



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

3.<sup>a</sup> Comissão Permanente

Parecer n.º 1/IV/2013

**Assunto:** Proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes)”

1. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 22 de Outubro de 2012, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 21/2012 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes)”, a qual foi admitida nos termos regimentais pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

A supracitada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade, em reunião Plenária, no dia 7 de Novembro de 2012.

Nessa mesma data, foi a referenciada proposta de lei distribuída pelo Presidente da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 994/IV/2012, a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão do Parecer até 7 de Dezembro de 2012. A Comissão apresentou ao Presidente

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



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

da Assembleia Legislativa o pedido de prorrogação do prazo da entrega do Parecer, solicitação esta que mereceu a sua concordância.

Para o efeito, a Comissão reuniu-se, nos dias 20 de Novembro de 2012, 15 e 31 de Janeiro de 2013, para análise da proposta de lei, tendo contado com a participação de membros do Governo na reunião do dia 31 de Janeiro de 2013, que responderam às questões levantadas pelos Deputados e prestaram esclarecimentos sobre questões relativas à proposta de lei. As Assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo realizaram reuniões de trabalho para o aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

No dia 21 de Fevereiro de 2013, o Governo apresentou a versão alternativa da proposta de lei, na qual aparecem já reflectidas as opiniões da Comissão, assim como a análise técnico-jurídica efectuada pela Assessoria da Assembleia Legislativa.

## 2. Apresentação

Refere-se, na Nota Justificativa da proposta de lei, que: *“De acordo com o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes), se a autorização de permanência, na qualidade de trabalhador, concedida ao trabalhador não residente, for revogada, ou caducar pelo*

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

decurso do respectivo prazo, não pode ser emitida nova autorização a favor do mesmo não residente antes de decorrido um prazo de seis meses (conhecido por regime do “período de impedimento”), salvo as situações previstas expressamente na lei. Por outras palavras, actualmente o trabalhador não residente só fica sujeito ao regime do “período de impedimento” quando resolve o contrato de trabalho sem justa causa.

Nos termos da lei vigente, o trabalhador não residente que não cumpre os seus deveres e é despedido com justa causa pelo seu empregador não está sujeito ao “período de impedimento”. A fim de evitar a ocorrência de situações injustas ou irregulares, já que a contratação de trabalhadores não residentes visa apenas suprir a insuficiência de trabalhadores residentes, assegurar o desenvolvimento estável do mercado de emprego da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e garantir os direitos e interesses dos empregadores e trabalhadores, o Governo da RAEM entende ser necessário alterar o actual regime do “período de impedimento”, respondendo assim às aspirações sociais.

A alteração desta proposta de lei tem como objectivo principal abranger o não residente no âmbito do “período de impedimento” em caso de cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador com justa causa. Ao mesmo tempo, tendo em conta que, quando o trabalhador não residente vem

✓  
/

W

X

Jo

sh

W



*[Handwritten signatures and initials]*

*para Macau trabalhar, tem conhecimento e concorda com o tipo de trabalho para o qual foi contratado durante o prazo estipulado no contrato, a proposta de lei vem ainda determinar que, quando o contrato de trabalho cesse antes de expirado o respectivo prazo de validade e o não residente não fique sujeito ao “período de impedimento”, o Governo da RAEM só emitirá nova autorização de permanência a esse não residente se, nos seis meses seguintes, o trabalhador vier a exercer funções idênticas às autorizadas no âmbito da sua última autorização de contratação, mesmo quando esta cessação se integrar numa das seguintes situações:*

- revogação da autorização de contratação concedida ao empregador;*
- cessação da relação de trabalho por mútuo acordo entre o empregador e o trabalhador;*
- resolução sem justa causa ou denúncia do contrato de trabalho por iniciativa do empregador; ou*
- resolução do contrato por justa causa invocada pelo trabalhador”.*

### **3. Apreciação na generalidade**

1. A Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) foi aprovada na Assembleia Legislativa no dia 9 de Outubro de 2009 e entrou em vigor depois de assinada pelo Chefe do Executivo e após a respectiva



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '10' and several illegible signatures.

publicação. Esta lei consagra os princípios gerais de contratação de trabalhadores não residentes, estabelece o regime de autorização de contratação e o regime de autorização de permanência, na qualidade de trabalhador, e também determina os direitos, deveres e garantias, entre outras matérias, relacionados com os trabalhadores não residentes<sup>1</sup>.

A proposta de lei em apreciação visa introduzir alterações ao artigo 4.º constante da lei supracitada e determinar o regime de autorização de permanência na qualidade de trabalhador<sup>2</sup>. As alterações introduzidas dizem essencialmente respeito aos seguintes dois aspectos: Primeiro - ao alargamento do âmbito do “período de impedimento”, regime este vulgarmente chamado de “impedimento grande”, no sentido de abranger o trabalhador não residente, durante esse período, em caso de cessação do contrato de trabalho com justa causa por iniciativa do empregador; Segundo - ao aditamento de um novo tipo de preceito com carácter restritivo, isto é, os

<sup>1</sup> A Lei n.º 4/98/M, de 29 de Julho (Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais) inclui disposições que determinam os princípios da contratação de trabalhadores não residentes; A Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) determina que existe uma lei especial reguladora das relações de trabalho relativas aos trabalhadores não residentes. A Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) contém um regime que visa concretizar a referida Lei de Bases e regular a contratação, os direitos e deveres, entre outras matérias, relacionados com os trabalhadores não residentes.

