



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/VI/2020

Assunto: Proposta de lei intitulada "Lei da actividade de agências de emprego"

I

INTRODUÇÃO

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 28 de Dezembro de 2017, a proposta de lei intitulada "Lei da actividade de agências de emprego", a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 31/VI/2018 do Presidente da Assembleia Legislativa, de 5 de Janeiro de 2018.

2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 16 de Janeiro de 2018. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída à presente



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

Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 16 de Março de 2018, nos termos do Despacho n.º 76/VI/2018 do Presidente da Assembleia Legislativa.

3. Entretanto, a proposta de lei tem implicações com várias áreas e, no decorrer da sua apreciação, houve lugar à mudança de mandato do Governo da RAEM, a Comissão solicitou várias prorrogações do prazo para a sua apreciação. As prorrogações foram concedidas pelo Presidente da Assembleia Legislativa, passando o prazo para a emissão do parecer para 31 de Agosto de 2020.

4. A Comissão realizou várias reuniões para a análise e apreciação da proposta de lei, nomeadamente, em 29 de Janeiro, 1, 9, 13 e 26 de Fevereiro, 8 e 25 de Junho, 6 de Julho e 2 de Agosto de 2018; em 12, 17 e 25 de Abril, 5 de Junho, 3 de Julho, 29 de Outubro, 26 de Novembro e 6 de Dezembro; e em 8 de Maio, 22 de Junho e 28 de Agosto de 2020. Em 10 destas reuniões estiveram presentes representantes do Governo da RAEM.

5. A Comissão procedeu à recolha pública de opiniões sobre a proposta de lei, durante o período compreendido entre 26 de Fevereiro e 12 de Março de 2018. No decurso da apreciação da proposta de lei, a Comissão recebeu opiniões escritas de duas associações de agências de emprego¹. Além disso, alguns trabalhadores não residentes e respectivas associações apresentaram petições à Assembleia Legislativa sobre o conteúdo da proposta de lei. A Comissão transmitiu as referidas opiniões

¹ A Macau Overseas Worker Employment Agency Association e a Association of Macau Philippines Employment Agencies.



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

ao proponente para efeitos de consideração e, em conjugação com a apreciação da proposta de lei, ouviu as suas explicações.

6. Na reunião do dia 6 de Dezembro de 2019, a Comissão reuniu-se com os representantes do sector para ouvir as suas opiniões e sugestões sobre a proposta de lei.

7. Além disso, nas reuniões realizadas nos dias 5 de Junho, 26 de Novembro e 6 de Dezembro de 2019, a Comissão procedeu à discussão da petição relacionada com a proposta de lei intitulada “Lei da actividade de agências de emprego”, e uma vez que a mesma está manifestamente relacionada com o conteúdo da proposta de lei, procedeu à sua análise no decurso da sua apreciação na especialidade.

8. Em 6 de Dezembro de 2019, a Comissão recebeu os peticionantes e ouviu as suas opiniões. Para efeitos de consulta, em anexo ao presente parecer, encontra-se o relatório de análise da referida petição.

9. Para além das referidas reuniões formais, foram realizadas várias reuniões técnicas entre a assessoria desta Assembleia Legislativa (AL) e representantes do Governo, as quais permitiram a introdução de benfeitorias técnicas na versão final da proposta de lei.

10. Durante a apreciação no seio da Comissão, os seus membros manifestaram amplamente as suas opiniões e dialogaram com os representantes do Governo, os quais acolheram muitas das opiniões e sugestões apresentadas.



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

11. Com base na colaboração entre ambas as partes, o Governo apresentou, no dia 25 de Agosto de 2020, a versão final da proposta de lei. A Comissão entende que, comparativamente à versão inicial, a versão final sofreu melhorias quer a nível do conteúdo, quer a nível técnico.

12. Discutido o articulado da proposta de lei e apreciadas a opção legislativa e as soluções sugeridas pela mesma, a Comissão procedeu, nos termos do Regimento da Assembleia Legislativa, à elaboração do presente parecer.

13. É de referir que, ao longo do presente parecer, as referências aos artigos são feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando é conveniente fazer referência à versão inicial e aos textos de trabalho intercalares.

II

APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

14. Na Nota Justificativa e na apresentação da proposta de lei, o proponente refere o motivo que levou à elaboração e apresentação da presente proposta de lei, o que constitui uma ajuda para compreender melhor determinadas questões. Pelo exposto, procede-se à citação, neste parecer, dos conteúdos respectivos.

15. Quanto aos objectivos e factores ponderados na elaboração da presente proposta de lei, a Nota Justificativa informa que:



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

“Com o desenvolvimento económico de Macau e a evolução do mercado de trabalho, as agências de emprego passaram a ser um dos meios mais importantes para os empregadores recrutarem trabalhadores não residentes, porém o regime vigente que regula o licenciamento das agências de emprego, ou seja, parte do conteúdo do Decreto-Lei n.º 32/94/M, de 4 de Julho, já não é capaz de responder às necessidades do desenvolvimento social. Para promover o desenvolvimento saudável deste sector profissional e a normalização do regime das agências de emprego, é necessário proceder à revisão do regime vigente, a fim de responder às necessidades do desenvolvimento social e aos pedidos dos utentes.

Ouidas as opiniões e os pedidos dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores com assento no Conselho Permanente de Concertação Social, das organizações e associações do sector e dos cidadãos sobre os serviços das agências de emprego, bem como com base nos respectivos regimes e experiências práticas dos países e regiões vizinhas, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, elaborou a proposta de lei sobre a ‘Lei da actividade de agências de emprego’.

A proposta de lei, através de diversas medidas, inclui a regulamentação clara dos requisitos exigidos para o licenciamento das agências de emprego, a introdução do regime de orientador no serviço de emprego, o aperfeiçoamento do regime de cobrança e do regime sancionatório e de supervisão, de modo a regular melhor o funcionamento do sector e elevar a qualidade dos serviços.”



16. As medidas introduzidas pela proposta de lei são as seguintes:

"1) Regulamentação clara dos requisitos exigidos para licenciamento das agências de emprego

A proposta de lei vem claramente regular os requisitos exigidos aos requerentes, como por exemplo, se o requerente for pessoa singular ou colectiva, um dos seus sócios ou administradores deve possuir a licença de orientador no serviço de emprego, exigindo claramente os requisitos sobre a denominação e o local de exploração do estabelecimento das agências de emprego, para garantir que estas estão instaladas em locais adequados à natureza das suas actividades, favorecendo melhor a exploração e o funcionamento das agências de emprego.

2) Introdução do regime de orientador no serviço de emprego

Para elevar a qualidade dos serviços do sector, é introduzido na proposta de lei o regime de orientador no serviço de emprego, regulando os requisitos para o exercício da profissão e exigindo, simultaneamente, que cada agência de emprego e suas filiais tenham pelo menos um orientador no serviço de emprego, sendo que a prestação de serviços de emprego aos utentes deve ser feita por este orientador.

3) Aperfeiçoamento do regime de cobrança das agências de emprego

Para garantir a exploração contínua das agências de emprego e o desenvolvimento saudável deste sector, a proposta de lei define claramente que as agências de emprego não gratuitas podem cobrar



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

honorários a empregadores e a trabalhadores (incluindo trabalhadores não residentes) pela prestação de serviços, e para proteger os direitos e interesses dos trabalhadores, a proposta de lei estipula também que o montante dos honorários a cobrar aos trabalhadores não pode exceder 50% da remuneração de base do primeiro mês do trabalhador, e as agências de emprego só podem cobrar honorários aos trabalhadores, por uma única vez, sessenta dias depois de estabelecer a relação de trabalho. Além disso, se no termo da autorização de permanência do trabalhador não residente, a nova autorização de permanência for requerida pelo empregador actual, a agência de emprego não poderá cobrar honorários a esse trabalhador não residente porque não lhe prestou um novo serviço de apresentação de emprego.

Simultaneamente, é aditado na proposta de lei o mecanismo de devolução e redução de honorários, estipulando que a agência de emprego não gratuita deve, na denúncia unilateral do contrato de trabalho durante o período experimental do utente, devolver ou reduzir ao utente os honorários em montante não inferior a 50%; ou a agência de emprego não gratuita deve devolver ou reduzir os honorários em montante não inferior a 50% ao empregador quando o não residente, por motivos pessoais, não for concedida a autorização de permanência na qualidade de trabalhador.

Para além disso, caso a agência de emprego não gratuita viole as disposições relativas a honorários, recusando-se a devolver aos utentes as quantias recebidas, a proposta de lei estipula que a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais pode utilizar a caução para pagar as devidas



quantias.

4) *Melhoramento do regime sancionatório e de supervisão*

A proposta de lei apresenta de forma clara e pormenorizada os actos proibidos às agências de emprego, como por exemplo, a prestação do serviço de apresentação de emprego a não residentes que permanecem na RAEM (quer sejam turistas ou trabalhadores não residentes), a cobrança aos utentes de outras quantias que não sejam honorários, bem como a indução aos utentes a aceitar ou efectuar trabalho ilegal.

Ainda, qualquer violação ao disposto na proposta de lei praticada pelas agências de emprego ou pelo orientador no serviço de emprego constituirá infracção administrativa, sendo que para além de multas, ainda podem ser aplicadas sanções acessórias com limite temporal. As sanções acessórias para as agências de emprego são: 1) encerramento do estabelecimento; 2) interdição do exercício da actividade de agência de emprego; 3) revogação da licença, acompanhada da privação do direito de pedir nova emissão de licença. As sanções acessórias para os orientadores no serviço de emprego são: 1) interdição do exercício de função de orientador no serviço de emprego; 2) revogação da licença, acompanhada da privação do direito de pedir nova emissão de licença. As sanções acessórias acima referidas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

O Governo da RAEM espera que o regime das agências de emprego elaborado pela proposta de lei venha não só promover o desenvolvimento saudável do sector da actividade de agências de emprego, como também



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

proteger melhor os direitos e interesses dos utentes.”

17. A proposta de lei é composta por seis capítulos e 61 artigos, portanto, estabelecendo a comparação com o Decreto-Lei n.º 32/94/M vigente, foram aditados vários novos conteúdos. Tal como foi explicado pelo proponente, a proposta de lei, com base no regime vigente, visa melhorar ainda mais o regime das agências de emprego, tendo em conta o desenvolvimento económico de Macau e as mudanças do mercado de trabalho.

III

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

18. Quanto à apreciação na generalidade, a Comissão manifestou, em princípio, o seu apoio à proposta de lei, e foram discutidas as seguintes questões:

Uniformização da política de contratação de trabalhadores não residentes

19. Na proposta de lei é vedado às agências prestar serviços de apresentação de emprego a não residentes ou a TNR que permaneçam na RAEM. Esta norma despertou a atenção dos Deputados durante a apreciação na generalidade no Plenário e na especialidade em sede de



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

comissão, nomeadamente no que respeita à uniformização política da regulamentação das actividades de procura de emprego dos não residentes em Macau. A proposta de lei proíbe todos os tipos de apresentação de emprego a não residentes por parte das agências de emprego, porém, as outras leis permitem, tal como a Lei da contratação de trabalhadores não residentes, que os turistas criem livremente relações laborais com os empregadores. Há quem entenda que esta divergência de políticas é injusta para as agências de emprego licenciadas, desfavorecendo o desenvolvimento do sector.

20. A Comissão prestou atenção às situações de desarmonia devido à divergência de políticas. A este propósito, a Comissão e o proponente procederam a uma profunda discussão sobre vários aspectos da questão. Por exemplo, deve ou não uniformizar-se o regime de contratação de trabalhadores não residentes; é necessário ou não um recrutamento uniforme de trabalhadores não residentes através das agências de emprego; como pode garantir-se a estabilidade do mercado de trabalhadores não residentes; avalia-se ou não o custo da contratação, o prazo da contratação e o mecanismo de saída das trabalhadoras domésticas não residentes; introduzem-se ou não disposições transitórias na proposta de lei, antes de se legislar sobre a proibição da conversão de turistas em trabalhadores não residentes, etc.

21. Segundo o proponente, *“nos termos da alínea 8) do n.º 1 do artigo 32.º da proposta de lei, é vedado às agências prestar serviços de apresentação de emprego a não residentes ou a TNR que permaneçam na*



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

RAEM. Esta disposição mantém o disposto no artigo 15.º do vigente Decreto-Lei n.º 32/ 94/M² - "Regime do licenciamento das agências de emprego" e a sua redacção foi aperfeiçoada. A política em causa não foi alterada. "

"Relativamente às razões pelas quais a proposta de lei estabelece aquelas disposições de proibição, entendemos necessário referir que a importação de trabalhadores não residentes visa apenas suprir a insuficiência ou a inexistência de trabalhadores residentes adequados; as actividades dos não residentes que entram em Macau na qualidade de turistas, enquanto aqui permanecem, devem corresponder à sua qualidade de turista. Se for permitido às agências de emprego a prestação do serviço de apresentação de emprego aos não residentes ou aos trabalhadores não residentes que permanecem em Macau, poderá levar a que estes trabalhadores, durante o período em que trabalham em Macau, se sirvam da prestação de serviços das agências de emprego para mudarem de emprego, o que causará instabilidade no mercado de trabalho. Além disso, se for permitido aos não residentes que permanecem em Macau fazer, através das agências de emprego, a conjugação profissional para promover relações de trabalho, estes estarão a exercer uma actividade que não corresponde à sua qualidade de turista, e também poderão surgir facilmente situações de trabalho ilegal exercido pelos mesmos para a sua subsistência.

²Segundo esta norma, "as agências só podem inscrever ou colocar trabalhadores que sejam portadores de título de permanência temporária ou de documentos que os habilitem a residir no Território".



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

Em segundo lugar, considerando que a actividade principal das agências de emprego é promover a criação de relações de trabalho e que o fornecimento de informações sobre o mercado de trabalho aos não residentes ou aos trabalhadores não residentes e o registo das suas exigências para o exercício de um cargo e das suas qualificações profissionais ou experiência profissional têm evidentemente como objectivo a conjugação profissional, para no fim virem a ser contratados pelo empregador, então, para evitar confusões no mercado de trabalho, a proposta de lei manteve as disposições do actual Decreto-Lei que não permitem que as agências de emprego prestem o serviço de apresentação de emprego a favor de não residentes (tanto turistas como trabalhadores não residentes) que permanecem na RAEM, e esclarece também a sua forma de redacção, ou seja, determina expressamente a proibição do titular da licença de agências de emprego não gratuitas de praticar qualquer acto referido na definição de "Apresentação de emprego" a favor de não residentes ou de trabalhadores não residentes que permanecem na RAEM, sob pena de violar o disposto na proposta de lei, constituindo uma infracção administrativa."

22. Quanto à uniformização da respectiva regulamentação com a política dos trabalhadores não residentes, o proponente esclareceu o seguinte: "a política acima referida e as políticas relativas aos TNR do Governo da RAEM são as mesmas, como se pode ver no regime de 'proibição por seis meses' referido na Lei n.º 21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes). Em 2013, através da Lei n.º 4/2013, o Governo alterou o artigo 4.º da 'Lei da contratação de trabalhadores não residentes', tendo as



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

disposições que determinavam que não era necessária a 'proibição por seis meses' aquando da cessação da relação de trabalho por iniciativa do empregador (independentemente de ser por ou sem justa causa) sido alterada, passando os não residentes despedidos por justa causa a serem incluídos no âmbito da 'proibição por seis meses', tendo também sido estabelecido expressamente que, nas situações previstas por lei, o não residente só poderá exercer um novo trabalho idêntico à profissão autorizada no âmbito da última autorização de contratação nos seis meses seguintes à data que deixou de exercer funções."

