2 -; determinou-se que os directores escolares ficam sujeitos a avaliação tal como o restante pessoal docente – artigo 24.º -; estipulou-se que a percentagem de docentes nos Conselhos de Avaliação que



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

não exercem funções de quadros médios e superiores não pode ser inferior a um terço do número total dos elementos que compõem o Conselho; determinou-se que atendendo à dimensão das escolas e às necessidades de avaliação dos membros dos Conselhos de Avaliação podem ser criados mais do que um Conselho de Avaliação; estipulou-se a forma de avaliação do pessoal dos Conselhos de Avaliação de forma a evitar-se que os membros dos Conselhos se avaliassem mutuamente; criou-se o regime de impedimentos para os membros dos Conselhos de Avaliação – artigo 25.º -; melhorou-se o regime de impugnação da avaliação, nomeadamente, clarificaram-se as regras de reclamação para o órgão notador e de recurso para o Conselho Profissional do Pessoal Docente; estipulou-se o dever de fundamentação da decisão sobre a reclamação; estipularam-se prazos para a interposição da reclamação, do recurso, bem como prazos de resposta para os órgãos recorridos e ainda para a decisão final da escola sobre a avaliação. Estipulou-se ainda que da decisão final deve ser dado conhecimento ao notado e ao Conselho Profissional do Pessoal Docente no prazo de cinco dias.

A Comissão e o Governo ponderaram também prever expressamente uma norma a referir que o pessoal docente poderia recorrer judicialmente da decisão final relativa à avaliação. No entanto, achou-se que tal não seria necessário, dado que nos termos gerais, nomeadamente do artigo 36.º da Lei Básica, assiste sempre um direito fundamental de acesso ao direito e de recorrer das decisões lesivas dos direitos e interesses dos particulares. Acresce que o direito de recurso se encontra consagrado na proposta de lei como princípio geral.

5.9. A Comissão não pode deixar de apreciar o esforço do Governo na redução, em geral, das componentes lectivas. Entende a Comissão que tal permitirá aos docentes dedicarem-se às suas actividades de desenvolvimento



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

profissional e de investigação, melhorando assim as suas competências e, em consequência, elevar o nível da educação da RAEM. Não obstante, a Comissão não pôde deixar de questionar o Governo em relação às razões que determinaram que a componente lectiva dos docentes do ensino infantil estivesse contabilizada em horas e não organizada em tempos lectivos, e a razão porque esta componente lectiva, contrariamente às restantes, resultava numa carga horária mais pesada do que a carga horária actualmente em vigor. Actualmente, a componente lectiva dos docentes do ensino infantil, tem uma duração semanal entre 800 e 1200 minutos. A prevista na proposta de lei na sua versão original poderia resultar numa componente lectiva de 1650 minutos por semana.

Sobre estas matérias, nomeadamente, sobre a contabilização da componente lectiva em horas e não em tempos lectivos no ensino infantil, o Governo esclareceu que tal se devia ao facto de a componente lectiva abranger todas as actividades educativas, tendo por isso sido prevista a sua organização em horas e não em tempos lectivos. Ao que acresceu ter esta solução merecido a concordância geral do sector educativo durante a auscultação pública. Contudo, o Governo esclareceu que de acordo com o Decreto-Lei n.º 38/94/M, que estabelece o quadro orientador da organização curricular para certos níveis de ensino, nada impede que o ensino infantil seja organizado por tempos lectivos.

Não obstante, a Comissão entendeu que o assunto devia merecer nova ponderação pelo Governo, atentos os objectivos da proposta de lei de elevar o nível da educação da RAEM através do aumento da qualidade profissional do pessoal docente. Entende a Comissão que docentes com cargas horárias muito pesadas terão dificuldade em manter a qualidade do seu desempenho profissional.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Em face das considerações da Comissão, o Governo entendeu alterar a componente lectiva normal dos docentes do ensino infantil para tempos lectivos à semelhança das restantes, estabelecendo esta entre 21 a 23 tempos lectivos por semana. O que se traduziu numa redução efectiva da carga horária face à prevista na versão original da proposta de lei¹².

5.10. A proposta de lei não previa a atribuição do prémio de antiguidade a ser pago pelas escolas ao pessoal docente, situação que suscitou interrogações à Comissão, uma vez que o dever das escolas pagarem um prémio ao pessoal docente por cada dois anos lectivos de serviço se encontra previsto no artigo 17.º do Decreto-Lei 15/96/M, de 25 de Março. A sua não previsão na proposta de lei colocava em causa direitos adquiridos do pessoal docente. Além disso, entende a Comissão que este prémio de antiguidade contribui para estabilizar o pessoal docente nas escolas, para o fidelizar, de forma a que as escolas criem equipas estáveis e competentes.

O Governo, numa primeira fase, defendeu que este prémio já se encontrava reflectido no subsídio de desenvolvimento profissional. Contudo, este subsídio é suportado pelo Governo e não tem como pressupostos de atribuição a antiguidade de serviço nas escolas. Pelo que a Comissão entendeu que não se poderia considerar que o subsídio de desenvolvimento profissional absorvia este prémio de antiguidade.

Em face desta posição da Comissão, o Governo aceitou consagrar no texto da proposta de lei um prémio de antiguidade semelhante ao actualmente previsto na lei em vigor de forma a salvaguardar plenamente os direitos adquiridos do pessoal docente.

¹² Os Anexos I e II do Decreto-Lei n.º 38/94/M, prevêm uma duração de cada tempo lectivo para este nível de ensino entre um mínimo de 25 minutos e um máximo de 40 minutos.



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

A este propósito convém referir que nesta proposta de lei está em causa uma alteração à carreira do pessoal docente, sendo necessário acautelar que o novo regime jurídico não vai ser mais desfavorável do que o actualmente vigente, assegurando-se a necessária protecção dos direitos adquiridos deste pessoal conforme resulta do princípio da tutela da confiança consagrado no ordenamento jurídico da RAEM.