<sup>2</sup> O artigo 4.º da Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) determina que aos trabalhadores não residentes é concedida autorização de permanência, na qualidade de trabalhador (sem prejuízo de regimes de concessão de autorização de residência para trabalhadores especializados). Ao mesmo tempo, determina o vulgarmente designado regime de “período de impedimento”, isto é, quando a autorização de permanência seja objecto de revogação ou caduque, não pode ser emitida nova autorização a favor do mesmo não residente antes de decorrido um prazo de seis meses. Certo é que este artigo determina ainda algumas situações excepcionais em relação às quais não há lugar àquele “período de impedimento”.



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 of the page.

trabalhadores que não estão sujeitos ao período de impedimento só podem obter uma nova autorização de permanência se, no prazo de seis meses, vierem a exercer funções idênticas às anteriormente autorizadas<sup>3</sup>. Este novo regime é vulgarmente conhecido na sociedade como “pequeno impedimento”. A introdução de alterações à lei vigente tem por objectivo principal evitar o surgimento de “injustiças” e “irregularidades”, “assegurar o desenvolvimento estável do mercado de emprego da Região Administrativa Especial de Macau e garantir os direitos e interesses dos empregadores e trabalhadores”.

— 2. Em cumprimento do artigo 119.º do “Regimento da Assembleia Legislativa”, e com base na apreciação feita pelo Plenário, a Comissão procedeu à apreciação da proposta de lei na especialidade e prestou especial atenção “As repercussões do projecto ou proposta de lei sobre os princípios e o ordenamento jurídicos”, eventuais repercussões estas que incluem o facto de a proposta de lei estar, ou não, de acordo com a “Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais” em vigor, e com os princípios estabelecidos na “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”, tais como “não discriminação”, “complementaridade” e “temporalidade”, entre outros. Prestou-se ainda especial atenção às disposições da proposta de lei, no sentido de se apurar se estas estariam, ou não, em consonância com o

<sup>3</sup> As situações de caducidade da autorização de permanência ou de contrato de trabalho previstas nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 do artigo 4.º da proposta de lei que está em apreciação constituem excepções previstas no n.º 3 do artigo 4.º da proposta de lei.



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

VO ✓  
✓  
✓  
✓  
✓  
✓

regime de autorização de permanência em vigor; se estariam, ou não, de acordo com as disposições das convenções da Organização Internacional de Trabalho, sobretudo quanto ao surgimento de situações de discriminação e de restrição para a liberdade de escolha de emprego dos trabalhadores não residentes. Ao mesmo tempo, a Comissão esteve também atenta às disposições da proposta de lei, no sentido de se considerar se estas estariam de acordo com o pensamento legislativo e com os princípios da proposta de lei que foram aprovados na generalidade, nomeadamente, se o sentido da expressão “mesmas funções”, constante do designado “pequeno impedimento”, estará, ou não, claro, bem como se irá, ou não, levar ao aumento da mobilidade dos trabalhadores.

Esta proposta de lei tem a ver com as políticas de emprego longamente estabelecidas em Macau, com o regime de migração e permanência e, também, com a legislação local e as convenções internacionais do trabalho. Por isso, entre outros aspectos, a Comissão efectuou uma breve análise tendo em consideração a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designada por Lei Básica), as políticas de emprego e permanência e respectiva legislação, bem como ainda as Convenções Internacionais de Trabalho.

3. Na proposta de lei, tanto o alargamento do âmbito do período de



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

impedimento como o aditamento de disposições ao designado período de pequeno impedimento têm directamente a ver com o emprego e a permanência dos trabalhadores não residentes. Dado que a Lei Básica é uma lei de Macau com carácter constitucional, portanto, o alicerce da produção legislativa local, a Comissão começou, em primeiro lugar, por colocar a proposta de lei no quadro desenhado pela Lei Básica, para efeitos de análise das suas disposições sobre o emprego, e a migração e permanência de residentes e não residentes de Macau.

Primeiro, quanto ao emprego, o artigo 35.º da Lei Básica determina que: *“Os residentes de Macau gozam da liberdade de escolha de profissão e de emprego”*. E o seu artigo 25.º prevê que: *“Os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminação em razão de nacionalidade, ascendência, raça, sexo, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução e situação económica ou condição social”*. Não é permitido impor restrições à liberdade de escolha de profissão e emprego, enquanto direitos e liberdades fundamentais dos residentes, salvo nos casos excepcionais previstos na lei, em relação aos quais não pode haver lugar a discriminação e se deve respeitar o princípio da igualdade previsto no artigo 25.º da Lei Básica. E quanto às restrições impostas, segundo o artigo 40.º da Lei Básica, estas também não podem contrariar o Pacto Internacional dos Direitos Civis, o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e as



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

convenções internacionais do trabalho.