23. É de referir que, para reforçar ainda mais a gestão da importação de trabalhadores, o Governo da RAEM apresentou à Assembleia Legislativa, durante a apreciação da presente proposta de lei, a proposta de lei intitulada "Alteração à Lei n.º 21/2009 — Lei da contratação de trabalhadores não residentes", proposta de lei esta que foi votada e aprovada na especialidade em reunião plenária realizada no dia 23 de Junho de 2020, foi posteriormente publicada no Boletim Oficial da RAEM no dia 6 de Julho, e passou a lei, Lei n.º 10/2020, com vigência a partir de 4 de Outubro de 2020. Esta lei visa identificar se os não residentes entram em Macau para efeitos de trabalho, e foi introduzida a medida de título de entrada para fins de trabalho, prevendo ainda que "a autorização de permanência na qualidade de trabalhador, concedida ao não residente que pretenda exercer trabalho não especializado ou doméstico, depende da posse de um título de entrada por parte destes e da sua entrada a partir de um local exterior à RAEM". Segundo o proponente, estas medidas, acompanhadas da entrada em vigor da "Lei da actividade de agências de



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

emprego”, vêm melhorar a importação de trabalhadores e o respetivo regime de gestão.

24. Quanto à avaliação do impacto do tempo e dos custos para contratação de TNR domésticos constante da proposta de lei, o proponente afirmou que: *“o tempo necessário para o empregador conseguir recrutar o TNR (incluindo os TNR não especializados e os domésticos), até que este entre em Macau para trabalhar, difere conforme os seguintes factores e situações: se o passaporte do TNR está dispensado de visto ou carece de visto antecipado para poder entrar em Macau, se o TNR vem para Macau do seu país de origem ou de outro país ou território, a urgência que o empregador tem na contratação deste e o tempo que pode esperar para o TNR vir para Macau (a necessidade do empregador contratar TNR doméstico para cuidar da família é completamente diferente da necessidade da empresa contratar TNR para suprir faltas de pessoal).*

É de salientar que os factores e situações acima referidos não irão ser alterados devido à entrada em vigor da proposta de lei intitulada ‘Lei da actividade de agências de emprego’. Mesmo agora, quando um empregador recruta TNR, o tempo para contratação varia consoante os factores e situações acima referidos. Caso estejam reunidas as respectivas condições, por exemplo, se o TNR que o empregador pretende contratar se encontra fora de Macau e o seu passaporte não carece de visto antecipado para entrar em Macau, o empregador pode recrutá-lo, num curto período de tempo, para trabalhar em Macau, portanto, não é a entrada em vigor da



proposta de lei que vai afectar o tempo que o empregador leva para recrutar o TNR.

Relativamente aos custos para contratação que cabe ao empregador no recrutamento de TNR através de agência, como a variação de factores influencia a fixação de um valor para os honorários a cobrar pela agência, designadamente a área de serviços prestada por esta, número de trabalhadores que se pretende contratar, serviços prometidos ao empregador, procura no mercado de trabalho, factores a ponderar pela agência sob o ponto de vista dos negócios e estratégias de mercado, avaliação do utente sobre a qualidade de serviços da agência, entre outros, os custos para a contratação variam conforme cada caso em concreto."

Âmbito de aplicação da proposta de lei

25. O artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei previa o seguinte: "[a] presente lei aplica-se às pessoas singulares, sociedades e associações no exercício da actividade de agências de emprego; a presente lei não é aplicável quando os serviços de apresentação de emprego ou de recrutamento de trabalhadores sejam gratuitos e prestados por instituições de ensino reconhecidas pelo Governo da RAEM."

26. Tendo em conta que o vigente Decreto-Lei n.º 32/94/M exclui expressamente a aplicação da actividade de agência de emprego às



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

empresas de comunicação social, nomeadamente aos jornais ou publicações,³ a Comissão prestou atenção à reintegração no âmbito de aplicação da proposta de lei das actividades de agência de emprego exercidas pelas empresas de comunicação social. No futuro, só quando os jornais ou publicações tiverem licença é que poderão publicar anúncios sobre ofertas de emprego ou recrutamento de trabalhadores?

27. Quanto ao facto de a proposta de lei não se aplicar aos serviços gratuitos de apresentação de emprego e de recrutamento de trabalhadores prestados por instituições educativas reconhecidas, a Comissão debruçou-se sobre a aplicação da proposta de lei às actividades de recrutamento organizadas pelas associações de estudantes das instituições de ensino superior. No futuro, as Associações de Estudantes serão titulares de licença para a realização das referidas actividades? Além disso, o exercício da actividade de agência de emprego por entidades públicas está regulamentado pela proposta de lei?

28. Em relação ao âmbito de aplicação da proposta de lei, o proponente esclareceu que, *“de acordo com a proposta de lei, desde que uma entidade privada preste o serviço de ‘apresentação de emprego’ ou de ‘recrutamento de trabalhadores’ a favor de um candidato a emprego ou de um empregador, independentemente do meio ou forma como é praticado esse acto e também de o serviço prestado ser ou não gratuito, é necessário obter primeiro a licença de agência de emprego para poder praticar esses*

³ N.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 32/94/M: “Excluem-se do âmbito de aplicação do presente decreto-lei: a) As empresas de comunicação social, designadamente jornais ou outras publicações, salvo se o seu objectivo, único ou principal, for actuar como intermediárias no mercado de trabalho; ...”



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

actos, caso contrário aquela entidade estará a violar o disposto na proposta de lei em análise. ”

29. Em relação à aplicabilidade da presente proposta de lei aos actos publicados nos órgãos de comunicação social, tais como jornais, revistas de recrutamento e outras informações sobre ofertas de emprego, o proponente afirmou que: *“se os meios de comunicação social publicam simplesmente informações sobre recrutamento e pedidos de emprego sem desempenhar o papel intermediário na promoção de relações laborais, a situação não é considerada actividade de agência, portanto, a proposta de lei não é aplicável.”*

30. Quanto à aplicação da proposta de lei às actividades de recrutamento organizadas pelas associações de estudantes, o proponente esclareceu o seguinte: *“a proposta de lei sugere que todas as entidades privadas devem obter primeiro uma licença para poderem exercer a actividade de agência de emprego, excepto quando os serviços de apresentação de emprego ou de recrutamento de trabalhadores sejam gratuitos e prestados por instituições de ensino reconhecidas pelo Governo da RAEM. Assim, se a actividade realizada pelas assembleias ou associações de alunos compreender o fornecimento, aos alunos (candidados a emprego) ou aos empregadores, de informações sobre o mercado de trabalho, o registo das suas informações e dos requisitos para os cargos procurados e disponibilizados, e ainda a conjugação de emprego, a fim de promover a criação de relações laborais, então, independentemente do meio ou forma como esse acto é praticado (por*



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

exemplo, pessoalmente, por internet ou plataforma online, etc.) e de ser ou não gratuito, é considerado exercício de actividade de agência de emprego previsto na proposta de lei, necessitando por isso de obter primeiro a licença de agência de emprego, sob pena de constituir uma infracção administrativa. Pelo contrário, se as assembleias ou associações de alunos simplesmente fornecerem uma plataforma de informação online para os alunos ou criarem uma coluna ou um placard com indicação de ofertas de emprego só para dar conhecimento aos alunos sobre a situação da oferta e da procura de emprego, não implicando conjugação de emprego a favor de alunos ou de empregadores, a fim de criar relações de trabalho, então não é considerado exercício da actividade de agência de emprego prevista na proposta de lei e, portanto, também não é necessário obter a licença de agência de emprego.”

31. Além disso, o proponente esclareceu que: “a DSAL presta serviço de conjugação de emprego a empregadores e trabalhadores, mas os destinatários da proposta de lei são as pessoas singulares, sociedades e associações que exercem actividades de agência de emprego, portanto, a DSAL e outras entidades públicas não são objecto da presente proposta de lei”. A fim de clarificar as opções legislativas, a versão final prevê expressamente que a presente lei se aplica às entidades privadas que exercem actividades de agência de emprego.

32. Quanto à apresentação de trabalhos entre amigos ou familiares, o proponente afirmou que: “esse acto de apresentação é considerado exercício de actividade de agência e pertence ao âmbito de aplicação da



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

proposta de lei, se tiver a natureza de apresentação de trabalho ou recrutamento de trabalhadores previsto nas definições do artigo 3.º da proposta de lei, ou seja, se inclui a recolha e o registo de dados do candidato ou do cargo para o qual o empregador pretende contratar trabalhador, funcionando como papel intermediário na realização de conjugação profissional (por exemplo, conjugação, recomendação ou diligências para realização de entrevista, etc.), para promover a criação de relação laboral.”

Fiscalização do exercício da actividade de agência de emprego através da Internet

33. Como a proposta de lei não prevê qualquer disposição concreta sobre o exercício da actividade de agência de emprego na internet, a Comissão está preocupada com a aplicabilidade da proposta de lei à referida actividade. Na prática, como é que se procede à fiscalização da aplicação da lei? Houve quem apontasse que a falta de fiscalização sobre esta actividade causaria desordem no mercado e uma situação de injustiça em relação às agências de emprego que possuem a devida licença.

34. Segundo a explicação do proponente, “de acordo com o disposto na alínea 1) do artigo 3.º da proposta de lei, entende-se por actividade de agência a prestação, por qualquer meio, do serviço de apresentação de



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

emprego e recrutamento de trabalhadores, e as alíneas 2) e 3) deste artigo já prevêm as definições sobre a apresentação de emprego e o recrutamento de trabalhadores. Por outras palavras, se uma entidade privada fornecer ao público, através de internet ou aplicações de telemóvel, entre outras plataformas online, informações sobre recrutamento, independentemente deste serviço ser gratuito ou cobrado, aberto ao público ou somente com registo obrigatório como membro para consulta de informações, etc., desde que, para além do registo de dados do candidato ou do cargo para o qual o empregador pretende contratar trabalhador, aquela plataforma faça a conjugação de emprego, promovendo a criação de relação de trabalho, considera-se exercício de actividade de agência, devendo aquela entidade requerer licenciamento. Se se verificar indícios de que a plataforma de recrutamento online está a exercer actividades de apresentação de emprego ou recrutamento de trabalhadores reguladas pela presente proposta de lei, a DSAL abrirá o respectivo processo de investigação. Se se constatar que aquela plataforma está a exercer actividade de agência sem licença válida, ser-lhe-á aplicada uma sanção, nos termos da lei.

Como é que na execução da lei se consegue impedir que qualquer entidade privada se sirva da Internet para praticar infracções que violem o disposto na proposta de lei (incluindo o funcionamento ilegal do estabelecimento e a violação das disposições sobre proibição)? O proponente salientou que: "independentemente da forma como aquelas actividades são exercidas, desde que o acto praticado viole o disposto na proposta de lei, a DSAL abre certamente, no âmbito das suas



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

competências, o respectivo processo para investigação do caso. Se, durante a fase de investigação, se verificarem indícios de que a continuidade do funcionamento do estabelecimento causará lesões graves ou de difícil reparação ao interesse público, principalmente quando há destruição ou extravio de provas ou o risco de o agente continuar a praticar infracções, a DSAL pode aplicar ao agente medidas cautelares preventivas, suspendendo provisoriamente qualquer forma de funcionamento do estabelecimento.

Se o agente exercer actividade de agência de emprego através da Internet, nomeadamente de plataformas sociais, programas informáticos para conversação, sítios (websites), entre outros, a DSAL divulga essas situações através de vários meios informáticos, para evitar que o público continue a navegar ou a utilizar esses serviços; desse modo, o público terá conhecimento que as actividades prestadas por aquele meio são ilegais ou violam o disposto na proposta de lei. Se o nome de domínio (Domain name) desse sítio pertencer aos domínios de primeiro nível (top-level domains) registados em Macau (por exemplo, sob a extensão “.mo” ou “.澳門”), a DSAL também informa a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações sobre a situação, para que o Centro de Informação da Internet de Macau, criado pela mesma, dê o devido acompanhamento, suspendendo e/ou cancelando, nos termos da lei, o registo daquele nome de domínio, não permitindo, desse modo, que o tal sítio continue a exercer actividades de agência de emprego e evitando também que o público continue a navegar ou a utilizar os serviços prestados naquele sítio.”



35. De acordo com as disposições da proposta de lei sobre o licenciamento das actividades das agências de emprego, qualquer que seja a forma adoptada pelo respectivo agente para a prestação de serviços de apresentação de emprego e de recrutamento de trabalhadores (por exemplo, através da internet ou de aplicações móveis, entre outras), o mesmo tem de requerer a licença de agência de emprego. E o pedido da licença tem de indicar um estabelecimento físico.

Âmbito da actividade de agência de emprego

36. Segundo a versão inicial da proposta de lei, entende-se por "actividade de agência de emprego" a prestação, por qualquer meio, de serviços de apresentação de emprego, recrutamento de trabalhadores ou agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes; e por "agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes" o tratamento de autorização legal e de formalidades relacionadas com a contratação de trabalhadores não residentes a favor dos empregadores, dos não residentes ou dos trabalhadores não residentes.

37. Actualmente, há muitas entidades privadas, por exemplo, escritórios de advogados e de contabilistas, companhias de consultoria, etc., que prestam aos seus utentes serviços de agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes. A situação de prestação de serviços de agência também se verifica entre os particulares. A Comissão



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

debruçou-se sobre se a proposta de lei vai ou não proibir, no futuro, as entidades privadas de prestar serviços de agência, ou se só depois de obterem a respectiva licença é que poderão prestar tais serviços. Tendo em conta que o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M não prevê que os serviços de agência têm de ser prestados por agências de emprego licenciadas⁴, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse a intenção legislativa desta norma da proposta de lei.

38. O proponente explicou que, segundo *"a intenção legislativa da proposta de lei, desde que actividades exercidas envolvam a apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores são logo consideradas actividades de agência de emprego, devendo a entidade em causa obter uma licença de agência de emprego para poder exercer as respectivas actividades; quanto ao agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes, considerando que esse serviço apareceu por ser um dos serviços que a agência presta para ajudar o utente a criar uma relação laboral, também se estipulou a definição na versão inicial do artigo 3.º da proposta de lei, considerando-o uma das actividades de agência."*

39. A Comissão concordou com a explicação, mas entendeu que era necessário prestar mais esclarecimentos. Já que este serviço aparece por ser um dos serviços que a agência presta para ajudar o utente a criar uma relação laboral, será que só pode ser prestado pela agência de emprego?

⁴ Artigo 2.º (Âmbito) do Decreto-Lei n.º 32/94/M: "1. Para os efeitos deste diploma, consideram-se agências de emprego, adiante designadas por agências, as entidades privadas, singulares ou colectivas, cuja actividade compreenda a prestação de alguns dos seguintes serviços: a) Recepção de ofertas de emprego; b) Inscrição de candidatos a emprego; c) Selecção de pessoal; d) Colocação; e) Recrutamento de trabalhadores não-residentes."



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

Se não, outras entidades privadas podem também prestar esses serviços sem precisarem de uma licença especial, enquanto as agências de emprego precisam, o que, em termos de regime, é injusto para as agências de emprego.