5.11. A entrada em vigor da lei suscitou uma viva discussão no seio da Comissão, uma vez que o artigo 68.º da versão original estabelecia uma vigência diferida em relação a certas matérias que podia ir até quatro anos após a entrada em vigor da lei. A Comissão suscitou junto do Governo da razão de ser de tal metodologia e se em relação a certas matérias específicas não poderia a lei produzir efeitos retroactivos, ou então ser antecipada a sua vigência para prazos mais curtos, nomeadamente nas matérias relativas ao fundo de previdência, aos requisitos de formação dos directores e outros quadros, à atribuição da menção de "Professor distinto", à aplicação do critério de diferenciação dos salários entre os vários níveis da carreira e ao subsídio de desenvolvimento profissional. Entendeu a Comissão que sendo um dos objectivos da proposta de lei a elevação da qualidade e das garantias do pessoal docente, não se justificam os atrasos na prossecução deste objectivo que a sua aplicação diferida trará. Pelo contrário, considerou, certas matérias, como por exemplo, as acima enunciadas, deveriam entrar em vigor imediatamente ou no mais curto espaço de tempo possível.

A estas preocupações da Comissão suscitaram-se outras que se relacionam com o facto de se saber se a vigência diferida de certas normas da lei não poria em causa a sua coerência e não traria problemas de aplicação prática.



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

O Governo nos seus esclarecimentos à Comissão referiu que as razões que levaram a prazos de *vacatio legis* tão extensos prendem-se com dois factores: em primeiro lugar, porque a entrada em vigor no início do ano lectivo facilita a aplicação da lei pelas escolas uma vez que estas planeiam as suas actividades e a organização do pessoal tendo como base o ano escolar; em segundo lugar, porque muitas escolas não estão preparadas para implementarem a lei em prazos muito curtos, nomeadamente no que se refere aos salários e ao fundo de previdência.

Acresce que certas matérias, como por exemplo, as relativas ao fundo de previdência, ao desenvolvimento profissional, à verificação dos níveis e à avaliação do desempenho, necessitam de ser regulamentadas e para isso é necessário tempo, principalmente para as matérias cuja regulamentação é da responsabilidade das escolas, como as relativas ao fundo de previdência e à avaliação do desempenho.

Não obstante, o Governo considerou que em relação a algumas matérias, nomeadamente algumas das que dependem da organização das escolas, poder-se-ia equacionar junto destas da possibilidade de produzirem efeitos mais cedo do que o previsto na proposta de lei.

Em face deste entendimento e indo ao encontro das opiniões da Comissão, foi antecipada a vigência em um ano das normas relativas à diferença salarial entre níveis da carreira docente, à obrigatoriedade da conclusão das reciclagens profissionais e à avaliação do desempenho, passando agora a produzir efeitos a partir do primeiro dia do segundo ano da entrada em vigor da lei. Ou seja, reduziu-se a *vacatio legis* para estas matérias de três para dois anos.



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'Fong', 'M.', and 'w'.]

Já as normas relativas ao posicionamento nos níveis e ao subsídio de desenvolvimento profissional, retroagirão os seus efeitos ao primeiro dia do mês seguinte ao da publicação da lei, o que corresponde a uma grande melhoria face ao regime inicialmente proposto.

6. Aquando da análise da proposta de lei procedeu-se ao estudo da legislação relacionada e complementar a esta proposta de lei. Do estudo feito verificou-se que existem vários diplomas já antigos e parcialmente ultrapassados que não se encontram expressamente revogados e que contêm disposições, conceitos, e definições que não se coadunam e por vezes estão em contradição com o regime que agora se pretende criar. A título de exemplo pode citar-se o Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de Julho, que define o estatuto das instituições educativas particulares que ministrem ensino não superior. Este diploma contém disposições sobre as competências do director, dos órgãos de gestão da escola e sobre o regime de pessoal que não estão em correspondência com o que agora se pretende consagrar nesta proposta de lei. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 41/97/M, de 22 de Setembro, que define o regime jurídico da formação do pessoal docente das instituições do ensino não superior, estabelece objectivos para as diversas formas de formação que não estão em completa consonância com o previsto na Lei de Bases do Sistema de Ensino Não Superior. Já no Decreto-Lei n.º 38/94/M, de 18 de Julho, a organização da educação regular não corresponde ao que está consagrado na Lei de Bases do Sistema de Ensino Não Superior, a Lei n.º 9/2006. Esta questão da deficiente articulação sistemática da regulação legal vigente por falta de revogação da legislação mais antiga, já foi abordada aquando da análise da Lei de Bases do Sistema de Ensino Não Superior, tendo na altura sido considerado *“que a proposta de lei define que a legislação complementar outrora aplicável se mantém em vigor até à entrada em vigor dos novos diplomas complementares. A elaboração não atempada dos diplomas complementares afectará directamente o*



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

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

*desenvolvimento do processo da reforma educativa e a articulação entre os diversos regimes jurídicos envolvidos (...)*¹³. O arrastamento desta situação não é recomendável.

Colocada a questão ao Governo, o mesmo referiu que está ciente do assunto, mas que entende que os diplomas só devem ser revogados quando for produzida toda a legislação relativa ao ensino não superior, ou seja, quando a revisão de todo o regime estiver completa.

A Comissão tomou nota desta posição do Governo e assim sendo recomenda ao Governo que produza o quanto antes toda a legislação complementar necessária para que não estejam em vigor diplomas sobre as mesmas matérias contraditórios entre si. Até lá deve ser feita uma aplicação cautelosa dos normativos vigentes que contêm norma já regulada noutros diplomas procurando articular os vários diplomas legais vigentes tanto quanto tal seja possível.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela 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.

¹³ Parecer n.º 3/III/2006, da 1.ª Comissão Permanente, de 5 de Dezembro de 2006, pág. 7 da versão portuguesa.



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

Durante a apreciação na especialidade, a Comissão contou com a estreita colaboração do proponente. A análise que a seguir se faz reflecte as preocupações da Comissão e tem como referência a nova versão da proposta de lei apresentada pelo Governo. Importa referir mais uma vez que as referências quando tenham de ser feitas durante a análise à versão inicial da proposta de lei, delas se fará menção em especial.