No entanto, o artigo 43.º da Lei Básica consagra que: *“As pessoas que não sejam residentes de Macau, mas se encontrem na Região Administrativa Especial de Macau, gozam, em conformidade com a lei, dos direitos e liberdades dos residentes de Macau, previstos neste capítulo”*. Assim sendo, tratando-se de pessoas que não são residentes de Macau, o gozo dos direitos e liberdades está dependente das disposições constantes da legislação de Macau. Isto quer dizer que, inevitavelmente, existem diferenças de tratamento entre não residentes e residentes de Macau no que respeita ao exercício de certos direitos e liberdades, nomeadamente de natureza política e social<sup>4</sup>, por outras palavras, é admissível estabelecer diferenças entre os não residentes e os residentes, no enquadramento legal perante os residentes, em termos de direitos e liberdades, regra esta que também se aplica quanto ao direito de liberdade de escolha de profissão e de emprego, na medida em que a sua entrada e permanência em Macau para efeitos de trabalho pode estar dependente de um conjunto de requisitos legais.

Segundo, quanto à migração e permanência, o artigo 33.º da Lei Básica

<sup>4</sup> Haverá outros direitos fundamentais previstos na Lei Básica, nomeadamente os direitos fundamentais de primeira geração, que incluem o direito à integridade física, à liberdade, à propriedade privada, à igualdade e a certas garantias processuais civis, penais e administrativas, entre outros, que pela sua própria natureza se irão aplicar por igual e de forma plena, tanto a residentes como a não residentes.



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]*

consagra que: “Os residentes de Macau têm liberdade de viajar, sair da Região e regressar a esta, bem como o direito de obter, nos termos da lei, os diversos documentos de viagem”. Assim, a liberdade de sair e de regressar é um direito fundamental dos residentes de Macau, não se podendo, portanto, estabelecer arbitrariamente restrições a tal direito. A Lei n.º 8/1999 (Lei sobre Residente Permanente e Direito de Residência) vem desenvolver mais este ponto, consagrando que os residentes permanentes de Macau gozam do direito de residência na RAEM, que inclui os seguintes direitos: entrada e saída livres da RAEM; permanência na RAEM sem ser sujeito a qualquer condição, considerando-se nulas as condições impostas; e não ser sujeito a ordem de expulsão. Os residentes não permanentes também são autorizados a residir em Macau, nos termos da lei.

Em contraste, a Lei Básica permite o controlo da imigração, o n.º 2 do artigo 139.º da Lei Básica determina que: “O Governo da Região Administrativa Especial de Macau pode aplicar medidas de controle de imigração sobre a entrada, estadia e saída de indivíduos de países e regiões estrangeiros”. A Lei Básica de Macau determina que se pode aplicar medidas de controlo de imigração aos não residentes de Macau, isto quer dizer que é permitido impor, de acordo com a lei, condições restritivas sobre a entrada, estadia e saída de trabalhadores não residentes de Macau.



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

Handwritten notes and signatures in the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.

As referidas disposições sobre os direitos e liberdades de emprego e migração dos residentes e não residentes, constantes da Lei Básica, demonstram que existem diferenças fundamentais em relação ao estatuto legal dos residentes e dos não residentes de Macau. Na realidade, o controlo da imigração determinado na Lei Básica consagra, logo a partir da fonte, que os residentes e os não residentes não gozam de iguais direitos e de idênticas liberdades quanto ao acesso ao mercado de trabalho da RAEM e por consequência à escolha de profissão e de emprego - nada se pode dizer quanto a esta liberdade de escolha, se não se admitir a entrada na RAEM aos não residentes. Perante este quadro, e tendo em consideração a situação do desenvolvimento socioeconómico, Macau tem, sem dúvida, uma base de carácter constitucional para recorrer à feitura das leis, que inclui a presente proposta de lei, a fim de estabelecer as devidas disposições quanto ao direito de liberdade de acesso ao mercado de trabalho local e escolha de emprego e de profissão pelos trabalhadores não residentes, ou mesmo até para estabelecer disposições diversas das aplicáveis aos residentes de Macau.

Efectivamente, para os trabalhadores migrantes que sejam recrutados no exterior da RAEM, estando sujeitos ao controlo de fronteiras, parece ser razoável entender que a sua autorização de permanência em Macau, assente numa autorização administrativa para a sua contratação, possa depender - por opção do legislador - do exercício de apenas certas funções no mercado



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large '10' and several stylized signatures.

laboral, onde concretamente não existam suficientes trabalhadores locais disponíveis para o efeito. Tal implica que a limitação ao acesso à profissão e ao emprego para os trabalhadores migrantes decorre da complementaridade desta mão-de-obra migrante perante a mão-de-obra local e encontra fundamento na prioridade dada aos trabalhadores locais no acesso ao emprego no mercado de trabalho de Macau.

4. A proposta de lei que regula matérias de emprego dos trabalhadores não residentes tem a ver directamente com a questão do estatuto que os não residentes gozam, no âmbito de políticas e legislação sobre emprego em Macau. A Lei n.º 4/98/M, de 29 de Julho, é a lei sobre as Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais. Quanto ao emprego dos trabalhadores não residentes, esta lei estabelece os princípios da *"contratação prioritária de trabalhadores locais"* e ainda que *"os não residentes complementam os trabalhadores residentes"* (vide artigos 7.º e 9.º).

A Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) reforça a ideia e aperfeiçoa os princípios relativos à contratação de trabalhadores não residentes, estabelecidos na referida lei de bases, que são: princípios da complementaridade, da temporalidade, da não discriminação, da igualdade remuneratória, da prioridade, da sustentabilidade, da



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]*

autorização prévia e da especificidade (artigo 2.º). A “Lei da contratação de trabalhadores não residentes” introduz ainda um conjunto de preceitos detalhados quanto aos regimes de autorização de contratação e de permanência de trabalhadores não residentes.