40. Em relação às opiniões apresentadas pela Comissão, o proponente afirmou, no decurso da discussão, que *“nos últimos anos, o Governo tem vindo a implementar uma série de medidas de conveniência para o público, de modo que muitas formalidades administrativas passaram a ser mais simples e convenientes, inclusive o processamento de pedidos e formalidades relativos à autorização de contratação de trabalhadores não residentes e autorização de permanência; de um modo geral, os cidadãos reúnem condições para tratar, por si próprios, dos respectivos procedimentos administrativos, não sendo necessário tratar das respectivas formalidades através das agências de emprego. Neste sentido, não é adequado considerar o serviço de agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes como uma actividade que só pode ser exercida pelas agências de emprego, pelo que, foi alterada a definição de actividade das agências de emprego constante da proposta de lei, eliminando-se o conteúdo relativo ao ‘agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes’. Ou seja, as entidades privadas que prestam simplesmente o serviço de agenciamento não têm de requerer o licenciamento de agência, desde que não prestem o serviço de apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores.”*



41. Pelo exposto, o âmbito da actividade das agências de emprego foi ajustado na versão final da proposta de lei, ficando limitado à prestação, por qualquer meio, de serviços de apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores, assim, o agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes não é exclusivo da actividade das agências de emprego.

Regime tarifário das agências de emprego

42. A proposta de lei estipula o âmbito das actividades das agências de emprego, permitindo-lhes a cobrança de honorários pelos serviços indicados na proposta de lei, e, ao mesmo tempo, proíbe a cobrança de determinadas taxas, porém, as respectivas disposições não são claras ou são mesmo descoordenadas. Assim, em relação ao regime tarifário das agências de emprego, a Comissão preocupou-se principalmente com a opção legislativa desse regime, o âmbito de cobrança dos honorários, o destinatário dos honorários, os critérios e as restrições, entre outros, e discutiu com o proponente sobre tudo isto. Por outro lado, é de referir que, a Comissão recebeu opiniões e sugestões de várias associações e trabalhadores não residentes sobre a proposta de lei, incluindo sobre a cobrança de honorários pelas agências de emprego. Assim, aquando da apreciação da proposta de lei, a Comissão ponderou essas opiniões e sugestões.



Âmbito da cobrança de honorários pelas agências de emprego

43. A versão inicial da proposta de lei previa que as agências de emprego não gratuitas só podiam cobrar honorários aos utentes pela prestação de serviços de agência de emprego⁵, e entende-se por “honorários” as taxas a cobrar pelas agências de emprego aos utentes pela prestação de serviços relativos à sua actividade⁶. Durante a explicação da opção legislativa da versão inicial da proposta de lei, o proponente afirmou que, para além da cobrança aos utentes pela prestação dos serviços de apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores, também se podia cobrar honorários aos utentes pela prestação do serviço de agenciamento de formalidades e outros serviços obrigatórios de acordo com as orientações⁷ previstas no artigo 27.º da versão inicial da proposta de lei.

44. Tendo em conta que a proposta de lei prevê que as agências de emprego só podem cobrar honorários pela prestação de serviços relativos à actividade de agência de emprego, é muito importante que a proposta de lei defina expressamente o âmbito da cobrança de honorários pelas agências de emprego. Porém, é indeterminado o âmbito de apoio e assistência necessários prestados aos utentes pelas agências de emprego, previsto nas orientações constantes do artigo 27.º da versão inicial da proposta de lei. Além disso, outras leis, como a Lei da contratação

⁵ Vide n.º 1 do artigo 30.º da versão inicial.

⁶ Vide alínea 6) do artigo 3.º da versão inicial.

⁷ Artigo 27.º “Por despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial, podem ser dadas orientações de carácter vinculativo e obrigatório, relacionadas com os critérios a observar no exercício da actividade de agência de emprego, cujo conteúdo inclui: 1) Assuntos a cumprir pelas agências de emprego na prestação de serviços aos utentes; 2) Apoio e assistência a prestar pelas agências de emprego aos utentes; e 3) Gestão dos trabalhadores não residentes contratados pelas agências de emprego.”



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

de trabalhadores não residentes, estipulam que o direito ao alojamento de trabalhadores não residentes pode ser assegurado pelas agências de emprego⁸. Assim sendo, será que as agências de emprego podem cobrar taxas de alojamento ou de formação? A Comissão entende que há necessidade de esclarecer melhor a opção legislativa e o âmbito da cobrança de honorários pelas agências de emprego.

45. Para prevêr de forma mais clara os deveres das agências de emprego para com os utentes e o âmbito dos serviços de apoio que podem prestar, bem como as respectivas quantias a cobrar, a proposta de lei deve determinar expressamente os deveres das agências de emprego, o âmbito do serviço de apoio (incluindo o "Agenciamento de formalidades resultantes da criação de relações de trabalho") e as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários pela prestação de serviços de apoio.

46. Ouvida a opinião da Comissão, o proponente procedeu, na versão final, a um ajustamento significativo dos artigos em causa, no sentido de prever expressamente o âmbito dos serviços pelos quais as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários aos seus utentes: (1) Actividade de agência de emprego, isto é, os serviços de apresentação de emprego e de recrutamento de trabalhadores; e (2) Serviços de apoio necessários para a criação e cessação da relação de trabalho, a pedido do utente dos serviços. Entretanto, dispõe-se, claramente, que estes serviços

⁸N.º 2 do artigo 26.º da Lei da contratação de trabalhadores não residentes: "O direito ao alojamento pode ser assegurado pelo empregador ou pela agência de emprego que tenha procedido ao recrutamento, e pode ser satisfeito em dinheiro."



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

de apoio incluem apenas 3 conteúdos⁹, ou seja, (1) agenciamento de formalidades resultantes da criação ou cessação de relações de trabalho; (2) apoio e organização da deslocação do trabalhador ao local de trabalho; e (3) apoio e organização do repatriamento dos trabalhadores, na cessação das relações de trabalho, ou na deslocação a outros destinos. Mais, foi eliminada, na versão final da proposta de lei, a norma respeitante à definição de orientações.

47. Além disso, tendo em conta que, nos termos da Lei da contratação de trabalhadores não residentes, o direito ao alojamento dos trabalhadores não residentes pode ser assegurado pela agência de emprego que tenha procedido ao recrutamento, o proponente esclareceu que a proposta de lei não pretende alterar os direitos e deveres concedidos por outras leis e regulamentos vigentes às agências de emprego, pelo que, o n.º 2 do artigo 28.º da proposta de lei clarifica que os serviços de apoio ali previstos não põem em causa as disposições correlacionadas de outros diplomas, por outras palavras, as agências de emprego não gratuitas continuam a poder, nos termos da Lei da contratação de trabalhadores não residentes, disponibilizar alojamento aos trabalhadores não residentes por si recrutados. Porém, é de salientar que, de acordo com a mencionada lei, o direito ao alojamento é um direito especial dos trabalhadores não residentes, portanto, as agências de emprego não gratuitas não lhes podem cobrar taxas pela disponibilização de alojamento.

⁹ Nos termos do n.º 2 do artigo 28.º da proposta de lei, os serviços de apoio incluem apenas: 1) agenciamento de formalidades resultantes da criação ou cessação de relações de trabalho; 2) apoio e organização da deslocação do trabalhador ao local de trabalho; 3) apoio e organização do repatriamento dos trabalhadores, na cessação das relações de trabalho, ou na deslocação a outros destinos.



48. Na opinião da Comissão, após ajustamento, o conteúdo em causa consegue delimitar, de forma mais expressa e clara, o âmbito dos serviços pelos quais as agências de emprego podem cobrar honorários, evitando assim eventuais ambiguidades na aplicação da lei.

Destinatários da cobrança de honorários de agências de emprego

49. O artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei dispunha que as agências de emprego não gratuitas podiam cobrar honorários aos utentes pela prestação de serviços relativos à actividade de agência de emprego, ou seja, podiam cobrar honorários aos empregadores e aos trabalhadores.

50. Quanto ao facto de a proposta de lei não impedir a cobrança de honorários aos trabalhadores não residentes por parte das agências de emprego, a Comissão solicitou ao proponente esclarecimentos, uma vez que isto é diferente do que está previsto no Decreto-Lei n.º 32/94/M¹⁰ em vigor. Entretanto, foram apresentadas opiniões à Comissão no sentido de que permitir, na proposta de lei, a cobrança de taxas aos trabalhadores pelas agências de emprego não estaria conforme às disposições da Convenção n.º 181 (Convenção relativa às agências de emprego privadas)¹¹ e da Convenção n.º 111 (Convenção sobre a discriminação em

¹⁰ Nos termos da alínea a) do artigo 16.º e do n.º 2 do artigo 17.º deste Decreto-Lei, é vedada à agência a cobrança de quaisquer quantias aos candidatos pela colocação em emprego, com a excepção da quantia acordada entre a agência e o trabalhador residente colocado em emprego e cobrada a este último uma única vez.

¹¹ Por exemplo, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º desta convenção, “as agências de emprego privadas não devem impor aos trabalhadores, directa ou indirectamente, no todo ou em parte, o pagamento de honorários ou outros encargos.”



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

matéria de emprego e profissão). A Comissão prestou atenção à alteração dessa opção política e aos respectivos fundamentos, e discutiu com o proponente sobre as disposições em causa, tendo-lhe solicitado que explicasse, como é que a proposta de lei vai salvaguardar os direitos e interesses dos trabalhadores não residentes.

51. Segundo o proponente, "o artigo 17.º do actual Decreto-Lei n.º 32/94/M prevê que as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários aos empregadores e aos trabalhadores residentes. Considerando que, após a prestação do serviço de apresentação de emprego aos não residentes que não permanecem em Macau, o titular da licença para o exercício de actividades de agência de emprego não gratuita devia poder cobrar-lhes honorários adequadamente, assegurando assim o funcionamento contínuo do seu estabelecimento, a proposta de lei introduziu disposições que permitem às agências de emprego não gratuitas cobrar honorários aos trabalhadores não residentes."

52. No que respeita à salvaguarda dos direitos e interesses dos utentes de serviços, o proponente afirmou o seguinte: "a proposta de lei consagra disposições concretas sobre a cobrança de honorários pelas agências de emprego, incluindo o âmbito dos serviços em que podem ser cobrados honorários e o limite máximo de honorários a cobrar ao trabalhador e respectivo período, tendo também introduzido o mecanismo de devolução e redução de honorários, a fim de os referidos titulares também assumirem a responsabilidade de intermediário, prestando adequadamente e a pedido dos utentes, serviços de apresentação de emprego e de recrutamento de



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

trabalhadores. Para além disso, a proposta de lei ainda prevê a obrigatoriedade de as agências de emprego não gratuitas fixarem uma tabela de honorários e afixarem-na em local visível na entrada do estabelecimento, bem como de a remeter à DSAL, para que esta faça uma fiscalização melhor, contribuindo também para o acompanhamento de eventuais queixas sobre cobranças, devolução ou redução de honorários.”

53. Em relação às opiniões de que as normas da proposta de lei sobre os honorários devem tomar como referência as disposições correlacionadas das convenções internacionais de trabalho, nomeadamente as da Convenção n.º 181 (Convenção relativa às agências de emprego privadas) e da Convenção n.º 111 (Convenção sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão), o proponente esclareceu o seguinte: “a Convenção n.º 181 (Convenção relativa às agências de emprego privadas), presentemente, não é aplicável a Macau, e embora a Convenção n.º 111 (Convenção sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão) seja aplicável à RAEM, o essencial do seu conteúdo é dar ênfase à oposição à discriminação em matéria de emprego e profissão e à aplicação do princípio de justiça e igualdade, sendo que não proíbe as agências de emprego de cobrarem quantias aos candidatos a emprego. Em relação aos direitos em matéria de emprego e profissão, a Lei n.º 4/98/M (Lei de bases da política de emprego e dos direitos laborais) e a Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) actualmente vigentes contêm disposições que prevêm expressamente as exigências daquelas convenções e garantem a proibição de discriminação em matéria de emprego e profissão devido a várias razões, como a raça, a cor e a etnia



dos trabalhadores, entre outras. Daí verificar-se que as disposições da proposta de lei que permitem às agências de emprego não gratuitas cobrar, aos empregadores e aos trabalhadores (incluindo os residentes e os não residentes), honorários pela prestação de serviços não contrariam as convenções aplicáveis à RAEM. Aliás, o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M prevê no seu artigo 17.º que as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários aos empregadores e aos trabalhadores residentes, pelo que a cobrança de taxas aos trabalhadores prevista na proposta de lei em análise não é o primeiro caso.”

Critérios e limitações da cobrança de honorários pelas agências de emprego

54. Tal como acima referido, a fim de salvaguardar os direitos e interesses dos utentes, a proposta de lei delimita expressamente o âmbito dos serviços pelos quais as agências de emprego podem cobrar honorários, e prevê ainda as regras que devem ser observadas na cobrança de honorários, por exemplo, os honorários a cobrar aos empregadores não podem exceder o valor fixado na tabela de honorários; o montante total dos honorários a cobrar aos trabalhadores não pode exceder 50% da remuneração de base do primeiro mês, estabelecida no contrato de trabalho; e só podem ser cobrados honorários aos trabalhadores por uma única vez e nos 60 dias subsequentes à data de início da relação de trabalho. Além disso, a proposta de lei regulamenta expressamente as situações que dão lugar à devolução ou redução de



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

honorários.

55. A Comissão prestou atenção aos fundamentos pelos quais a proposta de lei prevê que o montante dos honorários a cobrar pelas agências de emprego aos trabalhadores não pode exceder 50% da remuneração de base do primeiro mês. Como a lei vigente proíbe a cobrança de taxas aos trabalhadores não residentes por parte das agências de emprego, há quem receie que a norma em causa vá agravar os encargos daqueles ou afectar a sua vontade de vir trabalhar em Macau, por isso, a Comissão solicitou ao proponente os devidos esclarecimentos. Em relação à limitação imposta às agências de emprego, de estas só poderem cobrar honorários aos trabalhadores uma única vez e 60 dias após da data do início da relação de trabalho, há quem aponte que é demasiado rigorosa e carece de flexibilidade, pelo que, pode causar dificuldades às agências de emprego na cobrança de honorários. Além disso, segundo algumas opiniões, a proposta de lei não fixa os limites máximos e mínimos dos honorários a cobrar aos empregadores, levantando o receio de que isso possa resultar em conluio entre as agências de emprego para aumentarem os honorários.

56. Tal como acima referido, a norma da proposta de lei que permite a cobrança de honorários aos trabalhadores não residentes pelos titulares de licença de agências de emprego não gratuitas visa elevar a qualidade dos serviços destas agências e permitir que mantenham o seu funcionamento. Quanto aos limites máximos de honorários a cobrar aos trabalhadores, o proponente afirmou o seguinte: “após consulta das disposições sobre



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

honorários de outros países e regiões vizinhas (vide quadro abaixo), verificámos que as disposições de cada um sobre os limites de honorários são diferentes, por exemplo, o limite máximo de honorários cobrados aos trabalhadores enviados pelo Interior da China para trabalhar na RAEM corresponde a 12,5% do total do salário fixado no contrato de trabalho, ou seja, considerando um contrato de trabalho com duração de um ano, após conversão, aquele montante corresponderá a cerca de um mês de remuneração; na Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) esse limite corresponde a um montante não superior a 10% do salário do 1.º mês do trabalhador; em Singapura, aquele limite não excede dois meses de remuneração; na região de Taiwan, há disposições diferentes para trabalhadores residentes e estrangeiros consoante o tipo de trabalho que estes últimos exercem.