Assim:

Artigo 1.º - Objecto e finalidades

A epígrafe deste artigo foi alterada de forma a melhor reflectir o seu conteúdo, nomeadamente o estabelecido no número 2. A redacção do número 2 da versão portuguesa foi melhorada com vista a uma melhor percepção do seu conteúdo.

Artigo 2.º - Definições

Esta proposta de lei estabelece uma definição de pessoal docente sem qualquer enquadramento com os diversos regimes vigentes, tanto os regimes que regulam o ensino público, como os que regulam o ensino privado. A definição que agora se consagra alarga o conceito de pessoal docente aos directores, aos quadros médios e superiores das escolas e aos docentes, quando nos regimes em vigor o conceito de pessoal docente se circunscreve aos docentes que leccionam níveis de ensino diferentes e aos docentes com diferentes qualificações académicas.¹⁴ Questionado o Governo acerca das razões que determinaram o alargamento deste conceito, o mesmo explicou que

¹⁴ Ver a propósito e por exemplo, o Decreto-Lei n.º 15/96/M, de 25 de Março, e o Decreto-Lei n.º 67/99/M, de 1 de Novembro.



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

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

com esta definição se pretende salvaguardar a situação de diversos profissionais do ensino no que se refere a certos direitos de que são beneficiários e que, por se entender tratar-se de direitos adquiridos, não poderiam agora ser retirados.

Foi ainda melhorada a definição de director com vista a uma melhor correspondência com as funções que este profissional desempenha.

Artigo 3.º - Âmbito

Tal como se explicou na parte da generalidade deste parecer, o âmbito da proposta de lei foi alargado abrangendo agora todo o pessoal docente das escolas particulares do ensino não superior, independentemente da forma de prestação de trabalho. Em face disso, alterou-se, em conformidade, a redacção da norma.

Artigos 4.º e 5.º - Direitos e Deveres

Estes dois artigos receberam melhorias de redacção, tanto na versão chinesa, como na versão portuguesa.

Artigo 6.º - Director

O n.º 1 deste artigo foi eliminado por ser desnecessário repetir a definição de director no enquadramento das respectivas funções quando já antes, e em sede própria, havia sido definida (artigo 2.º).

Houve ainda uma alteração no seu conteúdo funcional com o acrescento de novas funções que constam das alíneas 1) e 2).



N.º 12
F.º 1
M.º 1
L.º 1
M.º 1
L.º 1
M.º 1
L.º 1

Artigo 8.º - Docentes

O conteúdo funcional dos docentes foi enriquecido uma vez que o artigo, na sua versão original, consagrava uma deficiente previsão das funções pedagógicas que constituem a componente nobre da função docente. A Comissão chamou a atenção do Governo para esta questão, tanto mais que as funções não pedagógicas assumiam uma relevância no contexto do artigo que poder-se-ia ser levado a pensar que as funções nobres do exercício da docência são as funções não pedagógicas. Em face disto, o Governo entendeu reforçar no texto da proposta de lei a componente pedagógica, dando-lhe um tratamento mais relevante e aproximando-a do regime estabelecido para as escolas do ensino oficial não superior.

Foi ainda dada nova redacção à norma sobre o desenvolvimento profissional aproximando-a da consagrada na Lei n.º 12/2010, que estabelece o regime das carreiras dos docentes e auxiliares de ensino das escolas oficiais do ensino não superior.

CAPÍTULO IV – Exercício de funções

Neste capítulo foram introduzidas alterações de sistematização, tendo-se introduzido duas Secções de forma a que as matérias ficassem melhor arrumadas. As epígrafes do Capítulo e dos artigos também foram alteradas em consequência da nova sistematização introduzida.

Acresce que se concentrou no número 4 do artigo 9.º, a competência da Direcção dos Serviços de Educação para planear, definir e reconhecer os cursos relacionados com as reciclagens profissionais, matéria que se encontrava dispersa por vários normativos.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

CAPÍTULO V – Níveis e promoção

A designação e a estrutura deste capítulo foram alteradas em consequência de se ter entendido que o capítulo era demasiado extenso e que dispunha sobre matérias não relacionadas entre si, o que tornava difícil a sua leitura e percepção, além de contrariar as regras de legística. Assim, retirou-se deste capítulo a matéria relacionada com a avaliação do desempenho, e sistematizou-se em duas secções: a primeira, contendo o regime geral de mudança de nível e a segunda, o regime especial.

Para além das alterações na sistematização, foram feitas também alterações em vários artigos. Nestes termos:

Artigo 15.º - Mudança de nível

O proémio do n.º 1 deste artigo foi alterado em consequência de haver necessidade de se criar uma norma de salvaguarda. Ou seja, este número dispunha que a mudança de nível do pessoal docente estava sujeita à verificação dos requisitos de tempo de serviço, avaliação do desempenho e desenvolvimento profissional. Contudo, tal só é assim para os primeiros níveis da carreira. A mudança para os níveis 2 e 1 depende ainda de outro requisito, consubstanciado na titularidade do grau de licenciatura ou habilitação equivalente ou superior e de curso de formação pedagógica. Assim sendo, houve necessidade de salvaguardar esta regra, fazendo a respectiva alteração no proémio do número 1.

Acresce que o artigo na sua versão original era demasiado extenso, juntava as regras gerais para a mudança de nível com as regras especiais, e ainda com a matéria relativa à contagem de tempo de serviço. Pelo que se



Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the letter 'N' and various scribbles.

entendeu dividi-lo em quatro artigos distintos, o que facilitará a leitura da lei aos que com ela tiverem de lidar. Assim, o artigo 15.º prevê os requisitos para a mudança de nível, o artigo 17.º dispõe sobre o tempo de serviço para a mudança de nível, os artigos 18.º e 19.º dispõem sobre o regime especial de mudança de nível, matéria consagrada na Secção II deste Capítulo V.

Artigo 16.º - Antecipação da mudança de nível

Este normativo corresponde ao artigo 18.º da versão original da proposta de lei. A sua deslocação no texto da proposta de lei deveu-se à necessidade de se melhorar a sistematização da proposta de lei, de forma a tornar a lei mais clara. A redacção sofreu também alterações significativas, sem contudo ter sido alterada a intenção legislativa subjacente. Julga a Comissão que a nova redacção torna os pressupostos para a antecipação da mudança de nível mais claros.