Segundo as disposições das referidas leis, os não residentes desempenham um papel complementar da mão-de-obra local e só são autorizados a permanecer na RAEM temporariamente para trabalharem em certas funções onde não existam trabalhadores locais disponíveis, exigindo-se-lhes a devida autorização prévia antes de iniciarem funções. Para além disso, o Governo pode ainda ter em consideração, enquanto factores de ponderação, a actividade económica e a especificidade do trabalho. Podemos observar que diversas formas de restrição ao direito de livre exercício e escolha de profissão dos trabalhadores não residentes já se encontram previstas na lei em vigor, através de diferentes modalidades. O “período de impedimento”, actualmente consagrado na Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes) é, sem dúvida, um exemplo desse tipo de restrições.

A proposta de lei em apreciação tem por objectivo aditar disposições sobre o “período de impedimento pequeno”, que na realidade se trata de um mero alargamento do âmbito de restrições existentes na lei vigente. Na



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 of the page.

opinião da Comissão, fenómenos como o “saltar de emprego em emprego” e o “despedimento provocado” eram frequentes no passado e têm vindo a prejudicar a estabilidade do mercado de trabalho local, por isso, a proposta de lei vai alargar do âmbito do “período de impedimento” e estabelecer mais restrições no “período de impedimento pequeno” e, assim, não restam dúvidas de que estas alterações vão contribuir para reduzir a mobilidade dos trabalhadores não residentes entre diferentes funções. A proposta de lei está de acordo com as razões e restrições determinadas no artigo 2.º da “Lei de Bases de Política de Emprego e dos Direitos Laborais”, isto é, “*A política de emprego assenta na manutenção da estrutura económica, no regular funcionamento do mercado, no respeito dos direitos dos trabalhadores e no reconhecimento do valor social do trabalho*”. Ao mesmo tempo, as disposições fixadas na proposta de lei configuram-se com as políticas de emprego do Governo da RAEM, nomeadamente quanto à atribuição de prioridade aos trabalhadores residentes no acesso ao emprego e quanto ao papel complementar dos trabalhadores não residentes face aos residentes, por isso, as restrições impostas são suficientemente justificadas e, em termos objectivos, não são discriminatórias nem contrárias ao princípio da igualdade. O princípio da igualdade não afasta a possibilidade de diferente tratamento de realidades que sejam distintas, desde que a diferença de tratamento seja razoável e não assente em critérios arbitrários ou discriminatórios.



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 '10' and several other marks.

Em concreto, as disposições da proposta de lei não violam o princípio da “não discriminação”, constante do artigo 25.º da Lei Básica e concretizado na alínea 3) do artigo 2.º da Lei da contratação de trabalhadores não residentes, a qual determina que: *“a contratação de trabalhadores não residentes confere-lhes um tratamento não menos favorável que o dos trabalhadores locais ao nível dos direitos, deveres e condições de trabalho”*. O sentido deste preceito está bem claro, isto é, os trabalhadores não residentes gozam de um tratamento não menos favorável do que o que é dispensado aos trabalhadores locais após contratação e, quanto aos aspectos que não têm a ver com a contratação, gozam do mesmo tratamento que é dispensado aos trabalhadores locais. Face a esta matéria, a “Lei da contratação de trabalhadores não residentes” fixa, por um lado, os direitos especiais de que os trabalhadores não residentes gozam, portanto, determina que gozam de direitos especiais, tais como, direito a alojamento condigno e a repatriamento assegurado pelo empregador (artigo 26.º); mais ainda, estipula que as relações de trabalho estabelecidas com o trabalhador não residente se regem, subsidiariamente, pelo regime geral das relações de trabalho, nomeadamente no que respeita aos direitos, deveres e garantias (artigo 20.º); por outro lado, determina que a contratação necessita de reunir os requisitos legais, por exemplo, a autorização prévia de contratação e a autorização de permanência provisória na qualidade de trabalhador migrante. Existe aqui uma relação de complementaridade entre a autorização de contratação e a autorização de



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.

permanência do trabalhador não local, onde uma das vertentes não pode existir na falta da outra.

Na realidade, aquando da apreciação da proposta de lei intitulada “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”, a 3.ª Comissão Permanente, no seu parecer n.º 5/III/2009, cita um excerto do Parecer n.º 3/98 da Comissão de Assuntos Sociais, Educação e Cultura da Assembleia Legislativa de Macau, relativo à Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais: “(...) *Os condicionalismos à prestação de trabalho por trabalhadores não residentes devem ser feitos tão-só ao nível da admissibilidade da sua contratação e não ao nível do gozo de direitos básicos*”. Por outras palavras, sobre a questão de ser, ou não, admissível estabelecer restrições à permissão da contratação ou limitar-se a contratação em determinadas situações, a resposta é afirmativa, no entanto, uma vez efectuada a contratação, os direitos do trabalhador não residente devem ser devidamente salvaguardados.