País/ Região	Montante dos honorários a cobrar aos trabalhadores
Interior da China	De acordo com o artigo 36.º do Anexo 1 “Método de gestão provisória implementado pelo Interior da China para o desenvolvimento de cooperação laboral com a Região Administrativa Especial de Macau” constante do Aviso do Gabinete de Ligação do Governo Central em Macau do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau do Ministério do Comércio do Conselho de Estado sobre a reforma do sistema de gestão de importação de mão-de-obra do Interior da China para Macau, o montante dos honorários a cobrar aos trabalhadores



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

Handwritten marks and signatures in the top right corner.

	(enviados para trabalhar na RAEM) não pode ser superior a 12,5% do total do salário fixado no contrato de trabalho.
RAEHK	De acordo com a Secção II do Anexo 2 do "Employment Agency Regulations", o limite máximo de comissão que estas agências recebem não pode exceder 10% do salário do 1.º mês do trabalhador.
Singapura	Nos termos do disposto no artigo 12.º do "Employment Agencies Rules 2011", consoante o número de anos estipulados no contrato ou, no caso de o trabalhador ser não residente, consoante o prazo de validade do seu título de trabalho (escolhe-se o prazo mais curto), cobra-se proporcionalmente 1 mês de salário por cada ano, não se podendo, porém, exceder 2 meses de salário.
Região de Taiwan	<p>De acordo com o disposto nos artigos 4.º a 6.º do "Private employment service agency against receive fees and items standard", as agências de emprego não gratuitas podem cobrar o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Candidatos a emprego residentes: (1) Taxa de inscrição e apresentação: a soma não excede 5% do salário do 1.º mês; (2) Taxa de consulta de empregos: não excede 1000 Novos dólares de Taiwan por hora (cerca de 275 patacas); (3) Taxa para teste psicológico ocupacional: não excede 700 Novos dólares de Taiwan por cada parâmetro testado (cerca de 200 patacas).➤ Estrangeiros que exercem trabalhos previstos na legislação (trabalhos previstos nos n.ºs 1 a 7 ou n.º 11 do artigo 46.º do "Employment Service Law"): (1) Taxa de inscrição e apresentação: não excede o salário

Handwritten notes and signatures on the right side of the table.



h / / / /

	<p>do 1.º mês do trabalhador, salvo condições especiais de contratação, carecendo neste caso do consentimento do estrangeiro; (2) Honorários: não podem exceder 2000 Novos dólares de Taiwan por ano (cerca de 550 patacas).</p> <p>➤ Estrangeiros que exercem trabalhos previstos na legislação (trabalhos previstos nos n.ºs 8 a 10 do artigo 46.º do "Employment Service Law"): os honorários são calculados conforme o período de trabalho acumulado em Taiwan até ao momento, sendo que no 1.º ano não excedem 1800 Novos dólares de Taiwan por mês (cerca de 500 patacas), no 2.º ano não excedem 1700 Novos dólares de Taiwan por mês (cerca de 470 patacas) e a partir do 3.º ano não excedem 1500 Novos dólares de Taiwan por mês (cerca e 410 patacas). Contudo, no caso de o estrangeiro que, no passado, foi contratado para trabalhar em Taiwan por mais de dois anos mas tiver saído de Taiwan devido à cessação da relação de trabalho ou ao termo da autorização de contratação e agora tiver regressado para trabalhar para o mesmo empregador, não excedem 1500 Novos dólares de Taiwan por mês (cerca de 410 patacas).</p>
--	---

g
h
h
h
h

Tendo sido ponderada a situação concreta de Macau e a capacidade de aceitação dos trabalhadores, a proposta de lei determinou expressamente que o limite total de honorários decorrentes da prestação de serviços de apoio e da actividade da agência de emprego a cobrar pelas agências de emprego não gratuitas não pode exceder 50% da remuneração de base do 1.º mês do trabalhador, e também que os honorários devem ser cobrados,



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

por uma única vez, nos 60 dias subsequentes à data de início da relação de trabalho; isto porque não se pretende que o trabalhador 'comece a trabalhar já endividado', principalmente tendo em conta que o trabalhador não residente deixa o seu local de origem para vir trabalhar em Macau e poderá não ter capacidade financeira suficiente para pagar os honorários antes da criação da relação de trabalho, visto que, só no fim do primeiro mês, é que recebe a remuneração. Assim, para aumentar a protecção dos trabalhadores, a proposta de lei determinou, por um lado, o limite máximo de honorários a cobrar aos trabalhadores e, por outro, tendo tido por referência o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M que prevê que '... podem cobrar ao trabalhador residente que for colocado em emprego, por uma só vez e após 60 dias sobre o início do trabalho, a quantia...', determinou o prazo e a forma de as agências de emprego cobrarem honorários aos trabalhadores (residentes e não residentes), ou seja, a cobrança é feita por uma única vez e 60 dias a contar da data do início da relação de trabalho."

57. Relativamente à cobrança aos empregadores, o proponente esclareceu que "o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M também não fixa o limite máximo, sendo que, de acordo com o disposto no artigo 17.º do mesmo diploma, as agências de emprego não gratuitas podem cobrar ao empregador, pelos serviços prestados, a quantia que entre ambos tiver sido acordada. Após consulta das respectivas disposições do Interior da China, RAEHK, Singapura e região de Taiwan, verificou-se que, para além da região de Taiwan onde são fixados expressamente serviços a cobrar aos empregadores e respectivos tarifários, todos os outros, considerando o princípio do desenvolvimento livre da economia de mercado, não fixaram



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

um limite máximo para a cobrança de honorários aos empregadores.

Por outro lado, segundo a actual "Lei da contratação de trabalhadores não residentes", os empregadores podem recrutar trabalhadores não residentes não só através de agências de emprego mas também por conta própria, sendo que o conteúdo e a qualidade dos serviços prestados pelas diferentes agências de emprego também diferem umas das outras, para além dos empregadores também terem diferentes exigências para com o pessoal que pretendem contratar, por exemplo as suas qualificações profissionais, experiência no trabalho, habilitações académicas, línguas, etc., pelo que, em relação aos honorários a cobrar aos empregadores, a proposta de lei não estabeleceu os serviços a cobrar, nem o limite máximo das tarifas, tendo adoptado o princípio do desenvolvimento livre da economia de mercado, para promover o aumento da qualidade dos serviços das agências de emprego e atrair mais utentes.

Quanto à preocupação levantada, de a proposta de lei não fixar os limites máximo e mínimo dos honorários a cobrar aos empregadores e as agências de emprego não gratuitas se unirem para subirem os montantes dos honorários, tal como foi acima referido, os empregadores podem escolher entre cento e tal agências de emprego existentes neste momento em Macau, podendo também recrutar por conta própria trabalhadores não residentes, portanto, se as agências de emprego se unirem para subir os preços, no fim o seu próprio funcionamento é que será afectado."



Estabelecimentos de agências de emprego

58. Nos termos do artigo 8.º da versão inicial da proposta de lei, as agências de emprego não podem ser instaladas em propriedades imobiliárias cujas actividades não combinem com as suas, e as agências de emprego não gratuitas devem ser instaladas em propriedades imobiliárias destinadas a fins comerciais, serviços ou escritórios. Tendo em conta que o Decreto-lei n.º32/94/M vigente não prevê este requisito, e que, na fase inicial da apreciação da proposta de lei pela Comissão, as informações disponíveis na página electrónica da DSAL mostravam que havia agências de emprego instaladas em edifícios industriais, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse se todas as agências de emprego que estão em funcionamento preenchem os requisitos previstos na proposta de lei. E para evitar que, após a entrada em vigor da proposta de lei, surjam situações em que o funcionamento das agências de emprego seja afectado por não satisfazerem as exigências sobre os estabelecimentos previstas na proposta de lei, a Comissão sugere que sejam definidas, na proposta de lei, disposições transitórias.

59. Segundo o proponente, após a reavaliação dos actuais estabelecimentos de agências de emprego com licença válida, verificou-se que, até ao dia 15 de Março de 2018, havia, de facto, 3 agências que não satisfaziam os requisitos previstos na proposta de lei. No entanto, segundo as afirmações do proponente na reunião da Comissão realizada no dia 22 de Junho de 2020, todas as agências de emprego que, neste momento, são titulares de licença válida, encontram-se instaladas em propriedades



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

imobiliárias que preenchem os requisitos previstos na proposta de lei para o exercício de actividade de agência de emprego.

60. Consideradas as opiniões e sugestões da Comissão, foi introduzida, na versão final da proposta de lei, uma norma transitória (o n.º 4 do artigo 58.º), determinando que os estabelecimentos das agências de emprego cujas licenças tenham sido emitidas antes da entrada em vigor da proposta de lei devem, no prazo de 180 dias contados a partir da data de entrada em vigor da mesma, preencher os requisitos previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 7.º da proposta de lei. Por outras palavras, os titulares dessas agências de emprego têm um total de 360 dias (180 dias de *vacatio legis* + 180 dias contados a partir da data da entrada em vigor) para adoptar as medidas, de modo a que os seus estabelecimentos preencham os requisitos legais.

61. Por outro lado, o proponente afirmou que “durante as inspecções ordinárias, a DSAL também faz o trabalho de sensibilização, para que os sectores tenham conhecimento dos requisitos dos estabelecimentos que a proposta de lei sugere determinar. Após a aprovação da proposta de lei e ainda antes da sua entrada em vigor, a DSAL fará sessões de esclarecimento junto dos sectores, permitindo aos mesmos a compreensão, com a maior brevidade possível, das disposições da proposta de lei e a adopção das eventuais medidas necessárias, de modo a que os estabelecimentos possam, dentro do prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor da proposta de lei, preencher os requisitos aí previstos.”



Handwritten marks and signatures in the top right corner.

Regime de incompatibilidade

62. O n.º 1 do artigo 33.º da versão inicial previa que “é vedado às agências de emprego terem trabalhadores da Administração Pública da RAEM como titulares da licença, pessoa singular ou, caso os titulares da licença sejam sociedades ou associações, como sócios e administradores da sociedade ou titulares dos órgãos da associação.”, norma esta que também se encontra no artigo 19.º do vigente Decreto-Lei n.º 32/94/M (regime do licenciamento das agências de emprego)¹². Além disso, o n.º 2 do referido artigo estipulava que “ninguém pode ser simultaneamente titular da licença, pessoa singular ou, caso o titular seja uma sociedade ou associação, ser sócio ou administrador da sociedade ou titular dos órgãos da associação de agências de emprego gratuitas e não gratuitas.”.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to paragraph 62.

63. A Comissão apontou que, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, o exercício de funções públicas obedece ao princípio da exclusividade, havendo, no entanto, excepções que permitem o exercício de actividades privadas¹³. Porém, a versão inicial da proposta de lei proibia, em absoluto, aos trabalhadores da Administração Pública, o exercício da actividade de agência de emprego e a participação como sócios dessas agências. Além disso, se a agência de

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to paragraph 63.

¹² N.º 1 do artigo 19.º (Incompatibilidades) do Decreto-Lei n.º 32/94/M: “é vedado às agências não gratuitas terem como proprietários, sócios, membros dos respectivos órgãos sociais ou como colaboradores, a qualquer título, trabalhadores da Administração Pública de Macau.”

¹³ N.º 3 do artigo 17.º do ETAPM: “o exercício de actividades privadas só é permitido excepcionalmente e desde que, cumulativamente: a) O horário não seja, total ou parcialmente, coincidente com o exercício do cargo ou lugar; b) Não sejam susceptíveis de comprometer a isenção exigida aos trabalhadores da Administração; c) Não sejam proibidas por lei especial.”



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

emprego (gratuita e não gratuita) pertencesse a uma associação, a referida norma impedia os trabalhadores da Administração Pública de serem titulares dos órgãos dessa associação, mesmo que os mesmos participassem apenas em assuntos associativos não relacionados com as actividades de agência de emprego, afectando, inevitavelmente, o seu direito de associação. Assim sendo, a Comissão solicitou ao proponente explicações sobre a opção legislativa subjacente a esta norma, a sua articulação com as disposições gerais sobre a exclusividade de funções dos trabalhadores da função pública, e como é que se garante o exercício do direito de associação desses trabalhadores.

64. Segundo os esclarecimentos do proponente, a norma referente à incompatibilidade prevista no artigo 33.º da versão inicial da proposta de lei não é nova, pois já existe regulamentação no actual Decreto-Lei n.º 32/94/M. Tendo em conta que o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau prevê o princípio da exclusividade dos trabalhadores da Administração Pública, que as actividades das agências de emprego abrangem não apenas actividades comerciais, têm, ainda, durante a prestação de serviços, a ver com os direitos humanos dos trabalhadores e candidatos a emprego ou os direitos, interesses e garantias no âmbito do trabalho dos mesmos, e que as agências não gratuitas autorizadas a prestar serviço de recrutamento de trabalhadores não residentes exercem actividades estreitamente ligadas à estabilidade do mercado laboral de Macau, na versão inicial da proposta de lei mantinha-se a norma referida, a fim de permitir que os trabalhadores da Administração Pública continuassem a cumprir os princípios da igualdade,



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

proporcionalidade, justiça, isenção e boa fé.

65. A Comissão reconhece que os trabalhadores da Administração Pública têm de observar o princípio da exclusividade de funções, mas, em princípio, há que seguir as restrições previstas no regime geral da função pública, evitando interferências desnecessárias nesses trabalhadores. Tendo em conta que o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau já prevê, expressamente, restrições ao exercício de actividades privadas por parte dos trabalhadores da Administração Pública, a Comissão sugere a não criação de uma norma especial na proposta de lei.

66. Consideradas as opiniões da Comissão, na versão final da proposta de lei deixou de se estabelecer disposições especiais sobre o exercício da actividade de agência de emprego por parte dos trabalhadores da Administração Pública, remetendo-se o assunto para o regime geral da função pública. Além disso, tendo em conta que os trabalhadores da Administração Pública gozam do direito de associação, tal como os outros residentes de Macau, e que as associações a que aderem também podem exercer actividades de agência de emprego gratuita, para não afectar o direito de associação dos referidos trabalhadores, a proposta de lei não impõe restrições em relação a esta matéria.

67. Por outro lado, quanto ao n.º 2 do artigo 33.º, a Comissão solicitou ao proponente esclarecimentos sobre as situações, em concreto, de incompatibilidade, previstas nesse n.º2. Durante a apreciação da proposta de lei, o proponente introduziu alterações consoante as diferentes opções,



e na versão final prevê-se que ninguém pode ser sócio, administrador da sociedade, principal titular dos órgãos ou pessoa nomeada referidos nas alíneas 3) e 4) do n.º3 do artigo 6.º, ou, simultaneamente, titular da licença, de agências de emprego gratuitas e não gratuitas. Ou seja, não se pode acumular funções nas agências de emprego gratuitas e não gratuitas, mas não se afasta a possibilidade da acumulação de funções só nas agências de emprego gratuitas ou só nas agências de emprego não gratuitas.