Artigo 17.º - Tempo de serviço

Este artigo corresponde, essencialmente, ao número 8 do artigo 17.º da versão original da proposta de lei, tendo sido acrescentada a alínea 3). O acréscimo é o resultado da discussão havida no seio da Comissão sobre as consequências das avaliações negativas. Entende a Comissão que o tempo de serviço avaliado negativamente, ou seja, com as menções de "Satisfaz pouco" e de "Não satisfaz" não deve relevar para efeitos de mudança de nível. Este entendimento da Comissão mereceu acolhimento do Governo, do que resultou a sua consagração no texto da proposta de lei, consubstanciada no aditamento desta nova alínea 3).



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

Handwritten notes and signatures:
Z
M-8
Joy
[Signature]
[Signature]
[Signature]

A redacção da alínea 2) foi alterada em consequência da alteração da redacção da norma sobre o âmbito da proposta de lei. Contudo, a intenção legislativa original da proposta de lei nesta matéria não sofreu alterações. Assim, entende o Governo, que o tempo de serviço que não corresponda a horários normais de trabalho não deve relevar para efeitos de mudança de nível. Este entendimento manteve-se no texto da norma, apenas se adaptando a sua redacção.

Artigo 18.º - Situações especiais

Este artigo corresponde aos números 9 e 10 do artigo 17.º da versão original da proposta de lei. A redacção foi melhorada, principalmente a da versão portuguesa.

Artigo 19.º - Dispensa de requisitos

Este artigo corresponde ao número 7 do artigo 17.º da versão original da proposta de lei.

CAPÍTULO VI – Avaliação do desempenho

Tal como se referiu na parte da generalidade deste parecer, a Comissão entendeu que a matéria da avaliação do desempenho estava deficientemente tratada na proposta de lei. A relevância jurídica da avaliação do desempenho, que se traduz na promoção na carreira através da mudança de nível, na possibilidade de antecipação da mudança de nível com a redução em um ano de serviço face ao tempo legalmente exigido, num dos requisitos essenciais para a atribuição da menção de professor distinto, e, obviamente, como factor que não deixará de ser considerado pelas escolas na renovação dos contratos do



T
Z
P
F08
M
M

peçoal docente, exige que o seu tratamento no texto da proposta de lei seja o mais rigoroso e detalhado possível, dentro dos espartilhos inerentes ao facto de se estar a legislar num âmbito em que os sujeitos jurídicos são entidades privadas¹⁵. Em face disto, a Comissão entendeu que se deveria fazer um esforço acrescido no sentido de consagrar um regime de avaliação do peçoal docente mais garantístico, definindo critérios e impondo princípios a que o processo de avaliação deve obedecer.

Neste pressuposto, foram feitas profundas alterações no texto da proposta de lei, consubstanciadas na autonomização da matéria num novo Capítulo e no que a seguir se passa a expor:

Artigo 20.º - Objectivos, critérios e princípios gerais

Este artigo corresponde na estrutura da proposta de lei da versão original ao artigo 21.º Sofreu contudo, profundas alterações, estabelecendo os objectivos, os critérios e os princípios gerais a que deve obedecer o processo de avaliação do desempenho. Assim, estabeleceu-se que a avaliação do desempenho tem como objectivos o reconhecimento e a melhoria do desempenho profissional do peçoal docente, bem como a promoção do seu desenvolvimento profissional e que deve basear-se em critérios objectivos e subordinar-se aos princípios da justiça, igualdade, imparcialidade e fundamentação adequada. Estabeleceu-se ainda que o processo de avaliação tem carácter confidencial.

A Comissão, das suas reuniões e nas reuniões com o Governo mostrou sempre uma grande preocupação com esta matéria, entendendo sempre que a

¹⁵ Sobre o assunto ver Rui de Figueiredo Marcos, "A gestão por objectivos e o sistema de avaliação do desempenho da administração pública" in Boletim da Faculdade de Direito, STVDIA IYRIDICA 92, 2008, Universidade de Direito, Coimbra Editora, pág.279 e seguintes.



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

Jong
M
no
↓
↑

lei deveria consagrar os princípios a que deve obedecer o processo de avaliação e que esta matéria deveria ficar consagrada no texto da lei e não, como era intenção inicial do Governo, que a sua regulação fosse feita pelas escolas.

Os princípios consagrados neste artigo para o processo de avaliação são princípios que enformam todos os regimes de avaliação de desempenho, não devendo a sua aplicação constituir qualquer dificuldade para as escolas. Pelo contrário, funcionarão como parâmetros orientadores na actuação das escolas e dos órgãos notadores. A consagração no texto da proposta de lei da necessidade de serem observados critérios objectivos no processo de avaliação e de este processo ter de obedecer a um conjunto de princípios fundamentais é de extrema importância para o pessoal docente, uma vez que vincula os órgãos notadores das escolas e as próprias escolas a actuarem em conformidade com os mesmos, disciplinando a sua actuação.

Acresce que a obrigatoriedade de serem definidos, no início do processo de avaliação, a área, os factores e os indicadores da avaliação considerados em função da natureza das funções do pessoal docente, constitui uma garantia de transparência e de previsibilidade para os notados, uma vez que tal implica que lhes sejam divulgados os objectivos, os fundamentos, os conteúdos e o sistema de classificação.

Da mesma forma considera que os direitos de reclamação e de recurso da avaliação devem ficar expressamente previstos no texto da lei e não, como previa a versão original da proposta de lei, no regulamento a elaborar pelas escolas. Nesta matéria, é importante ter presente que o direito de reclamar e de recorrer da avaliação constituem garantias necessárias de defesa do pessoal docente de decisões que possam por em causa o direito deste pessoal a ser avaliado segundo os critérios e os princípios consagrados na lei.