Isto demonstra claramente que o legislador tem prestado elevada atenção à protecção dos direitos dos trabalhadores não residentes, mas que, ao mesmo tempo, reconhece os condicionalismos existentes ao “nível da admissibilidade da contratação”. A proposta de lei alarga o âmbito do “período de impedimento” actualmente existente e adita restrições adicionais através do “período de impedimento pequeno”. Este tratamento diferenciado entre



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

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below it.

residentes e não residentes foi determinado tendo por base a diferença entre ambos quanto ao seu estatuto jurídico, por isso, trata-se de um tratamento diferenciado suficientemente justificado e que não contraria a “Lei de Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais” nem o princípio da “não discriminação”, constante da “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”. Este tratamento diferenciado entre trabalhadores migrantes e trabalhadores locais é usual e empregue em muitos países e regiões, ainda que, normalmente, a imposição de restrições seja mais comum no acesso ao mercado de trabalho doméstico (por via da autorização de trabalho); quanto ao exercício de outras funções, é raro verificar-se a imposição de restrições depois de emitida a respectiva autorização de permanência e de trabalho.

5. As disposições da proposta de lei têm directamente a ver com o regime de autorização de permanência, na qualidade de trabalhador, por isso, a Comissão procedeu a uma análise do regime de permanência com base na qualidade de trabalhador. O regime vigente de autorização de permanência na qualidade de trabalhador está contido na “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”, na qual, o artigo 4.º não só determina o regime de autorização de permanência na qualidade de trabalhador, como também consagra o regime do “período de impedimento” e os casos excepcionais. Mais ainda, fixa que ao regime de permanência na qualidade de trabalhador são aplicáveis, subsidiariamente, as disposições gerais das leis sobre entrada,



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

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

permanência e autorização de residência<sup>5</sup>. Segundo o artigo 8.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010 (Regulamentação da Lei da contratação de trabalhadores não residentes), o requerimento de autorização de permanência, na qualidade de trabalhador exige apenas a fotocópia da autorização da contratação e o passaporte ou outro documento de viagem do não residente.

Isto quer dizer que, segundo o regime de permanência em vigor, aos não residentes não se exige, em geral, a respectiva autorização de permanência na qualidade de trabalhador ou visto de trabalho, antes da sua entrada na RAEM. Estes podem entrar e permanecer na região com documento de viagem e, se durante a sua permanência conseguirem ser contratados, podem requerer, de imediato, a autorização de permanência na qualidade de trabalhador, mediante a apresentação do documento de viagem e fotocópia da autorização da contratação. De igual modo, nas situações em que foi revogada ou caducada a autorização de permanência do trabalhador e em que este não é obrigado ao “período de impedimento”, caso consiga, entretanto, nova contratação, pode requerer uma nova autorização de permanência, mediante a apresentação de fotocópias do documento de viagem e da autorização da contratação, sem ter de regressar primeiramente

<sup>5</sup> As leis que estão relacionadas com essa matéria compreendem a Lei n.º 4/2003 (Princípios gerais do regime de entrada, permanência e autorização de residência) e a Lei n.º 6/2004 (Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão), entre outras.



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

*[Handwritten signatures and initials]*

ao seu local de origem, para mais tarde regressar a Macau para a contratação<sup>6</sup>.

Quanto ao conteúdo da proposta de lei, tanto no que diz respeito ao alargamento do âmbito do “período de impedimento” como ao aditamento de disposições relativas ao “período de impedimento pequeno”, estes não alteram a filosofia actual do regime de autorização de permanência na qualidade de trabalhador.

No decurso da apreciação, alguns deputados referiram que no passado era muito frequente a situação de muitos trabalhadores não residentes receberem do empregador, de acordo com a lei, o bilhete de avião para regresso ao local de origem após a cessação da relação laboral, só que, na realidade, não regressavam e permaneciam antes em Macau, munidos do seu documento de viagem, para procurarem um novo emprego. Esta seria também uma das causas que justifica a mudança frequente de emprego entre os trabalhadores não residentes. A proposta de lei em apreciação não

<sup>6</sup> Segundo o artigo 11.º da Lei n.º 6/2004 (Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão), a pessoa a quem tenha sido revogada a autorização de permanência tem de abandonar Macau no mais curto prazo possível, não superior a 2 dias, excepto se já permanece legalmente em Macau por mais de 6 meses, caso em que dispõe de um prazo não inferior a 8 dias para abandonar a região. Na prática, a Polícia de Segurança Pública concede, regra geral, um prazo de 10 dias. Segundo o artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 8/2010 (Regulamentação da Lei da contratação de trabalhadores não residentes), enquanto decorre a apreciação do requerimento de autorização de permanência, ou da sua renovação, pode o CPSP, quando as circunstâncias o justificarem, emitir autorizações provisórias de permanência na qualidade de trabalhador, válidas por um período máximo de 45 dias



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

*[Handwritten signatures and initials]*

apresenta qualquer solução para resolver eficazmente esta questão.

Os representantes do Governo explicaram que a proposta de lei tem por objectivo principal resolver questões como o “despedimento provocado”, bem como os problemas de instabilidade do mercado laboral devido a este fenómeno. A presente oportunidade legislativa não tem por objectivo efectuar uma revisão integral do regime de permanência dos trabalhadores não residentes.