Requisitos para emissão e renovação da licença

68. A proposta de lei define vários requisitos para emissão e renovação da licença de actividade de agência de emprego. Caso o requerente seja uma sociedade ou associação, a versão inicial previa que "qualquer dos sócios ou administradores da sociedade ou dos titulares dos órgãos da associação deve ter capacidade técnica e organizativa" e contava com uma definição clara sobre "capacidade técnica e organizativa"¹⁴, ou seja, considerava-se que o requerente tem capacidade técnica e organizativa quando possui cumulativamente o ensino secundário ou habilitações académicas mais elevadas; licença de orientador no serviço de emprego válida, emitida pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais; e mais de três anos de experiência profissional na gestão de recursos

¹⁴ De acordo com o n.º4 do artigo 7.º da versão inicial, considera-se que o requerente tem capacidade técnica e organizativa quando possui cumulativamente as seguintes habilitações académicas, qualificação profissional e experiência profissional: 1) Ensino secundário ou habilitações académicas mais elevadas; 2) Licença de orientador no serviço de emprego válida, emitida pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, doravante designada por DSAL; 3) Mais de três anos de experiência profissional na gestão de recursos humanos e na apresentação de emprego ou em actividades relacionadas.



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

humanos e na apresentação de emprego ou em actividades relacionadas. Além disso, a proposta de lei exigia que “os sócios e administradores da sociedade ou os titulares dos órgãos da associação devem ter idoneidade moral adequada para exercer a actividade”.

69. A Comissão concorda que a proposta de lei deve regulamentar os requisitos para a emissão e renovação da licença, mas entende que alguns requisitos não são operacionais ou não correspondem à situação de desenvolvimento de Macau. Por exemplo, a proposta de lei exige que, caso o requerente seja uma associação, os titulares de quaisquer dos seus órgãos devem ter capacidade técnica e organizativa, ou seja, devem possuir “licença de orientador no serviço de emprego válida, emitida pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, doravante designada por DSAL” e “mais de três anos de experiência profissional na gestão de recursos humanos e na apresentação de emprego ou em actividades relacionadas”. A proposta de lei exige que os titulares dos órgãos de associação possuam as capacidades técnicas e organizativas acima referidas, o que parece não corresponder à situação real da sociedade, especialmente tendo em conta que, hoje em dia, algumas associações de grande dimensão exercem outras actividades sociais, para além da actividade de agência de emprego.

70. A proposta de lei exige que as agências de emprego tenham, obrigatoriamente, um orientador no serviço de emprego, portanto, não parece ser necessário exigir ainda que, para efeitos da emissão ou autorização da renovação da licença, os titulares dos órgãos das



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

associações ou os sócios das empresas tenham de ter a licença válida de orientador no serviço de emprego. A Comissão referiu que as sociedades anónimas podem ter muitos accionistas, portanto, não é praticável a exigência da proposta de lei, isto é, que todos os accionistas tenham idoneidade adequada para o exercício da actividade. Além disso, a Comissão referiu que, se o sócio/accionista requerente for uma pessoa colectiva, também está sujeito à regulamentação e fiscalização nos termos da proposta de lei, portanto, as respectivas situações devem ser consideradas e tratadas de forma especial. Assim sendo, a Comissão sugeriu ao proponente que ajustasse os requisitos para a emissão e renovação da licença.

71. Ouvidas as opiniões da Comissão, o proponente concordou com a necessidade de ajustamento da versão inicial da proposta de lei, na qual se exigia que o requerente da licença tivesse de ter licença de orientador no serviço de emprego. Segundo os esclarecimentos do proponente, "quando o titular da licença da agência é uma sociedade, os seus sócios dão o capital somente como investidores e nem sempre participam na exploração das actividades da agência; embora os administradores façam a gestão da agência, também nem sempre, durante o funcionamento concreto desta, são eles próprios que prestam os serviços de apresentação de emprego e de recrutamento de trabalhadores aos utentes; quando o titular da agência é uma associação, em geral, também não são os seus titulares que prestam aqueles serviços aos utentes. Após nova reflexão sobre as respectivas disposições, entendemos que através das habilitações académicas (ensino secundário ou habilitações académicas mais



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

elevadas) e da experiência profissional (mais de três anos na gestão de recursos humanos e na apresentação de emprego ou em actividades relacionadas), podemos comprovar se o requerente tem ou não a capacidade técnica e organizativa necessária para explorar a agência. Além disso, a proposta de lei prevê que por cada agência e sua filial deve haver, pelo menos, um orientador no serviço de emprego para prestar serviços relacionados com a actividade da agência, ou seja, esta disposição é suficiente para assegurar que cabe a todas as agências e suas filiais empregar o respectivo pessoal para prestar serviços aos utentes, o que aumenta a qualidade dos serviços do sector". Assim, quanto aos requisitos da capacidade técnica e organizativa, eliminou-se, na versão final, o requisito de o requerente possuir a licença de orientador no serviço de emprego.

72. Além disso, considerando a realidade social de Macau e a respectiva operacionalidade, no caso de o requerente da licença ser uma associação, procedeu-se, na versão final, a um maior ajustamento das exigências relativas à "idoneidade moral para exercer actividade" e à "capacidade técnica e organizativa". Nos termos da versão final, no caso de o requerente ser uma associação ou fundação, os titulares principais de todos os seus órgãos têm idoneidade moral adequada para o exercício da profissão e os titulares principais de qualquer um dos seus órgãos têm capacidade técnica e organizativa; mas, no caso de as associações nomearem, nos termos da lei ou dos seus estatutos, e por deliberação do órgão competente, indivíduos para o exercício de actividade de agência, os titulares principais de todos os seus órgãos e os nomeados têm idoneidade



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

moral adequada para o exercício da profissão e os nomeados possuem capacidade técnica e organizativa. “Os titulares principais dos órgãos” são os presidentes ou equiparados de associações ou fundações, com excepção dos titulares dos órgãos de conselhos fiscais.

73. Caso o requerente seja uma sociedade, a versão final da proposta de lei exige que todos os seus administradores e sócios tenham idoneidade moral adequada para exercer a actividade; e caso o sócio seja pessoa colectiva, todos os seus administradores ou principais titulares dos órgãos devem ter idoneidade moral adequada para exercer a actividade, e qualquer um dos sócios ou administradores do requerente deve ter capacidade técnica e organizativa.

74. O proponente acolheu a opinião da Comissão. Quanto à situação das sociedades anónimas, na versão final apenas se exige que todos os administradores e accionistas titulares de valor igual ou superior a 10% do capital social, tenham idoneidade moral adequada para o exercício da actividade, e caso o accionista seja pessoa colectiva, todos os seus administradores ou principais titulares dos órgãos devem ter idoneidade moral adequada para exercer a actividade, resolvendo-se assim a operacionalidade.

75. A Comissão prestou atenção à eventualidade de a norma de avaliação dos sócios de pessoas colectivas ser a mais rigorosa do regime jurídico vigente, mas, segundo a explicação do proponente, a actividade de agência de emprego não é uma mera actividade comercial, tem, sim, ligação estreita com o mercado de trabalho, e envolve a protecção dos



direitos laborais dos trabalhadores e candidatos, por isso, a proposta de lei define requisitos rigorosos para a emissão e a renovação da licença.

A Comissão manifestou a sua concordância com as alterações introduzidas.

Medidas cautelares

76 . O artigo 46.º da versão inicial da proposta de lei previa que, havendo indícios da prática ou prática efectiva pela agência de emprego de actos que colocam em risco os interesses públicos ou os direitos dos utentes, após ponderação da gravidade da infracção e do grau de culpa do seu autor, podem ser aplicadas à agência de emprego, isolada ou cumulativamente, as seguintes duas medidas cautelares: encerramento temporário do estabelecimento e suspensão preventiva da actividade. Previa-se também o prazo para essas medidas cautelares¹⁵. As medidas cautelares aplicadas vigoram, consoante os casos: 1) até ao seu levantamento por decisão da DSAL ou por decisão judicial; 2) até ao início da aplicação da sanção acessória de interdição do exercício de actividades de agência de emprego. O n.º 3 previa que, sem prejuízo do disposto no

¹⁵ Artigo 46.º: “1. Havendo indícios da prática ou prática efectiva pela agência de emprego de actos que colocam em risco os interesses públicos ou os direitos dos utentes, após ponderação da gravidade da infracção e do grau de culpa do seu autor, podem ser aplicadas à agência de emprego, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas cautelares: (1) Encerramento temporário do estabelecimento; (2) Suspensão preventiva da actividade. 2. As medidas cautelares aplicadas nos termos do número anterior vigoram, consoante os casos: (1) Até ao seu levantamento por decisão da DSAL ou por decisão judicial; (2) Até ao início da aplicação da sanção acessória de interdição do exercício de actividades de agências de emprego. 3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, as medidas cautelares referidas no n.º 1 têm a duração máxima de um ano, a contar da data da tomada de decisão que as aplicou”.



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

número anterior, as medidas cautelares referidas no n.º 1 têm a duração máxima de um ano, a contar da data da tomada de decisão que as aplicou.

77. A Comissão discutiu, essencialmente, com o proponente, sobre os pressupostos de aplicação das medidas cautelares, os destinatários, o tipo e o prazo de aplicação.

78. Relativamente aos pressupostos da aplicação das medidas cautelares, segundo os esclarecimentos do proponente, *“de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 83º do Código de Procedimento Administrativo, ‘em qualquer fase do procedimento pode o órgão competente para a decisão final, por sua iniciativa ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se produzir lesão grave ou de difícil reparação dos interesses públicos em causa’, pelo que o texto de trabalho da proposta de lei baseou-se no princípio previsto naquele artigo para estabelecer os pressupostos para a tomada de medidas cautelares. É de salientar que a finalidade das medidas cautelares é a de aplicar medidas preventivas antes de terminados os procedimentos sancionatórios por prática de infracções (antes da tomada de decisão sancionatória), a fim de evitar lesões graves ou de difícil reparação aos interesses públicos, e abrangem todas as infracções administrativas previstas na proposta de lei, incluindo infracções praticadas por titulares de licenças válidas e actos suspeitos de exercício de actividade de agência de emprego por não titulares de licença válida. Nesta última situação, não se exclui a possibilidade de o autor do acto exercer, durante a fase de investigação e*



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

de procedimento sancionatório, o seu direito de defesa relativamente ao exercício ou não da actividade de agência de emprego e, nesse caso, se se verificarem indícios fortes de que o mesmo se encontrava a exercer ilegalmente aquela actividade e que se for permitido a sua continuidade poderá causar lesões graves aos potenciais utentes, será necessário, para proteger os interesses públicos, aplicar as medidas cautelares para impedir que o mesmo continue a exercer aquela actividade. Quanto à primeira situação, se a continuidade do seu funcionamento prejudicar gravemente os interesses públicos, como por exemplo instigando os seus utentes a aceitarem ou a prestarem trabalho ilegal, também será necessário tomar medidas para suspender o exercício da actividade. Assim, entendeu-se necessário estabelecer na proposta de lei disposições sobre medidas cautelares”.

79. Quanto aos destinatários das medidas cautelares, como os previstos na versão inicial eram agências de emprego, não foi incluída a entidade que exerce a actividade de agência de emprego sem licença válida, por isso, na versão final da proposta de lei, os destinatários foram alterados de “agência de emprego” para “autor”.

80. Quanto ao tipo das medidas cautelares, segundo a explicação do proponente, a versão inicial previa o encerramento temporário do estabelecimento comercial e a suspensão preventiva da actividade, tendo como referência as respectivas disposições da “Lei da actividade de mediação imobiliária”. Ouvidas as opiniões da Comissão e reconsiderados os pressupostos e os resultados alcançados, como as medidas cautelares



de “suspensão preventiva da actividade” já abrangem os efeitos pretendidos com o “encerramento temporário do estabelecimento”, isto é, antes da tomada da decisão sancionatória, o autor é proibido, de forma completa e temporária, de continuar a exercer a actividade de agência de emprego por qualquer forma, na versão final foi eliminada a medida cautelar de “encerramento temporário de estabelecimento”.

81. No que respeita ao prazo das medidas cautelares, atendendo à falta de clareza na versão inicial da proposta de lei, e tendo em conta que o Código do Procedimento Administrativo já regula a aplicação e a caducidade das medidas cautelares, para evitar ambiguidades na aplicação das medidas cautelares previstas na proposta de lei e após a respectiva revisão, foram eliminados, na versão final, os n.ºs 2 e 3 do artigo 46.º da versão inicial, sendo subsidiariamente aplicável o disposto no Código do Procedimento Administrativo.

Gestão dos trabalhadores não residentes

82. A presente proposta de lei regula as agências de emprego, mas, como o âmbito da sua actividade abrange a prestação de serviços de apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores, houve alguém que sugeriu, durante a apreciação da proposta de lei, o reforço da gestão dos trabalhadores não residentes, através da regulamentação das agências de emprego. Por exemplo, deve, ou não, regulamentar-se que as agências de emprego proporcionam formação profissional para elevar as capacidades técnicas dos trabalhadores não residentes. Durante a apreciação na especialidade da proposta de lei, um deputado que assistiu



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

às reuniões sugeriu a introdução de um regime de exames médicos obrigatórios para os trabalhadores não residentes, especialmente para os trabalhadores domésticos não residentes, com vista a garantir a saúde e a segurança dos residentes de Macau. No entanto, dado que, na sua essência, a presente proposta de lei não se destina à regulamentação dos trabalhadores não residentes, esta opinião não foi acolhida pelo proponente.

83. A Comissão compreende a preocupação da sociedade com a gestão dos trabalhadores não residentes, e entende que, de facto, é necessário reforçar esta gestão, mas, aceitou a opção do proponente, ou seja, concorda que a presente lei regula, essencialmente, as actividades das agências de emprego, e pode ter implicações com a gestão dos trabalhadores não residentes, mas não é um regime directamente relacionado com a mesma.

V

Apreciação na especialidade

84. Com base na referida apreciação genérica, a Comissão procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, ao exame na especialidade sobre a conformidade entre os princípios subjacentes à proposta de lei e as soluções concretas nela previstas, e sobre a adequação da proposta de lei ao nível técnico-legislativo.



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

85. O proponente prestou estreita colaboração no exame na especialidade da proposta de lei e procedeu à apresentação da respectiva versão final. A análise que se segue tem por base a versão final da proposta de lei, isto é, a versão apresentada pelo proponente em 25 de Agosto. Assim, descreve-se em seguida, por ordem do articulado, a análise efectuada pela Comissão aos principais problemas dessa versão.

CAPÍTULO I - Disposições gerais

86. O Capítulo I da versão inicial continha 5 artigos, e na versão final eliminou-se o artigo 5.º “Prestação do serviço de contratação de trabalhadores não residentes”, passando o respectivo conteúdo a ser regulado pelo n.º 3 do artigo 30.º.

Artigo 1.º - Objecto

87. Nos termos da versão inicial, “[a] presente lei estabelece o regime de licenciamento das agências de emprego e regula o seu funcionamento”. A Comissão apontou que existe incoerência entre esta norma e a definição constante da alínea 1) do artigo 3.º, segundo a qual a “agência de emprego” se refere à “pessoa singular, sociedade ou associação que possui licença válida para exercer a actividade de agências de emprego”. Além do licenciamento, a proposta de lei regulamenta ainda outras matérias, como a renovação, alteração e cancelamento da licença, etc.



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

88. Consideradas as opiniões da Comissão, o proponente acabou por eliminar no artigo 3.º da versão final a definição de “agência de emprego”, e alterar a redacção do presente artigo para “A presente lei estabelece o regulamento de acesso e exercício da actividade de agências de emprego”.

Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

89. Quanto ao âmbito de aplicação da lei, a Comissão procedeu a uma profunda discussão com o proponente, cujo conteúdo consta dos pontos 25 a 35 da apreciação genérica do presente parecer.

90. Na versão final, o âmbito subjectivo de aplicação previsto no n.º 1 passou, de “pessoas singulares, sociedades e associações”, como estava na versão inicial, para “entidades privadas”. Isto porque o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M se aplica às entidades particulares, tanto singulares como pessoas colectivas, enquanto nos termos do Código Civil, as pessoas colectivas incluem as associações, fundações, e sociedades¹⁶. Como a intenção legislativa do proponente não é reduzir o âmbito de aplicação através da proposta de lei, foi introduzida a referida alteração na versão final.

Artigo 3.º - Definições

¹⁶ Vide artigos 140.º e 184.º do Código Civil.



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

91. Na versão final, eliminaram-se 3 das 6 alíneas deste artigo constantes da versão inicial, referentes a “agência de emprego”, “agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes” e “honorários”, aditou-se a definição de “principais titulares dos órgãos”, alterou-se a definição de “actividade de agências de emprego”, e procedeu-se à correspondente renumeração.

92. Em consequência da alteração do artigo 1.º (objecto), eliminou-se a definição de “agência de emprego”, prevista na alínea 1) da versão inicial.

93. Nos termos da alínea 2) da versão inicial, a “actividade de agências de emprego” entende-se por “a prestação, por qualquer meio, de serviços de apresentação de emprego, recrutamento de trabalhadores ou agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes”, da qual foi eliminada, na versão final, a expressão “ou agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes”. De acordo com a Comissão, além das agências de emprego, as empresas de consultadoria, escritórios de advogados e sociedades de auditores também prestam o serviço de “agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes”, e o proponente, ponderada a opinião da Comissão, deixou de prever a exclusividade das agências de emprego na prestação deste serviço, no sentido de facilitar a vida da população. Quanto ao conteúdo da discussão entre a Comissão e o proponente, ver pontos 36 a 41, referentes ao “âmbito da actividade de agências de emprego”, da apreciação genérica do presente parecer.



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

94. Em relação à alínea 3)¹⁷ da versão inicial, como na versão portuguesa se especificou, de forma exemplificativa, o conteúdo da expressão "apresentação profissional", mas na versão chinesa utilizou-se a expressão "等", a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse se a enumeração é exemplificativa ou taxativa nesta alínea. O proponente afirmou que a alínea em causa é uma enumeração exemplificativa.

95. Dada a eliminação, na definição de "actividade de agências de emprego", da expressão "ou agenciamento de formalidades para contratação de trabalhadores não residentes", a sua definição deixou de ser necessária no presente artigo, e eliminou-se a alínea 5) da versão inicial.

96. Na versão final, eliminou-se a definição de "honorários"¹⁸, prevista na alínea 6) da versão inicial, uma vez que se assemelha ao disposto no artigo 30.º (Honorários)¹⁹.

97. Introduziu-se a definição de "principais titulares dos órgãos", tendo em consideração que o conceito referido no artigo 6.º (Requisitos para emissão ou renovação da licença) diverge do respectivo disposto no Código Civil e no Código Comercial, e que a intenção do proponente é excluir os "titulares dos órgãos de conselhos fiscais".

¹⁷ Alínea 2) da versão final da proposta de lei.

¹⁸ Esta alínea prevê: ««Honorários», as taxas a cobrar pelas agências de emprego aos utentes pela prestação de serviços relativos à sua actividade».

¹⁹ Artigo 28.º da versão final.



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

Artigo 4.º - Modalidades da actividade

98. Atendendo à alteração introduzida no artigo 1.º (Objecto), o presente artigo, que classificava as “agências de emprego”, passou a classificar as “actividades de agências de emprego”.

CAPÍTULO II - Licença de actividade das agências de emprego

Secção I - Licenciamento

Artigo 5.º - Licença (artigo 6.º da versão inicial)

99. Na versão inicial, o n.º 2 enumera, de forma taxativa, os elementos que o despacho do Chefe do Executivo deve conter. A Comissão questionou se era adequado, em termos de técnica legislativa, enumerar taxativamente os elementos que devem constar do despacho, e se havia alguma omissão.

100. Consideradas as opiniões da Comissão, o proponente eliminou, na versão final, a parte final do n.º 2, deixando assim de prever os elementos que devem constar do despacho do Chefe do Executivo, referido neste número. Além disso, aperfeiçoou-se a redacção do n.º 1.

Artigo 6.º - Requisitos para emissão ou renovação da licença (artigo 7.º da versão inicial)



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

101. Quanto aos requisitos para emissão ou renovação da licença, a Comissão prestou atenção à sua racionalidade e exequibilidade, e procedeu a uma discussão aprofundada com o proponente. Para mais detalhes, ver os pontos 68 a 75 da apreciação genérica do presente parecer.

102. O número 1 é novo, e junta os pressupostos de emissão ou renovação da licença previstos nos números 1.º e 2.º da versão inicial, tendo-se procedido também à respectiva renumeração.

103. Aditou-se a alínea 1) no n.º 2, exigindo que os requerentes pessoas singulares sejam residentes da RAEM. Aditou-se a alínea 2) no n.º 3, exigindo que as pessoas colectivas estejam sediadas na RAEM. De acordo com o proponente, *“considerando que a actividade da agência não é apenas uma actividade comercial, mas tem também uma ligação estreita com o mercado de trabalho de Macau, sob o princípio de que os TNR visam somente suprir a insuficiência de mão-de-obra local e para garantir a estabilidade do mercado de trabalho de Macau, entende-se mais adequado ser um residente ou uma sociedade sediada em Macau a fazer a conjugação profissional no mercado de trabalho (incluindo a apresentação de emprego para residentes e o recrutamento de TNR para empregadores locais). Por isso, as sociedades não sediadas na RAEM, mesmo que sejam, nos termos do Código Comercial, sociedades com actividade permanente na RAEM, não pertencem ao âmbito de requerentes de licenciamento, previsto na proposta de lei”*.



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

104. Relativamente aos requisitos do local onde se pretende instalar o estabelecimento, previstos na alínea 3) do n.º 2, a redacção “possuir um estabelecimento nos termos do disposto no artigo seguinte” da versão inicial foi substituída por “o local onde se pretende instalar o estabelecimento deve cumprir o disposto nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo seguinte”, uma vez que os requisitos do estabelecimento previstos no n.º 3 do artigo 7.º só são exigidos no início do exercício da actividade.

105. Introduziram-se alterações significativas nas alíneas 3) e 4) do n.º 3²⁰, que regulamentam, respectivamente, os requisitos dos sócios ou accionistas e administradores das sociedades, e os requisitos dos principais titulares dos órgãos e pessoas nomeadas das associações e fundações. Quanto às razões das alterações, ver os pontos 70 a 75 da parte da apreciação genérica do presente parecer.

106. Na versão final, aditou-se o n.º 7, para onde se transpôs o conteúdo da alínea 2) do n.º 3 da versão inicial, e eliminou-se a alínea 3), cujo conteúdo passou a ser regulamentado através do aditamento da alínea 2) do n.º 4 na versão final.

107. Dos requisitos da “capacidade técnica e organizativa”, previstos no n.º 5, eliminou-se o requisito de “licença de orientador no serviço de emprego válida, emitida pela Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais”, constante da alínea 2) do n.º 4 da versão inicial, pelas razões expostas no ponto 71 da parte da apreciação genérica do presente parecer.

²⁰ Alíneas 2) e 3) da versão inicial.



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

108. Quanto ao n.º 7, a Comissão pediu ao proponente que explicasse a intenção legislativa e a aplicação na prática.

109. De acordo com o proponente, *“a actividade de agência de emprego não é uma mera actividade comercial, tem, sim, uma ligação estreita com o mercado de trabalho, e envolve a protecção dos direitos laborais dos trabalhadores e candidatos, por isso, a proposta de lei define regras rigorosas para os requisitos para emissão e renovação da licença”*.

110. Quanto à aplicação na prática, o proponente afirmou: *“a pessoa singular e a pessoa colectiva têm personalidade jurídica independente, por isso, a aplicação de sanção a uma pessoa singular não tem impacto imediato na agência de emprego da qual é sócio. Contudo, aquando do requerimento de renovação da licença, o requerente (sócios/accionistas ou administradores da sociedade ou titulares dos órgãos da associação) é avaliado pela DSAL”*.

“Quando o titular (pessoa colectiva B) dum agência de emprego, da qual é sócio a pessoa singular sancionada (A), requer a renovação da licença, as situações são as seguintes:

1) antes da apresentação do requerimento de renovação pela pessoa colectiva B, a sanção acessória à pessoa singular A já se tornou definitiva, então B pode requerer a renovação e a alteração dos sócios ao mesmo tempo, para apreciação pela DSAL; se se verificar deficiências na instrução do processo, a contagem do prazo da decisão sobre o pedido de



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

renovação é interrompido, nos termos do artigo 17.º (Prazo para renovação, alteração e emissão de segunda via da licença);

2)apresentado pela pessoa colectiva B, o processo do pedido de renovação está a decorrer na DSAL, e a sanção acessória à pessoa singular A torna-se definitiva, então a DSAL realiza audição da pessoa colectiva B, para efeitos de audiência e defesa, o que não impede a pessoa colectiva B de requerer a alteração dos sócios; a DSAL segue então o Código de Procedimento Administrativo no prosseguimento do processo, deixando um prazo razoável para as formalidades de alteração; se se verificar deficiências na instrução do processo, a contagem do prazo da decisão sobre o pedido de renovação é interrompida, nos termos do artigo 17.º (Prazo para renovação, alteração e emissão de segunda via da licença);

3)apresentado pela pessoa colectiva B, o processo do pedido de renovação está a decorrer na DSAL, e a sanção acessória à pessoa singular A ainda não se tornou inimpugnável, então o pedido de renovação da pessoa colectiva B não é afectado pela sanção acessória à pessoa singular A, e a DSAL trata do pedido de renovação nos termos do artigo 14.º (Renovação da licença).

Artigo 7.º - Requisitos do estabelecimento (artigo 8.º da versão inicial)

111. Quanto aos requisitos do estabelecimento, a Comissão questionou se os actuais estabelecimentos das agências de emprego conseguem



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

preencher os requisitos constantes da proposta de lei, e se estes correspondem ao desenvolvimento do sector. Quanto ao conteúdo da discussão aprofundada entre a Comissão e o proponente, ver os pontos 58 a 61 da apreciação genérica do presente parecer.

112. Na versão final, aperfeiçoou-se a redacção.

113. Quanto à alínea 1) do n.º 4 deste artigo, um deputado enviou uma carta ao Presidente da Assembleia Legislativa, considerando que a opção legislativa deste número "ia diminuir o estatuto da língua portuguesa enquanto língua oficial da RAEM, e que, a médio longo prazo, se poderia pôr em causa as características identitárias de Macau, no que respeita à sua ligação ao mundo Lusófono".

114. A referida carta foi enviada ao Presidente da Comissão e ao proponente pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

115. Após a análise do conteúdo da carta, o proponente manteve a redacção inicial do presente artigo na versão final da proposta de lei, explicando o seguinte: "*a proposta de lei tem em consideração que as agências de emprego, no exercício das suas actividades, podem comunicar e contactar com os sectores ou utentes provenientes de diferentes países ou regiões, pelo que é permitido aos respectivos estabelecimentos acrescentar uma designação em inglês para facilitar a identificação pelos utentes que não dominam as línguas chinesa e portuguesa. Pelo exposto, a consagração da referida disposição tem a sua razoabilidade e necessidade*".



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

Artigo 8.º - Documentos necessários para pedido da licença (artigo 9.º da versão inicial)

116. No presente artigo da versão final, o n.º 3 da versão inicial foi dividido em dois, isto é, o n.º 3 e o n.º 4, que definem, respectivamente, os documentos a apresentar pelos requerentes “sociedades” e “associação ou fundação”. Procedeu-se, em conformidade, à renumeração do n.º 4 e do n.º 5 da versão inicial, que passaram a n.º 5 e n.º 6.

117. Como consequência da eliminação, nos requisitos para emissão ou renovação da licença previstos no artigo 6.º, da “cópia da licença de orientador no serviço de emprego válida”, retirou-se este requisito nos documentos a apresentar previstos nos n.ºs 2, 3 e 4.

118. A Comissão questionou se era suficiente a exigência de “informação escrita de registo predial respeitante à propriedade imobiliária onde pretende ser instalado o estabelecimento”, prevista na alínea 5) do n.º 2 e na alínea 6) do n.º 3, e se era necessário exigir o “título de utilização do estabelecimento”.

119. De acordo com o proponente, *“na apreciação do pedido de licenciamento de agência, a DSAL não exige que o requerente tenha estabelecimento arrendado, pois não se pretende que este se veja obrigado a assumir os custos de renda do estabelecimento antes da emissão da licença. Mais, depois da emissão da licença, a DSAL realiza inspeções regulares às agências licenciadas, e caso verifique desconformidade do estabelecimento com o disposto na proposta de lei,*



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

pode cancelar a licença, nos termos da lei. Portanto, na apreciação do pedido de licenciamento, a DSAL não exige que o requerente apresente comprovativo do direito de utilização do estabelecimento”.

120. Na alínea 1) do n.º 3 da versão inicial, exige-se a apresentação da escritura pública ou certidão de registo que comprove a constituição legal da sociedade ou associação. Na opinião da Comissão, a apresentação da “escritura pública” tem pouca utilidade, pois após a constituição, a sociedade pode alterar o estatuto ou mesmo dissolver-se. Além disso, a constituição duma sociedade ou associação nem sempre se realiza por escritura pública²¹. Consideradas as opiniões da Comissão, o proponente acabou por eliminar, na versão final, a exigência de “escritura pública”. Ao mesmo tempo, alterou-se a exigência sobre os documentos comprovativos da constituição da sociedade, na alínea 1) do n.º 3, e da associação ou fundação, na alínea 1) do n.º 4.

121. No n.º 5, prevê-se o seguinte: “a DSAL pode exigir ao requerente a apresentação de documentos comprovativos válidos emitidos pelos serviços competentes do país ou território de origem do não residente a ser recrutado”. A Comissão pediu ao proponente que explicasse em que circunstâncias é feita esta exigência.

²¹ O n.º 1 do artigo 179.º (Forma e conteúdo mínimo do acto constitutivo) do Código Comercial dispõe: “A constituição da sociedade deve constar de documento escrito com reconhecimento da assinatura dos sócios ou de documento autenticado, salvo se outra forma for exigida pela natureza dos bens com que estes entram para a sociedade.” O artigo 157.º (Forma e publicidade) do Código Civil prevê: “1. O acto de constituição da associação, os estatutos e as suas alterações devem constar de documento autenticado. 2. Porém, caso a transmissão dos bens afectados à associação no acto de constituição exija forma mais solene, a constituição da associação fica dependente da observância desta forma. 3. ...” O n.º 3 do artigo 174.º (Instituição e sua revogação) prevê: “A instituição por acto entre vivos deve constar de documento autenticado subscrito pelo instituidor e torna-se irrevogável logo que seja requerido o reconhecimento ou principie o respectivo processo officioso; porém, caso a transmissão dos bens afectados à fundação no acto de instituição exija forma mais solene, a instituição entre vivos da fundação fica dependente da observância desta forma.”