Handwritten notes and signatures:
Z
Fong
N. J.
V
m
7

Artigo 22.º - Menções qualitativas

A versão original da proposta de lei nada referia relativamente às consequências das menções negativas, matéria que causou preocupações à Comissão, conforme foi explicado na parte da generalidade deste parecer. Em consequência das preocupações da Comissão, foi aditado um novo número a este artigo onde se consagra a obrigatoriedade das escolas prestarem apoio profissional ao pessoal docente a quem sejam atribuídas as menções de “Não satisfaz” e de Satisfaz pouco”, permitindo-lhes frequentar acções de reciclagem e de formação, ou ainda reajustar as funções deste pessoal de forma a que possa continuar a trabalhar. A preocupação, quer da Comissão, quer do Governo, foi sempre a de evitar que a atribuição das menções negativas pusesse em causa, por um lado, a qualidade do ensino e, por outro, que em consequência destas menções, o pessoal docente visse posta em causa a sua carreira profissional. A solução que agora se encontra consagrada no n.º 2 do artigo 22.º vai ao encontro destas preocupações.

Artigo 24.º - Avaliação do desempenho dos directores

Na versão original da proposta de lei os directores não estavam sujeitos a avaliação do desempenho. Considerando a Comissão que todo o pessoal docente deve ficar sujeito a avaliação, nomeadamente os directores, houve necessidade de consagrar na proposta de lei este entendimento, bem como o órgão ou entidade que deverá proceder à avaliação dos directores, o que foi feito neste artigo. Assim, consagrou-se que os directores escolares serão avaliados pelas entidades titulares das escolas.

Artigo 25.º - Avaliação do desempenho dos quadros médios e superiores de gestão da escola e dos docentes



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

[Handwritten signatures and initials in the top right corner, including 'Fong', 'N.S.', and 'wo' with arrows pointing to the text below.]

Este artigo é novo e prevê não só a avaliação dos quadros médios e superiores, como ainda determina que a proporção de docentes que não exerçam funções de quadros médios e superiores nos Conselhos de Avaliação não pode ser inferior a um terço do número total de elementos que compõem os Conselhos, situação que na versão original da proposta de lei não se encontrava devidamente salvaguardada¹⁶. Nesta matéria, a Comissão teve a preocupação de encontrar um justo equilíbrio na composição dos Conselhos de Avaliação, equilíbrio este que só poderia ser conseguido se os docentes que exercem funções exclusivamente educativas e de ensino alí estivessem devidamente representados.

Acresce, ainda, que não se tinha tido em consideração a dimensão das escolas na previsão dos conselhos de avaliação, ou seja, não tinha sido considerada a possibilidade de, face à dimensão das escolas, ser necessário mais do que um conselho de avaliação. Faltava, também, normação sobre a avaliação dos membros dos Conselhos de Avaliação, assim como sobre o regime de impedimentos destes membros. Da discussão de todas estas questões com o Governo resultou o aditamento deste novo artigo 25.º, que disciplina estas matérias.

Artigo 26.º Regulamento de avaliação

Este artigo foi autonomizado do artigo 25.º da versão original da proposta de lei. Este, previa no seu número 4, que as escolas deviam elaborar um regulamento de avaliação e publicá-lo junto do seu pessoal docente¹⁷. Contudo, a sua redacção era pouco clara, para além de deixar de fora a normação de certas matérias. Assim sendo, entendeu-se criar um novo artigo que dispusesse

¹⁶ Ver n.º 2 do artigo 25.º da versão original da proposta de lei.

¹⁷ Ver n.º 4 do artigo 25.º da versão original da proposta de lei



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

exclusivamente sobre o regulamento de avaliação. Consagrou-se especialmente que do regulamento de avaliação deve constar o direito dos notados de reclamar e de recorrer da avaliação que lhes seja atribuída, bem como o dever das escolas publicitarem o regulamento junto do pessoal docente e entregar-lhes uma cópia do mesmo.

Artigo 27.º - Impugnação

Este artigo corresponde ao artigo 26.º da versão original da proposta de lei. Contudo e como foi detalhadamente explicado no ponto 5.8 da generalidade deste parecer, o seu conteúdo foi profundamente alterado de forma a reforçar as garantias do pessoal docente nesta matéria.

Artigo 28.º - Professor distinto

A redacção foi melhorada e a estrutura do artigo também, mantendo-se contudo a filosofia inicial da proposta de lei.

Artigo 31.º - Componente lectiva normal

Para além da componente lectiva normal dos docentes do ensino infantil se ter alterado para tempos lectivos à semelhança dos restantes níveis de ensino¹⁸, foi ainda aditada matéria sobre a componente lectiva dos docentes que leccionam exclusivamente entre as 18 horas e as 24 horas, previsão que não constava do texto da versão original da proposta de lei.

¹⁸ Na versão inicial a componente lectiva deste nível de ensino era computada em horas e não em tempos lectivos.



F
↓
W
Z
J
W
A
M

Artigo 36.º - Trabalho extraordinário e componente lectiva extraordinária

O aditamento deste artigo à proposta de lei prende-se com a decisão de serem repostas no texto da proposta de lei as matérias referentes ao trabalho extraordinário e à componente lectiva extraordinária, que constavam da terceira versão de consulta e que haviam sido retiradas do texto que foi enviado para apreciação da Assembleia Legislativa. O artigo sofreu aperfeiçoamentos de redacção face à versão do texto de consulta.

Artigo 37.º - Férias

O regime actual¹⁹ prevê que o pessoal docente tem direito a 30 dias de férias por ano, incluindo os dias de descanso semanal e os feriados. A proposta de lei, na sua versão original, previa o direito a 20 dias de férias não incluindo os dias de descanso semanal e os feriados. Da análise cuidada do normativo em vigor e do que estava proposto na proposta de lei resultava uma redução do tempo de férias do pessoal docente de quatro dias, dos quais dois eram dias úteis. Situação que punha em causa os seus direitos adquiridos. Discutida a situação com o Governo o mesmo procedeu a uma reponderação do assunto, tendo a nova versão apresentada à Assembleia Legislativa consagrado 22 dias de férias, nos quais não se incluem os sábados, os domingos e os feriados. Desta forma ficou salvaguardada a situação dos docentes, que mantêm os mesmos dias de férias que têm no regime actual, ainda que contabilizados de forma diferente.