— A Comissão efectuou uma análise especialmente dedicada ao prazo de seis meses relativo ao “período de impedimento pequeno”, definido no n.º 3 do artigo 4.º da presente proposta de lei, que visa introduzir alterações à “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”. Segundo o preceito em questão, o trabalhador não residente, dentro do prazo de seis meses imediatamente a seguir à revogação ou caducidade da autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente, não está isento das restrições sobre condições e prazo de permanência estabelecidas no regime geral de autorização de permanência; a nova autorização de permanência na qualidade de trabalhador não residente só é emitida quando o trabalhador for autorizado a exercer um novo trabalho cujas funções sejam idênticas às autorizadas no âmbito da última autorização de contratação. Sempre que se verifique a revogação ou a caducidade da autorização de permanência na

—



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]*

qualidade de trabalhador não residente, isso dará lugar à necessidade de se ajuizar se o trabalhador não residente precisa, ou não, de se sujeitar ao “período de impedimento grande”. Ainda que não precise de se sujeitar ao “período de impedimento grande”, no entanto, há que cumprir as restrições impostas pelo regime de “período de impedimento pequeno”. Este tipo de preceito não altera o carácter de temporalidade de que a contratação se reveste, uma vez que a própria contratação sofre de restrições impostas pela autorização de contratação e autorização de permanência. Estas duas autorizações impõem restrições no que respeita a prazos.

6. No decurso da apreciação, a Comissão prestou atenção às opiniões da sociedade, segundo as quais, as disposições da proposta de lei podem estar a violar as Convenções Internacionais do Trabalho, a criar situações de discriminação e a lesar a liberdade de escolha de profissão e de emprego dos trabalhadores não residentes.

Actualmente, estão em vigor em Macau 35 Convenções Internacionais do Trabalho, de entre as quais, a Convenção n.º 100 (Convenção relativa à Igualdade de Remuneração entre a Mão-de-Obra Masculina e a Mão-de-Obra Feminina, em Trabalho de Igual Valor), Convenção n.º 111 (Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão) e a Convenção n.º 122 (Convenção relativa à Política de Emprego), que têm a ver directamente com



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

*[Handwritten signatures and initials]*

a política de emprego e que afastam a discriminação em matéria de emprego e profissão.

A Convenção n.º 111 (Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão) define o conceito de discriminação<sup>7</sup> e, ao mesmo tempo, exige aos Estados partes o compromisso de definir e aplicar políticas nacionais que tenham por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objectivo de eliminar toda a discriminação. A Convenção n.º 122 (Convenção sobre política de emprego) exige aos Estados membros o dever de declarar e aplicar, como objectivo essencial, políticas activas com vista a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Segundo o artigo 1.º da Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, entende-se por «discriminação»: (a) Toda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão; (b) Toda e qualquer distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo Estado Membro interessado, depois de consultadas as organizações representativas de patrões e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados. As distinções, exclusões ou preferências fundadas em qualificações exigidas para determinado emprego não são consideradas como discriminação. Para fins da presente Convenção, as palavras «emprego» e «profissão» incluem não só o acesso à formação profissional, ao emprego e às diferentes profissões, como também as condições de emprego.

<sup>8</sup> Segundo a Convenção sobre política de emprego, um dos objectivos da política de emprego é garantir a liberdade de escolha de emprego, isto é, "cada trabalhador terá todas as possibilidades de adquirir as qualificações necessárias para ocupar um emprego que lhe convenha e de utilizar, neste emprego, as suas qualificações e os seus dons, independentemente da sua raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social."



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.]*

As referidas convenções não dão tratamento diferenciado a nacionais e a estrangeiros em termos de liberdade de escolha de emprego, no entanto, há que referir que as convenções admitem que os Estados membros tenham em consideração a situação do desenvolvimento socioeconómico, no decurso da definição das suas políticas de emprego e no processo de promoção da igualdade de oportunidades no emprego. Por exemplo, a Convenção n.º 111 (Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão) determina, no seu artigo 2.º, que os Estados membros promovem, por *“métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão”*. O n.º 3 do artigo 1.º da Convenção n.º 122 (Convenção sobre política de emprego) define que: *“...deve atender ao nível de desenvolvimento económico, e a relação entre os objectivos de emprego e os objectivos económicos e sociais, e deve implementar as políticas por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais”*.

Os preceitos das referidas convenções demonstram, claramente, que as políticas de emprego devem ser definidas de acordo com a situação concreta de cada jurisdição. Quanto à opção de emprego, os Estados membros e os Estados não membros podem definir diferentes preceitos para os nacionais e



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]*

para os não nacionais<sup>9</sup>, tratamento diferenciado este que se concretiza nos regimes de autorização de trabalho e de vistos de permanência para trabalho para os trabalhadores migrantes, ou seja, os não nacionais necessitam de obter autorização de trabalho e visto de trabalho para poderem exercer determinadas funções num país que não seja o seu país de origem. A autorização de trabalho e o visto de trabalho impõem determinadas restrições aos não nacionais, quanto ao tipo e prazo de trabalho, entre outros aspectos. Sendo que várias jurisdições atribuem uma função meramente complementar à mão-de-obra migrante em função das necessidades do mercado de trabalho interno, dando prioridade ao emprego dos trabalhadores locais. Este tipo de tratamento diferenciado baseia-se na diferença registada ao nível do estatuto jurídico do acesso ao mercado de trabalho doméstico por trabalhadores migrantes em cada jurisdição entre os nacionais e os estrangeiros, que é considerado, regra geral, como razoável, não devendo ser considerado um tratamento discriminatório.