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

122. De acordo com o proponente, além do Interior da China, o Governo do Vietname também exige que as formalidades para os vietnamitas virem trabalhar para Macau sejam tratadas por agências de emprego indicadas. O Governo da RAEM respeita as exigências dos países e regiões de origem dos trabalhadores, e actua em conformidade. Assim, as agências de emprego que pretendam apresentar emprego aos residentes destes países e regiões têm de entregar os referidos documentos comprovativos à DSAL.

Artigo 9.º - Prestação da caução (artigo 10.º da versão inicial)

123. O n.º2 prevê que o "valor da caução é fixado por despacho do Chefe do Executivo a publicar no Boletim Oficial". Face a isto, a Comissão prestou atenção ao seguinte: quais são os critérios para a fixação do valor da caução? O valor da caução a prestar será calculado de acordo com a dimensão da actividade de cada agência de emprego?

124. Segundo o proponente, o valor da caução é um valor fixo²², portanto não é fixado de acordo com a dimensão da actividade da agência de emprego. A proposta de lei já estipula o mecanismo de reposição da caução, isto é, caso a caução seja utilizada, o titular da licença é obrigado a fazer a sua reposição no prazo fixado na proposta de lei.

²² O n.º2 do artigo 6.º do vigente Decreto-Lei n.º32/94/M - Aprova o regime de licenciamento das agências de emprego, prevê que: "[p]ara além dos requisitos previstos no número anterior, a concessão da licença a agências recrutadoras de trabalhadores não-residentes depende da prestação de uma caução, no valor de 300 000,00 patacas, destinada a garantir o repatriamento daqueles trabalhadores."



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

Handwritten marks and signatures in the top right corner.

Artigo 10.º - Prazo para prestação da caução (artigo 11.º da versão inicial)

125. Na versão final, foi alterada a numeração das normas de remissão da versão inicial deste artigo, tendo em conta a alteração da numeração de outros artigos.

126. No n.º3 aperfeiçoou-se a "ressalva", a fim de clarificar que o respectivo motivo devidamente justificado tem de ser aceite pela DSAL.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to the first three paragraphs.

Artigo 11.º - Emissão e validade da licença (artigo 12.º da versão inicial)

127. Como o n.º1 da versão inicial não consegue abranger as agências de emprego gratuitas que não necessitam de prestar caução, o respectivo conteúdo foi aperfeiçoado na versão final, sendo aditado o n.º2 para estabelecer claramente que "a notificação do requerente, que exerça a actividade de agência de emprego não gratuita, para suprir as deficiências na instrução do processo" interrompe a contagem do prazo para a tomada de decisão, previsto no n.º1.

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, corresponding to the fourth paragraph.

128. Na versão final, foi ainda aperfeiçoada a redacção do n.º3.²³

²³ Corresponde ao n.º2 da versão inicial



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

Artigo 12.º - Utilização e reposição da caução (artigo 13.º da versão inicial)

129. Na versão final, foi alterada a numeração das normas de remissão da versão inicial deste artigo, tendo em conta a alteração da numeração de outros artigos, e também a expressão "as agências de emprego" para "os titulares da licença".

Artigo 13.º - Devolução da caução (artigo 14.º da versão inicial)

130. Na versão inicial, este artigo continha apenas um número, e quanto à operacionalidade do seu conteúdo, a Comissão exigiu ao proponente que esclarecesse o seguinte: como é possível garantir o cumprimento atempado das respectivas obrigações pelas agências de emprego? A partir de quando é que se começa a contar os "15 dias" referidos nesse número?

131. Após ponderação das questões levantadas pela Comissão, na versão final, o proponente dividiu este número em dois, aditando ao n.º1 a expressão "a caução referida no artigo 9.º mantém-se em vigor pelo período de um ano contado a partir do cancelamento da licença", e no n.º2 definiu-se quando é que se inicia a contagem do prazo dos referidos "15 dias", e a expressão "é devolvida a caução" passou a "é devolvida a caução ou seu remanescente".



17
Handwritten notes and signatures in the top right corner.

Secção II - Renovação, alteração e emissão de segunda via da licença

Artigo 14.º - Renovação da licença (artigo 15.º da versão inicial)

132. Na versão inicial, o n.º1 prevê que "o pedido de renovação da licença deve ser efectuado no período de 45 a 90 dias antes do termo do seu prazo de validade", e o n.º4 prevê que "a apresentação do pedido de renovação da licença em período inferior a 45 dias antes da data do termo do seu prazo de validade está sujeita ao pagamento do dobro da taxa de renovação da licença". Face a isto, a Comissão solicitou ao proponente que prestasse esclarecimentos sobre o seguinte: o pedido é apresentado na véspera do termo da validade da licença, mas a renovação da licença, após o termo do seu prazo de validade, não foi autorizada. Então, a agência de emprego em causa pode continuar a funcionar? Vai ponderar-se criar o regime de "licença provisória", a fim de resolver a situação de espera de autorização da licença, após o termo do seu prazo de validade?

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.

133. Segundo o proponente, "na situação em que o titular da agência de emprego apresenta o requerimento de renovação antes do termo do prazo de validade da licença, mas não lhe é concedida a autorização antes disso, a agência fica impedida de exercer actividades relativas à agência de emprego no período entre o termo da validade até obtida a autorização de renovação da licença, por não possuir licença válida. No entanto, na prática, a DSAL tem efectuado fiscalização, através de inspecções diárias, às agências com licença válida, para ficar a par da situação do cumprimento dos diplomas por parte destas, portanto, se a agência apresentar apenas o



pedido de renovação com as mesmas condições antes do termo do prazo de validade da licença, a DSAL consegue dentro de um curto espaço de tempo tratar desse pedido. Além disso, a proposta de lei estipula também que o pedido de renovação da licença da agência pode ser efectuado no período entre 45 e 90 dias antes do termo do seu prazo de validade, e a DSAL irá também alertar atempadamente as agências para procederem à sua renovação. Portanto, pode-se prever que não se trata de um fenómeno comum a situação de não ser concedida a renovação da licença antes do termo da sua validade."

134. Na versão final, o n.º2 da versão inicial foi dividido em dois, o n.º2 e o n.º3, definindo, respectivamente, os documentos a apresentar pelo requerente para o pedido de renovação da licença, caso este seja uma "sociedade" ou uma "associação ou fundação".

Artigo 15.º - Alteração da licença (artigo 16.º da versão inicial)

135. O n.º1 da versão final deste artigo sofreu também ajustamentos em consequência das alterações introduzidas noutros artigos, nomeadamente no artigo 5.º.

136. Quanto à "alteração do titular da licença" referida na alínea 1) do n.º1, o proponente esclareceu que não está incluída a transmissão por morte de pessoas singulares. Segundo o proponente, se o titular da licença, pessoa singular, falecer, a licença será cancelada nos termos da alínea 2)



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

do n.º1 do artigo 19.º. Se o sucessor estiver interessado em continuar a explorar a agência de emprego em causa adquirida por sucessão, tem de apresentar um novo requerimento de licença e só pode explorar a referida agência após obtida a respectiva autorização.

137. Quanto à alínea 3) do n.º 1, sobre a necessidade de autorização prévia do Director dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL) para a alteração dos principais titulares dos órgãos da associação, o proponente afirmou que o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 32/94/M vigente também dispõe sobre esta matéria, ou seja, *"a modificação dos administradores e directores depende de autorização prévia. Na prática, antes de se alterar o respectivo registo na Direcção dos Serviços de Identificação, a associação deve apresentar o pedido de alteração à DSAL, para que esta possa verificar se os novos titulares possuem a idoneidade adequada para exercer a actividade de agência de emprego"*.

138. O n.º2 é novo e visa tratar das situações de sucessão por morte do sócio, caso o titular da licença seja uma sociedade, uma vez que, neste caso, o interessado não pode requerer a autorização prévia à DSAL.

Artigo 16.º - Emissão de segunda via da licença (artigo 17.º da versão inicial)

139. A versão final corresponde à versão inicial.



Artigo 17.º - Prazo para renovação, alteração e emissão de segunda via da licença (artigo 18.º da versão inicial)

140. A versão final veio otimizar a redacção do n.º2.

Secção III - Suspensão e cancelamento da licença

141. Na secção III da versão inicial regulamentava-se apenas a caducidade e cancelamento da licença, não se referia o regime de suspensão da licença, mas o artigo 36.º da proposta de lei prevê a suspensão da licença, e a alínea 2) do n.º1 do artigo 33.º da Lei n.º21/2009 (Lei da contratação de trabalhadores não residentes)²⁴ prevê a suspensão da actividade da agência de emprego por um período de seis meses a dois anos. Assim, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse o seguinte: como é possível aplicar a lei em articulação com as referidas normas?

142. Para além disso, segundo a Comissão, o significado jurídico do termo "cancelamento" é realmente vasto e já está incluído o conceito de "caducidade".

143. Ouvidas as opiniões da Comissão e tendo como referência a Lei n.º16/2012 (Lei da actividade de mediação imobiliária) e a Lei n.º12/2017

²⁴ O n.º1 do artigo 33.º da referida Lei prevê que: "[p]elas infracções previstas nos n.ºs 1 a 3 do artigo anterior podem ser aplicadas as seguintes sanções acessórias: 1) Ao empregador, revogação de todas ou parte das autorizações de contratação de trabalhadores não residentes concedidas, acompanhada da privação, pelo período de seis meses a dois anos, do direito de pedir novas autorizações; 2) À agência de emprego, a suspensão da actividade por um período de seis meses a dois anos."



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

(Lei da actividade comercial de administração de condomínios), o proponente alterou a epígrafe desta secção para "suspensão e cancelamento da licença", aditou um artigo que regula a "suspensão da licença", e procedeu à fusão da "caducidade e cancelamento da licença", passando para "cancelamento da licença".

Artigo 18.º - Suspensão da licença

144. Como já se referiu, este artigo é novo e tem no total 4 números, que regulam, respectivamente, os pressupostos da suspensão da licença, o prazo máximo para a suspensão a pedido do titular da licença, os efeitos da suspensão e o levantamento da suspensão.

Artigo 19.º - Cancelamento da licença

145. Na versão final procedeu-se à fusão dos n.ºs 1 e 2 da versão inicial, isto é, fundiram-se os pressupostos de caducidade e de cancelamento da licença inicialmente previstos, passando para pressupostos de cancelamento da licença.

146. Tendo em conta a ocorrência de casos de força maior na prática, por exemplo, neste momento, face à situação epidémica de COVID-19, é possível que o prazo de encerramento temporário do estabelecimento por parte das agências de emprego ultrapasse o prazo máximo fixado na



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

versão inicial, assim, o proponente aditou uma "ressalva" na alínea 5) do n.º1 da versão final, prevendo o seguinte: "salvo por motivo devidamente justificado e aceite pela DSAL".

147. O pressuposto da alínea 10) do n.º1 é novo e está relacionado com a prática de três infracções mais graves num período de dois anos, isto é, em violação do n.º 1 ou n.º 3 do artigo 42.º ou do n.º 1 ao n.º 3 do artigo 43.º.

148. O n.º3 prevê que, em situações de cancelamento da licença, o respectivo titular deve devolver a licença depois de ter sido notificado pela DSAL, mas não prevê o respectivo prazo e as consequências resultantes do incumprimento dessa obrigação. Na versão final aditou-se o prazo para a devolução da licença, ou seja, "deve devolver a respectiva licença no prazo de 10 dias úteis após ter sido notificado pela DSAL". Quanto às consequências do incumprimento, segundo a explicação do proponente, se o referido titular não devolver a licença conforme a notificação da DSAL, esta entra em contacto com o mesmo para o respectivo acompanhamento e tratamento. No entanto, a proposta de lei não prevê sanções, pois, em relação a esta matéria, o mais importante é dar a conhecer ao público que a agência de emprego em causa já não tem licença para o exercício da actividade, portanto, para além da notificação imediata da devolução da licença, a DSAL publica, no Boletim Oficial, o cancelamento da licença, nos termos do n.º3 do artigo 54.º.



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

[Handwritten marks]

Secção IV - Filial

Artigo 20.º - Constituição de filial e requisitos (artigos 20.º e 21.º da versão inicial)

149. Este artigo resulta da junção, num único artigo, dos conteúdos dos artigos 20.º e 21.º da versão inicial. Quanto à eliminação do requisito de “caução” previsto na versão inicial, o proponente esclareceu que tal não resulta da alteração da opção legislativa, pois a opção legislativa é a desnecessidade da prestação de caução adicional para a constituição de filial.

[Handwritten marks]

Artigo 21.º - Documentos necessários para o pedido da licença de filial (artigo 22.º da versão inicial)

[Handwritten marks]

150. Na versão final foi eliminada a disposição respeitante à apresentação necessária, no momento do requerimento, da “cópia da licença válida do orientador no serviço de emprego contratado para a filial”. Porém, nos termos do n.º 1 do artigo 33.º, na filial, depois de emitida a respectiva licença, deve também “haver, pelo menos, um indivíduo que possua uma licença de orientador no serviço de emprego válida para desempenhar funções no local”.



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

Artigo 22.º - Emissão e validade da licença de filial (artigo 23.º da versão inicial)

151. Foi ajustada a numeração do artigo invocado e foi melhorada a redacção em virtude das alterações introduzidas noutros artigos.

Artigo 23.º - Renovação, alteração, emissão de segunda via e suspensão da licença de filial (artigo 24.º da versão inicial)

152. Foi alterada a epígrafe e melhorada a redacção, em virtude das alterações introduzidas noutros artigos.

Artigo 24.º Cancelamento da licença de filial

153. Recorreu-se à técnica legislativa aplicada no artigo 19.º, assim, procedeu-se à junção dos pressupostos originalmente previstos para a caducidade e o cancelamento da licença, que passaram assim a ser os pressupostos para o cancelamento da licença de filial. Ao mesmo tempo, tomando como referência o conteúdo do artigo 19.º, foram aditados dois pressupostos para o cancelamento da licença, isto é, as alíneas 6) e 7).

Capítulo III - Funcionamento



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

154. Quanto ao conteúdo das orientações previsto no artigo 27.º deste Capítulo na versão inicial, a Comissão alegou que as orientações de carácter vinculativo e obrigatório, previstas neste artigo, teriam implicações com a gestão dos trabalhadores não residentes pelas agências de emprego. Porém, tendo em conta que a definição de actividade de agência de emprego, prevista no artigo 3.º, não abrange a gestão de trabalhadores não residentes, haverá incompatibilidade entre estes dois artigos aquando da aplicação da lei?

155. Consideradas as opiniões da Comissão, o proponente eliminou, na versão final, o artigo 27.º da versão inicial. Segundo os esclarecimentos do proponente, algumas matérias respeitantes às orientações vão ser uniformizadamente regulamentadas na proposta de lei, ou seja, nas alíneas 6) e 7) do n.º 1 do artigo 27.º (Outros deveres) da versão final, e a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais não vai emitir as orientações previstas no artigo 27.º da versão inicial, portanto, as mesmas foram eliminadas na versão final.

Artigo 25.º - Dever de sigilo (artigo 26.º da versão inicial)

156. Na versão final, o conteúdo do n.º 3 previsto na versão inicial passou a integrar o n.º 1, que acabou de ser dividido em dois números, e o dever de sigilo a cumprir por sócios/accionistas previsto no original n.º 1 passou a ser regulamentado pelo n.º 2. Segundo as explicações do proponente, em rigor, os sócios/accionistas não são abrangidos em termos



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

do exercício de funções.