Acresce a esta alteração uma outra introduzida no número 2, que se prende com a contagem dos dias que excedam um mês de serviço. Assim,

¹⁹ Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 15/96/M, de 25 de Março.



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

aditou-se normação que determina que sempre que o período remanescente a um mês seja igual ou superior a quinze dias, o pessoal docente tem direito a mais 1.5 dias de férias remuneradas.

Artigo 38.º - Feriados e faltas

Este artigo, na sua versão inicial, dispunha apenas sobre o regime de faltas do pessoal docente. Verificando-se, contudo, que inexistia no texto da proposta de lei normação específica sobre os feriados, entendeu-se incluir a matéria no artigo relativo às faltas, uma vez que se pretende que o regime seja o mesmo. Para além disto, alterou-se a redacção inicial no sentido de ser aplicado ao pessoal docente o regime da lei das relações de trabalho caso este seja mais favorável do que o previsto no estatuto da escola ou nas respectivas cláusulas contratuais.

Artigo 40.º - Regime geral²⁰

O número 1 deste artigo foi alterado no sentido de determinar que apenas as escolas particulares sem fins lucrativos ficam obrigadas a garantir que 70% das suas receitas são gastas com as despesas relativas às remunerações e às contribuições para o fundo de previdência do pessoal docente.

Foi clarificada, ainda, no número 3, a forma de diferenciação salarial entre os níveis da carreira do pessoal docente de forma a que se tornasse mais clara para os utilizadores da lei.

Artigo 41.º - Compensação pelo trabalho extraordinário e pela compensação lectiva extraordinária

²⁰ Este artigo corresponde ao artigo 37.º da versão original da proposta de lei.



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

Tal como já foi referido neste parecer, na versão original da proposta de lei não existia qualquer previsão sobre trabalho extraordinário e sobre compensação lectiva extraordinária contrariamente à terceira versão do texto de consulta. Pelo que, face à decisão da Comissão e do Governo de ser reinserida esta matéria no texto da lei, foi aditado este normativo a determinar a forma de compensação do trabalho extraordinário e da componente lectiva extraordinária. Entendeu-se que não se deveria criar um regime especial face à lei laboral, pelo que a forma de compensação do trabalho extraordinário e da componente lectiva extraordinária segue o regime consagrado na lei das relações de trabalho, nomeadamente nos artigos 37.º e 38.º.

Cumprе referir a este propósito que a terceira versão de consulta da proposta de lei previa que o trabalho extraordinário seria remunerado com um acréscimo de 20% face à remuneração normal, não estando previsto qualquer descanso adicional remunerado por trabalho extraordinário²¹. Acresce que também não estava prevista qualquer remuneração extraordinária para a componente lectiva extraordinária, sendo esta remunerada como sendo componente lectiva normal.²²

As alterações agora introduzidas na proposta de lei diferem, em muito e para melhor, da solução previamente consagrada na terceira versão de consulta da proposta de lei. Assim, de acordo com o agora disposto no n.º 1 do artigo 41.º da proposta de lei, que remete a matéria da remuneração do trabalho extraordinário e da componente lectiva extraordinária para a lei das relações de trabalho, não só o trabalho extraordinário pode ser remunerado com um acréscimo de 50% face à remuneração normal no caso de ser prestado por determinação prévia do empregador, independentemente do consentimento do

²¹ Ver artigo 32.º da terceira versão de consulta da proposta de lei.

²² Ver n.º 1 do artigo 33.º da terceira versão de consulta da proposta de lei.



[Handwritten signatures and initials]

trabalhador²³, como pela prestação de trabalho extraordinário que seja prestado nas condições das alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 36.^º²⁴ da lei das relações de trabalho, o pessoal docente fica com o direito a gozar um descanso adicional remunerado, nos termos do disposto no artigo 38.^º da mesma lei das relações do trabalho. Trata-se, portanto, de um regime bastante mais favorável para o pessoal docente, situação que dá grande satisfação à Comissão.

Artigo 42.º - Prémio de antiguidade

Este artigo foi aditado à proposta de lei em consequência de se ter entendido que a não previsão de um prémio de antiguidade a ser pago pelas escolas corresponderia a uma perda de direitos adquiridos pelo pessoal docente, uma vez que a lei actual prevê o pagamento de um prémio de antiguidade a ser pago pelas escolas²⁵. A manutenção do prémio de antiguidade é importante uma vez que é um factor de fidelização do pessoal docente às escolas.

Artigo 43.º - Fundo de previdência do pessoal docente

Não obstante o Governo ter mantido a opção política de não incluir no texto da proposta de lei a verba a conceder ao pessoal docente para o fundo de previdência – tal como constava da terceira versão de consulta –, a Comissão incentiva o Governo a tratar desta matéria com a maior celeridade possível através da sua previsão em diploma próprio, bem como a apoiar e incentivar as

²³ Artigo 36.º, n.º 1, alínea 1), da lei das relações do trabalho, por remissão do n.º 1 do artigo 37.º desta mesma lei, que diz o seguinte: "A prestação de trabalho extraordinário nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo anterior confere ao trabalhador o direito a auferir a remuneração normal do trabalho prestado com um acréscimo de 50%."

²⁴ Trabalho prestado por determinação do empregador independentemente do consentimento do trabalhador, quando se verificarem casos de força maior ou o empregador esteja na eminência de sofrer prejuízos importantes.

²⁵ Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 15/96/M, de 25 de Março.



escolas na criação célere e de forma justa do fundo de previdência do pessoal docente. Isto porque muitas vezes o pessoal docente não dispõe de qualquer regime de previdência que lhes permita gozar uma reforma em condições de dignidade. Em termos de regulação, o governo deve ainda preocupar-se com os montantes a serem comparticipados pelos professores e pelas escolas para o fundo de previdência de forma a que este fundo se torne garantidor de uma reforma digna, em consonância com os serviços prestados à RAEM por esta classe de pessoal.