Refira-se que o regime laboral de Macau trata por igual os trabalhadores residentes e os trabalhadores não residentes, sendo assegurados os mesmos direitos, deveres e condições de trabalho, excepto no que diz respeito à

<sup>9</sup> Por exemplo: os Estados Unidos da América, Singapura e Hong Kong (China) não aderiram à Convenção n.º 111 (Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão) mas, mesmo assim, todos impõem determinadas restrições ao emprego de estrangeiros e não residentes. A China, Portugal, Inglaterra e a Nova Zelândia são Estados membros da Convenção n.º 111 (Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão), mas, mesmo assim, também impõem restrições ao emprego de estrangeiros, sem prejuízo dos benefícios atribuídos, internamente, aos cidadãos da União Europeia.



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 'JF' at the top and several other illegible marks below it.

liberdade de escolha das funções e actividades profissionais a serem desempenhadas pelos trabalhadores migrantes na RAEM, onde, em decorrência da prioridade dada à contratação da mão-de-obra local, se introduz uma diferença de tratamento. Assim sendo, os trabalhadores migrantes não se encontram numa posição menos favorável do que os trabalhadores locais no que diz respeito ao exercício da sua actividade profissional, gozando plenamente dos mesmo direitos e regalias laborais dos trabalhadores residentes, mas apenas encontram uma restrição no acesso ao mercado de trabalho local, que reduz a sua mobilidade profissional, e que é uma decorrência de uma política de emprego que inclui os princípios de atribuição de prioridade aos trabalhadores residentes no acesso ao emprego e de complementaridade do papel desempenhado pelos trabalhadores não residentes face aos residentes<sup>10</sup>. Esta Comissão entende que esta política laboral não é incoerente com as obrigações da RAEM decorrentes das Convenções Internacionais de Trabalho.

Macau é uma Região Administrativa Especial da China onde se aplicam as Convenções Internacionais de Trabalho. No que respeita à definição das políticas e à produção legislativa sobre o emprego, Macau possui a

<sup>10</sup> É certo que tal poderá implicar uma limitação da liberdade de escolha da profissão e das oportunidades em matéria de emprego, mas tal é justificado na medida em que a RAEM condiciona a importação de mão-de-obra do exterior à sua estrita necessidade em termos de insuficiência de trabalhadores locais para as funções concretamente desempenhadas pelo trabalhador migrante.



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

*[Handwritten signatures and initials]*

necessidade de definir, de igual modo, preceitos que permitam o tratamento diferenciado relativamente à opção de emprego dos não residentes, tendo em conta o nível do desenvolvimento económico e a relação entre os objectivos do emprego e os objectivos económicos e sociais. Este tipo de preceito e as restrições impostas através da presente proposta de lei estão de acordo com os métodos utilizados, normalmente, em todo o mundo. Numa perspectiva do Direito comparado, não se considera que este método viole a Convenção Internacional do Trabalho.

— 7. No decurso da apreciação da proposta de lei, alguns deputados defenderam que se devia aproveitar esta oportunidade legislativa para determinar, expressamente, no artigo 42.º (Regulamentação) da “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”, que, para efeitos da definição do mecanismo administrativo para repatriar os trabalhadores não residentes aquando do termo da sua relação de trabalho, o Chefe do Executivo deve definir o respectivo regulamento administrativo complementar.

O Governo explicou que o artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 13/2010 (Regulamentação das condições ou encargos a estabelecer na autorização de contratação de trabalhadores não residentes) determina o “*Mecanismo de reavaliação do número de trabalhadores não residentes a contratar*”. Apesar de não se ter empregado a terminologia “mecanismo de repatriamento”, a realidade é que se trata de um mecanismo para resolver



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

*[Handwritten signatures and initials]*

essa questão. Este preceito determina que: *“O empregador que, tendo contratado trabalhadores locais e trabalhadores não residentes para desempenhar uma mesma actividade profissional, reduzir o número destes trabalhadores por alteração do volume de trabalho, deve comunicar o facto ao GRH [Gabinete para os Recursos Humanos] no prazo de 15 dias. Recebida a comunicação referida no número anterior, o GRH [Gabinete para os Recursos Humanos] deve, no prazo de 15 dias, proceder à avaliação da necessidade de alteração do número de trabalhadores não residentes autorizados a contratar, bem como notificar o empregador dos respectivos resultados. O incumprimento do dever de comunicação do empregador referido no n.º 1 pode determinar a revogação total ou parcial da autorização de contratação de trabalhadores não residentes”.*

Os representantes do Governo explicaram que, tendo em conta que este diploma legal já determina o mecanismo de repatriamento de trabalhadores não residentes, não há, então, qualquer necessidade de voltar a definir tal preceito no artigo 42.º da “Lei da contratação de trabalhadores não residentes”.

#### **4. Apreciação na especialidade**

1. A versão inicial da proposta de lei introduz um novo n.º 3 ao artigo 4.º, o qual consagrava que: *“Nas situações previstas nas alíneas 3) a 6) do número anterior, só pode ser emitida nova autorização de permanência ao mesmo*