Artigo 44.º - Acesso gratuito aos cuidados de saúde

Tal como já foi referido na parte da generalidade deste parecer, a intenção legislativa do executivo em matéria de acesso gratuito aos cuidados de saúde vai no sentido de diferenciar o pessoal docente com horários de trabalho incompletos que já se encontrem a exercer funções, do pessoal docente com horários de trabalho incompletos que iniciem funções após a entrada em vigor da lei. Ou seja, o pessoal docente que já se encontra a exercer funções à data da entrada em vigor da lei, continua a ter acesso gratuito aos cuidados de saúde prestado pelas instituições de saúde pública da RAEM. O pessoal docente que inicie funções após a entrada em vigor da lei não tem acesso gratuito aos cuidados de saúde. Esta intenção do Governo encontra consagração no n.º 2 do artigo 44.º que exclui do acesso gratuito aos cuidados de saúde o pessoal docente que não preste serviço nos termos dos artigos 30.º e 31.º, ou seja, que não tenha horários de trabalho completos. Esta solução constitui um retrocesso face ao regime actual que garante o acesso gratuito aos cuidados de saúde a todo o pessoal docente, qualquer que seja a forma de prestação de trabalho. Contudo, face às opiniões manifestadas no seio da Comissão, o Governo propõe uma solução que mitiga, ainda que de forma precária e insuficiente, a opção legislativa de excluir o pessoal docente com horários de trabalho incompletos do



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

acesso gratuito aos cuidados de saúde. Esta solução encontra-se consagrada na norma do número 6 do artigo 44.º, que permite que o pessoal docente com horários de trabalho incompletos tenha acesso gratuito aos cuidados de saúde quando consiga atingir, através do exercício de funções em várias escolas, o limite mínimo de tempos lectivos previstos no artigo 31.º²⁶.

Ainda nesta matéria há a referir que ao pessoal docente que cesse funções é garantido até atingir a idade de 65 anos o acesso gratuito aos cuidados de saúde, desde que tenha prestado vinte e cinco anos de tempo de serviço. Para a contagem destes vinte e cinco anos releva também o tempo de serviço prestado antes da entrada em vigor da lei na forma de horários de trabalho incompletos²⁷, tal como prevê o número 4 deste artigo 44.º. É de referir que na versão original submetida à Assembleia Legislativa não se encontrava consagrada esta previsão, ou seja, não existia normação sobre a contabilização do tempo de serviço prestado na forma de horários de trabalho incompletos para efeitos da contabilização dos vinte e cinco anos de tempo de serviço. Pelo que o seu aditamento constitui mais uma melhoria do regime em matéria de acesso gratuito aos cuidados de saúde para o pessoal que se encontre em exercício de funções à data da entrada em vigor da lei.

Artigo 47.º - Subsídio para o desenvolvimento profissional

²⁶ A este respeito, cumpre referir que houve uma alteração da política do Governo nesta matéria, uma vez que, aquando da discussão da Lei de bases do sistema educativo não superior garantiu na Assembleia Legislativa que "os benefícios e garantias do pessoal docente foram também matérias consideradas importantes pela Comissão. Segundo a resposta do Governo, o pessoal docente tem usufruído de assistência médica gratuita, benefício esse que vai ser regulado por diploma próprio. Entretanto, com vista a oferecer garantias mais amplas aos docentes, o Governo vai apoiar e incentivar as escolas a criarem um regime de aposentação, para o que será indispensável a colaboração das escolas, dado que em Macau, a maior parte das escolas é privada. No entanto, o Governo sublinhou que os benefícios e as garantias do pessoal docente não vão, de forma alguma, ser prejudicados". Ver Parecer da 1.ª Comissão Permanente n.º 3/III/2006, de 5 de Dezembro de 2006, sobre a proposta de lei intitulada "Lei de bases do sistema educativo não superior", pág. 22 da versão portuguesa.

²⁷ Ou seja, na forma de tempo parcial.



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

Os critérios para a atribuição do subsídio para o desenvolvimento profissional foram alterados em consequência da análise feita em sede de Comissão e nas reuniões com o Governo. Assim, a versão original da proposta de lei previa que este subsídio fosse concedido de acordo com os diferentes níveis do pessoal docente²⁸. A Comissão considerou que as habilitações académicas e a titularidade do curso de formação pedagógica deveriam também relevar para efeitos da atribuição deste subsídio. Entende a Comissão que o objectivo da lei de aumentar a qualidade do pessoal docente deve reflectir-se em todos os aspectos do seu estatuto. Após análise desta matéria com o Governo, o mesmo considerou oportuna a opinião da Comissão tendo alterado em conformidade os requisitos para a atribuição do subsídio para o desenvolvimento profissional, que passaram a ser as habilitações académicas, a formação pedagógica e o nível em que o pessoal docente se encontra posicionado na carreira.

Artigo 48.º - Competências

A redacção da subalínea (3) da alínea 4 do n.º 1 deste artigo foi alterada por razões de natureza técnica.

Artigo 51.º - Perda de mandato

Aditou-se uma alínea ao número 1 deste artigo de forma a prever a cessação de mandato por outras razões que não as previstas nas alíneas 1) e 2), como por exemplo, morte, doença prolongada, etc.

Acresce que se entendeu necessário prever qual a entidade a quem caberia determinar a perda do mandato dos membros do Conselho Profissional

²⁸ Artigo 42.º da versão original da proposta de lei.



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

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

do Pessoal Docente quando se verificassem as circunstâncias previstas nas alíneas 1) e 3) deste artigo, ou seja, quando algum membro seja condenado por um delito penal, ou quando ocorra qualquer outro facto que impeça o exercício de funções no Conselho. O que foi feito com o aditamento de um novo número a este artigo, o número 3.

Artigo 65.º - Verificação dos níveis e tratamento de dados pessoais

O artigo 19.º da versão original da proposta de lei dispunha que os procedimentos de verificação dos níveis e o modo de gestão dos dados pessoais do pessoal docente seriam definidos por despacho do Chefe do Executivo. Tal disposição estava em desconformidade quer com a Lei n.º 8/2005 – Lei da protecção de dados pessoais, quer com a Lei n.º 13/2009 – Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas. O tratamento de dados pessoais, por respeitar a matéria de direitos fundamentais – o direito à privacidade –, está sob a alçada da reserva de lei da Assembleia Legislativa, tal como dispõe a alínea 1) do artigo 6.º da lei n.º 13/2009. Pelo que não poderia um regulamento administrativo criar norma sobre esta matéria. Acresce que, estabelecendo a Lei n.º 8/2005 o regime jurídico do tratamento e protecção de dados pessoais, qualquer forma de tratamento de dados pessoais tem de obedecer ao regime aí consagrado, nomeadamente no que se refere à interconexão de dados. Neste caso específico, e de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 8/2005, torna-se necessário criar norma que autorize as entidades que, ao abrigo da lei, lidem com os dados pessoais do pessoal docente a procederem a esta forma de tratamento de dados. Caso contrário, sempre que fosse necessário proceder à interconexão de dados, aquelas entidades teriam de solicitar autorização à autoridade pública encarregada de fiscalizar a recolha, armazenamento e utilização dos dados



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

1
↓
3/4
no
n
M
M

peçoais informatizados²⁹. Face do exposto, foi alterada a redacção do artigo 19.º da versão original da proposta de lei tendo sido adaptada a sua redacção em conformidade com o previsto na lei de protecção de dados pessoais. Por razões de sistemática, esta matéria foi colocada no novo Capítulo XII da proposta de lei.

↓

Artigo 67.º - Nível do pessoal docente em exercício de funções

A redacção deste artigo sofreu alterações com vista a uma maior clareza das suas disposições, sem contudo se alterar a filosofia que enformava o normativo na sua versão original. Nesta matéria mereceu especial atenção da Comissão a norma do número 7 que determina que ao pessoal docente com cinquenta anos de vida e vinte anos de serviço à data da entrada em vigor da lei não se lhe aplica o requisito de licenciatura ou habilitação equivalente e formação pedagógica, quer para efeitos de posicionamento nos níveis na nova estrutura da carreira, quer para as posteriores mudanças de nível em decorrência da promoção e evolução na carreira. Ou seja, os profissionais que estejam nas condições de idade e tempo de serviço previstos neste normativo ficam dispensados do preenchimento do requisito de licenciatura ou habilitação equivalente e formação pedagógica para mudarem de nível, qualquer que este seja e qualquer que seja o momento em que a mudança de nível ocorra.

Esta solução mereceu a concordância da Comissão que a considera em consonância com a realidade de Macau ao mesmo tempo que valoriza a experiência profissional do pessoal docente.

Artigo 69.º - Reinício de funções

²⁹ Actualmente a entidade competente é o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais (<http://www.gpdp.gov.mo/cht/>).



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

[Handwritten marks and signatures]

O número 2 da versão original da proposta de lei determinava que os docentes do ensino secundário que reiniciassem funções apenas podiam leccionar as disciplinas que leccionavam antes do pedido de reinício de funções. Posteriormente, no âmbito da análise da proposta de lei, o Governo entendeu concretizar melhor o alcance da norma. Pelo que a nova versão da proposta de lei determina que estes docentes apenas podem leccionar as disciplinas que leccionavam nos dois últimos anos antes da cessação de funções. Pretende-se com esta alteração fazer coincidir os pressupostos para o reinício de funções com os da continuação de exercício de funções previstos no artigo 68.º da proposta de lei.

Artigo 72.º - Salvaguarda de direitos

Este artigo foi aditado à proposta de lei com vista a salvaguardar condições de trabalho eventualmente mais favoráveis de que o pessoal docente goze face às previstas na proposta de lei. Ou seja, em nenhuma circunstância, as condições de trabalho do pessoal docente que sejam mais favoráveis do que as previstas na presente proposta de lei podem ser diminuídas ou eliminadas em consequência da aplicação da nova lei.

Artigo 73.º - Direito subsidiário

Este artigo faz uma remissão geral para a lei das relações do trabalho, uma vez que ao longo da proposta de lei as remissões para esta lei são apenas parcelares. Pretende-se com este dispositivo clarificar a aplicação da lei das relações de trabalho a matérias que não foram alvo de regulação nesta proposta de lei, nem de regulação expressa, nem de regulação remissiva, para aquela lei.

Artigo 75.º - Entrada em vigor e produção de efeitos



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

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'F', a 'W', and several other illegible marks.

A nova lei entra em vigor no primeiro dia do ano escolar seguinte ao da sua publicação, ou seja, no ano escolar de 2012/2013. Verifica-se, contudo, que em relação a certas matérias, a lei produzirá efeitos em momentos diferentes. Tal deve-se, por um lado, ao facto de as escolas necessitarem de tempo para se adaptarem às exigências da nova lei, bem como para criarem as condições necessárias à sua plena aplicação. Por outro lado, porque o Governo considera importantes as aspirações do pessoal docente de serem posicionados na nova carreira tão cedo quanto possível, de forma a que os efeitos desta alteração se façam sentir na sua carreira profissional no mais curto espaço de tempo possível após a aprovação da lei.

Esta situação, ou seja, o posicionamento nos novos níveis da carreira, vai determinar a atribuição do subsídio de desenvolvimento profissional ao pessoal docente de acordo com o nível que lhe for atribuído, situação que o Governo pretende que acompanhe o posicionamento do pessoal docente nos níveis respectivos. Em face disto, as normas dos artigos 47.º e 67.º da proposta de lei, não obstante entrarem em vigor na data da entrada em vigor da lei produzem efeitos a partir do mês seguinte ao da publicação da lei. Ou seja, os efeitos da lei nesta matéria retroagem ao mês seguinte ao da publicação da lei.

A Comissão concorda com a opção político-legislativa do Governo nesta matéria.

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

Para além da melhoria da sistematização já referida, a proposta de lei foi alvo de um profundo aperfeiçoamento de redacção, principalmente a versão portuguesa.



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

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large 'V' and some illegible scribbles.

VI - 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 a sua 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 necessários.

Macau, aos de 20 Fevereiro de 2012.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Lee Chong Cheng
(Secretário)



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

Fong Chi Keong

Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong

Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong

Ng Kuok Cheong

Vong Hin Fai

Vong Hin Fai

Chan Meng Kam

Chan Meng Kam

Ho Sio Kam

Ho Sio Kam

Mak Soi Kun

Mak Soi Kun