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

*[Handwritten signatures and initials]*

*não residente que venha a exercer, nos seis meses seguintes, um novo trabalho cujas funções sejam idênticas às autorizadas no âmbito da última autorização de contratação*". No decurso da apreciação, a Comissão considerou que o âmbito do termo "funções" era bastante abrangente, por isso, não tinha a certeza se o seu uso iria contribuir para ajudar a resolver as questões de "saltos de emprego em emprego" e de "despedimento provocado". Veja-se o exemplo de um empregado de mesa de um pequeno restaurante que passa a trabalhar num empresa de grande dimensão ou num hotel ou o caso de um empregado de mesa que passa a assumir noutra restaurante as funções de chefe de mesa. Apesar de se tratar de funções idênticas, o certo é que estas situações poderão afectar a estabilidade de recursos humanos de determinadas pequenas e médias empresas. Mais ainda, a Comissão prestou atenção ao uso de diferentes expressões neste contexto, como "categoria profissional", previsto na alínea 8) do artigo 2.º e no número 2 do artigo 15.º, e "mesmas funções", previsto na alínea 1) do artigo 8.º; e do termo "funções", previsto na alínea 2) do artigo 10.º, e "funções", previsto no número 1 do artigo 14.º, todos constantes da "Lei da contratação de trabalhadores não residentes", por isso, pediu ao proponente para prestar um esclarecimento sobre o rumo da política e as razões de tal diversidade de terminologia.

Os representantes do Governo esclareceram que o termo "funções" está



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 'JL' at the top, followed by several other illegible signatures.

mais próximo do conteúdo material do trabalho desempenhado e que, na utilização deste termo, foi tida em consideração a estabilidade dos recursos humanos pertencentes ao mesmo sector de actividade económica. Por exemplo: no âmbito do exercício de funções de segurança, independentemente da mobilidade dos recursos humanos, o uso de termo não irá criar grande impacto no sector. Na prática administrativa, o Gabinete para os Recursos Humanos vai, de acordo com a classificação das ocupações profissionais aprovada pelo Decreto-lei n.º 45/97/M, apreciar e conceder a autorização de contratação de trabalhadores não residentes apenas para o exercício de certas funções profissionais.

No entanto, ouvidas as opiniões da Comissão, concordou-se em alterar o termo “funções” para “profissão”. Efectuada a alteração, o termo “profissão” pretende demonstrar com maior rigor a actividade profissional desempenhada pelo trabalhador não residente, a fim de melhor se alcançar a intenção legislativa.

2. A Comissão prestou atenção à alínea 2) do n.º 2 do artigo 4.º da proposta de lei que define a situação de caducidade do contrato de trabalho devido ao decurso do prazo estipulado. Este preceito é diferente do n.º 3 da lei em vigor, uma vez que se verificam grandes diferenças quanto ao âmbito da sua cobertura. Consultando o artigo 73.º da “Lei das relações de trabalho”,



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

são diversas as situações que conduzem à caducidade do contrato, para além dos preceitos gerais que compreendem a caducidade devido à conclusão do objectivo nele estabelecido, por impossibilidade superveniente do trabalhador prestar o trabalho, nomeadamente, por motivos de doença permanente ou invalidez. As principais causas da caducidade dos contratos têm a ver, principalmente, com a verificação de determinadas causas objectivas que conduzem à cessação do contrato originalmente em vigor. Esta cessação não irá levar ao surgimento de problemas com indemnizações pela cessação da relação de trabalho. O decurso do prazo é apenas uma das razões que conduz à caducidade do contrato. A versão original da proposta de lei reduziu o âmbito das causas que conduzem a essa caducidade, o que se equipara ao alargamento do âmbito do "período de impedimento". Por outras palavras, as situações originalmente previstas na lei actual para darem lugar à caducidade do contrato de trabalho não estavam sujeitas ao período de impedimento, de acordo com as disposições da proposta de lei, pelo que passariam a estar sujeitas a esse período. Trata-se de um tratamento diferenciado para as situações de caducidade, sendo possível que tal viesse a originar novas situações injustas para os trabalhadores não residentes.

Ouvidas as opiniões da Comissão, foram introduzidas alterações à proposta de lei, no sentido de voltar a colocar as devidas disposições constantes da lei vigente, isto é, passando a incluir todas as circunstâncias



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number '12' and several illegible signatures.

sobre “a caducidade do contrato de trabalho”.

3. Em geral, a feitura de leis só visa regular as situações futuras, não produzindo quaisquer efeitos retroactivos. Segundo este princípio, se as disposições de uma proposta de lei acarretarem desvantagens quanto a determinadas condutas ou factos, o legislador irá, normalmente, consagrar disposições transitórias, as quais determinam que a nova lei não é aplicável aos factos passados. Quanto ao alargamento do “período de impedimento” e ao aditamento de restrições ao “período de impedimento pequeno”, a Comissão e o proponente chegaram ao consenso que é necessário consagrar expressamente que a nova lei só se aplica às circunstâncias futuras relativas à revogação ou caducidade da autorização de permanência e não produz efeitos retroactivos em relação às situações passadas, por isso, foi aditada à proposta de lei um novo artigo n.º 3, que regula a aplicação da lei no tempo.

## 5. Conclusão

Apreciada e analisada a proposta de lei na especialidade, a Comissão:

- 1) é de parecer que a versão alternativa da presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na



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

especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 28 de Fevereiro de 2013.

A Comissão,



Cheang Chi Keong

(Presidente)



Chui Sai Peng José

(Secretário)

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters '9', 'K', 'Jo', 'th', and 'W'.



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

Cheung Lup Kwan Vitor

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Lau Veng Seng



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

Handwritten marks and scribbles in the top right corner, including a large diagonal stroke and some smaller marks.

林香生

Lam Heong Sang

陳偉志

Chan Wai Chi

鄧立聲

Tong lo Cheng