157. Em relação às consequências da violação do dever de sigilo previsto neste artigo, segundo as afirmações do proponente, *“uma vez que o bem jurídico já está protegido pelo dever de sigilo através das disposições relevantes do Código Penal e da Lei n.º 8/2005 (Lei da protecção de dados pessoais), a proposta de lei não estabelece outras sanções para a violação do dever de sigilo, previsto naquele artigo.”*

Artigo 26.º - Dever de colaboração (artigo 28.º da versão inicial)

158. Na versão final, foi melhorado o conteúdo sobre o sujeito do dever e a regulamentação da alínea 2) deste artigo, em virtude das alterações introduzidas noutros artigos.

Artigo 27.º - Outros deveres (artigo 29.º da versão inicial)

159. Uma vez que não existe uma tabela de honorários para as agências de emprego gratuitas, na versão final, os deveres a cumprir pelas agências de emprego são regulamentados pelos n.º 1 e n.º 2 respectivamente, e o n.º 3 limita-se a regulamentar as matérias respeitantes à tabela de honorários das agências de emprego não gratuitas.

160. Considerada a operacionalidade na prática, na versão final, aditou-se à alínea 1) do n.º 1 a expressão “pelo menos”, para deixar de se



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

seguir a forma de regulamentação do n.º 4 da versão inicial, que previa, com rigor, que “as agências de emprego devem prestar serviços de acordo com o horário de funcionamento declarado no pedido da licença”.

Artigo 28.º - Honorários (artigo 30.º da versão inicial)

161. A Comissão procedeu a uma profunda discussão com o proponente sobre o âmbito e o limite máximo, entre outros, dos honorários previstos neste artigo. Para mais detalhes, ver pontos 42 a 48 da apreciação genérica do presente parecer.

162. Analisadas as opiniões da Comissão, na versão final foram introduzidas mais alterações ao conteúdo previsto nos n.º 1 e n.º 2 da versão inicial, que passaram a ser regulamentados por três números (n.º 1 a n.º 3). A redacção foi melhorada e a numeração ajustada.

Artigo 29.º - Devolução ou redução de honorários (artigo 31.º da versão inicial)

163. O n.º 1 foi ajustado em virtude das alterações efectuadas ao conteúdo do artigo anterior, e a redacção foi melhorada.

164. Uma vez que a redacção do n.º 2 na versão inicial não indica, claramente, o sujeito e a forma de notificação, na versão final acabou por



se melhorar a redacção, prevendo-se, expressamente, a “respectiva notificação por escrito do utente”.

Artigo 30.º - Proibições (artigo 32.º da versão inicial)

165. Uma vez que o artigo 28.º da versão final prevê, expressamente, o tipo de serviços em relação aos quais as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários aos utentes, foram eliminadas deste artigo as proibições previstas nas alíneas 1) e 2) do n.º 1 da versão inicial.

166. Nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), os trabalhadores locais que perfizeram 16 anos de idade dispõem de capacidade para a celebração de contratos de trabalho; e graças às excepções previstas no artigo 27.º desta lei, os empregadores podem estabelecer uma relação laboral com menores. Assim, a Comissão pediu ao proponente para esclarecer a opção legislativa da alínea 6) do n.º 1 da versão inicial, na qual se prevê que é vedado “prestar serviços a indivíduos com idade inferior a 18 anos”.

167. Uma vez que o proponente não pretendeu estabelecer uma disposição diferente da constante da vigente “Lei das relações de trabalho”, na versão final, o conteúdo daquela alínea passou a ser o conteúdo previsto nas alíneas 3) e 4), ou seja, é vedado às agências de emprego “[p]restar serviços de apresentação de emprego a indivíduos menores sem



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

autorização escrita do representante legal” e “Apresentar aos menores emprego proibido por lei”.

168. Uma vez que as proibições previstas na alínea 8) do n.º 1 da versão inicial não se aplicam às agências de emprego gratuitas, na versão final aditou-se o n.º 2 para regular, especificamente, as proibições aplicadas às agências de emprego não gratuitas, regulamentando, devidamente, as proibições previstas na alínea 8) do n.º 1 da versão inicial. O original n.º 2 passou a n.º 3.

169. Tendo em conta que na versão final foi eliminado o artigo 5.º da versão inicial, o proponente aditou ao n.º 3 deste artigo, que diz respeito às proibições aplicadas às agências de emprego gratuitas, a interdição de “prestar o serviço de contratação de trabalhadores não residentes”.

Artigo 31.º- Incompatibilidade (artigo 33.º da versão inicial)

170. A Comissão procedeu a uma profunda discussão com o proponente sobre a situação de incompatibilidade prevista neste artigo. Para mais detalhes, ver pontos 62 a 67 da apreciação genérica do presente parecer.

171. Na versão final foi eliminado o n.º 1, e o n.º 2 sofreu ajustamentos em consequência das alterações introduzidas noutros artigos.

Artigo 32.º - Aplicação às filiais (artigo 34.º da versão inicial)



172. A versão final corresponde à versão inicial.

Capítulo IV - Regime de orientador no serviço de emprego

Artigo 33.º - Orientador no serviço de emprego (artigo 35.º da versão inicial)

173. No que respeita ao n.º 1 da versão inicial, a Comissão entende que este não se coaduna com o n.º 4 do artigo 7.º, que prevê que o titular da licença de emprego, a sociedade ou o titular dos órgãos da associação deve possuir a licença de orientador no serviço de emprego, e questionou o porquê de o n.º 1 dispôr que as agências de emprego devem ter um orientador no serviço de emprego.

174. Além disso, a Comissão questionou o seguinte: a fim de evitar que “orientador” seja apenas um título e o regime de orientador no serviço de emprego não passe de mera formalidade, será necessário ponderar a definição do requisito “taxa de assiduidade”?

175. Tendo em consideração a opinião da Comissão, o proponente eliminou o artigo 7.º da versão inicial sobre o requisito de que o titular da licença de emprego, a sociedade ou o titular dos órgãos da associação deve possuir a licença de orientador no serviço de emprego, procedendo à fusão dos n.º 1 e n.º 2 do presente artigo da versão inicial, os quais passaram a n.º 1, prevendo que por cada estabelecimento deve haver,



pelo menos, um indivíduo que possua uma licença de orientador no serviço de emprego válida, para desempenhar funções no local.

176. Na versão final, foi acolhido o conteúdo dos deveres previstos no artigo 37.º da versão inicial, sendo definidas, respectivamente, nos n.º 2 e n.º 3, as funções do orientador no serviço de emprego e as regras a cumprir no desempenho de funções. Foi também eliminado o artigo 37.º da versão inicial.

177. Relativamente ao n.º 3 da versão inicial sobre o conteúdo da exclusividade de funções, o mesmo passou a ser regulamentado no novo artigo 34.º.

Artigo 34.º - Exclusividade de funções

178. Tal como referido no ponto anterior, este artigo é novo, e o seu conteúdo baseia-se no n.º 3 do artigo 35.º da versão inicial, prevendo expressamente que “o orientador no serviço de emprego só pode desempenhar funções em um dos estabelecimentos que exerce actividades de agências de emprego”, isto é, não pode acumular as funções de orientador no serviço de emprego na mesma agência de emprego, quer na sua sede, quer nas suas filiais.



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

Artigo 35.º - Comunicações e preenchimento do lugar de orientador no serviço de emprego (artigo 36.º da versão inicial)

179. O n.º 1 da versão inicial foi alvo de melhorias técnico-legislativas, tendo sido enumerados, por alínea, os respectivos deveres de comunicação, e aditado o dever de comunicação da “transferência para outro estabelecimento do titular da licença” do orientador no serviço de emprego.

180. A consequência do incumprimento do n.º 2 da versão inicial, “suspensão da licença”, e os conteúdos dos n.º 3 e n.º 4, a validade e o cancelamento da “suspensão da licença”, passam a ser regulamentados no artigo 18.º.

181. O período a partir da vacatura até ao preenchimento do lugar de orientador no serviço de emprego demora no máximo 40 dias (10 dias + 30 dias). Assim, a Comissão prestou atenção ao seguinte: durante este período, a agência de emprego pode continuar a operar? Como é que se estabelece a coadunação com o n.º 1 do artigo 33.º?

182. Segundo o proponente, tanto na sede, como nas filiais, deve haver um orientador no serviço de emprego no local para assegurar os serviços de colocação profissional. Durante o período de vacatura do lugar de orientador no serviço de emprego, a agência de emprego pode continuar a operar, mas apenas pode prestar serviços que não sejam do âmbito das funções do orientador no serviço de emprego, como por exemplo, o registo de informações.



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

V
W
Z

Artigo 36.º - Requisitos para emissão ou renovação da licença (artigo 38.º da versão inicial)

/

183. Na versão final, a alínea 6) do n.º 1 da versão inicial foi substituída pelo novo n.º 2 para clarificar a intenção legislativa, isto é, deve verificar-se se o requerente se encontra em período de sanção acessória aquando da tomada de decisão de emissão ou renovação da licença, e não aquando da apresentação do requerimento.

g.
h

Artigo 37.º - Documentos necessários para pedido de emissão ou renovação da licença (artigo 39.º da versão inicial), artigo 38.º - Emissão, renovação e validade da licença (artigo 40.º da versão inicial) e artigo 39.º - Emissão de segunda via da licença (artigo 41.º da versão inicial)

i
j
k

184. A redacção dos referidos artigos foi melhorada na versão final.

Artigo 40.º - Suspensão da licença

185. No Capítulo II da versão final, foi aditado o artigo sobre a suspensão da licença no regime de licença de actividade das agências de emprego, por isso, o Regime de orientador no serviço de emprego do Capítulo IV foi correspondentemente ajustado. Assim sendo, foi aditado o presente artigo sobre a suspensão da licença, com um total de quatro



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

números, para regulamentar, respectivamente, o pressuposto de suspensão da licença, o prazo máximo para a apresentação do pedido de suspensão da licença pelo titular, a validade da suspensão da licença e as situações de cancelamento da suspensão da licença.

Artigo 41.º - Cancelamento da licença (artigo 42.º da versão inicial)

186. Na versão final procedeu-se à fusão dos n.ºs 1 e 2 da versão inicial, isto é, os pressupostos para a caducidade e o cancelamento da licença previstos na versão inicial passam a ser os pressupostos para o cancelamento da licença, e procedeu-se ao ajustamento da numeração dos restantes números.

187. Dado que na versão final da proposta de lei foi eliminada a sanção acessória de “revogação de licença” prevista na alínea 2) do n.º 2 do artigo 45.º da versão inicial, o n.º 4 deste artigo²⁵ também sofreu as devidas alterações.

CAPÍTULO V - Regime Sancionatório

²⁵ Correspondente ao n.º 5 da versão inicial.



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

188. Quanto ao regime sancionatório deste capítulo, a Comissão prestou atenção aos critérios para a determinação do valor da multa e ao método de cálculo, portanto, solicitou esclarecimentos ao proponente.

189. Em resposta, o proponente afirmou que *"a proposta de lei aumentou significativamente o valor das multas por infracção se comparado com o actual Decreto-Lei, como por exemplo: a quem exerce actividade de agência sem licença válida, o valor da multa de 20 000 a 50 000 patacas estipulado no actual Decreto-Lei passa para 50 000 a 100 000 patacas, com vista a aumentar os efeitos dissuasores. Além disso, tendo em conta o novo mecanismo aditado à proposta de lei, por exemplo, o regime de orientador no serviço de emprego, o regime sobre a devolução e a redução da cobrança de honorários e a agravação das punições para os actos que violem as respectivas disposições, entre outros, foram aditadas as correspondentes sanções aos actos que violem as respectivas disposições. As punições são aplicadas de acordo com os factos envolvidos nas infracções e o seu grau de gravidade, e são classificadas em seis níveis de multas, nomeadamente, 50 000 a 100 000 patacas, 20 000 a 50 000 patacas, 10 000 a 25 000 patacas, 10 000 a 20 000 patacas, 5 000 patacas e 2 000 patacas. Algumas destas multas oscilam entre determinados valores e outras são de valor fixo. Considerando que algumas infracções envolvem utentes de serviços diferentes, o valor das multas será calculado por cada pessoa em relação ao qual se verifique a infracção."*



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

Artigo 42.º - Exercício de actividade sem licença válida (artigo 43.º da versão inicial)

190. Tendo em conta o aditamento da suspensão da licença na versão final, foram aditadas, respectivamente, nos n.ºs 1 e 2 deste artigo, as sanções relativas ao exercício de actividade de agência de emprego e ao orientador no serviço de emprego durante o período de suspensão da licença. Ademais, no n.º 1 aperfeiçoou-se a redacção, clarificando-se a sanção a aplicar caso não se detenha licença de agência de emprego.

Artigo 43.º - Outras infracções administrativas (artigo 44.º da versão inicial)

191. Na versão final, devido às alterações verificadas noutros artigos da proposta de lei, procedeu-se ao ajustamento da numeração dos artigos e ao aditamento de sanções para a violação de determinados artigos, por exemplo, aditou-se o n.º 5, para prever sanções para a violação do n.º 6 do artigo 28.º.

Artigo 44.º - Sanções acessórias (artigo 45.º da versão inicial)

192. Devido à sobreposição das sanções acessórias previstas, respectivamente, nas alíneas 2) e 3) do n.º 1 e nas alíneas 1) e 2) do n.º 2 da versão inicial, e à intenção legislativa do proponente, de não considerar



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

o cancelamento da licença como sanção, na versão final foram eliminadas as sanções acessórias constantes da alínea 3) do n.º 1 e da alínea 2) do n.º 2 da versão inicial.

193. Além disso, na versão final foram também clarificados os destinatários das sanções dos n.ºs 1 e 2.

Artigo 45.º - Medida cautelar (artigo 46.º da versão inicial)

194. A Comissão procedeu a uma profunda discussão com o proponente sobre as disposições das medidas cautelares, para mais detalhes, ver pontos 76 a 81 da apreciação genérica do presente parecer.

Artigo 46.º - Competência e recurso

195. Este artigo é novo, o conteúdo dos n.ºs 2 a 4 do artigo 52.º da versão inicial passou a ser regulamentado por este artigo, e foi aditada ao n.º 2 a possibilidade de delegação de poderes.

Artigo 47.º - Responsabilidade das pessoas colectivas; artigo 48.º
Responsabilidade solidária



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

196. A versão final destes dois artigos corresponde à versão inicial.

Artigo 49.º - Reincidência

197. Tendo em consideração o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M²⁶, de 4 de Outubro, o proponente alterou o n.º 1 da versão inicial sobre os pressupostos da reincidência.

Artigo 50.º - Cumprimento do dever omitido

198. A versão final corresponde à versão inicial.

Artigo 51.º - Procedimentos

199. Nos n.ºs 1 e 2 da versão final foi alterada a expressão “infractor” para “suspeito da infracção”, uma vez que, no decurso do respectivo procedimento administrativo sancionatório, ainda não é tomada uma decisão sancionatória.

Artigo 52.º - Notificação

²⁶ Este número prevê: “Quando valorada a reincidência, não podem ser previstos pressupostos e efeitos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal.”



200. Este artigo foi aditado para simplificar os procedimentos de notificação.

CAPÍTULO VI - Disposições transitórias e finais

201. Considerando que a Lei n.º 2/2020, "Governação electrónica", entrará em vigor brevemente²⁷, os procedimentos electrónicos da presente lei serão efectuados de acordo com as disposições daquela lei, por isso, na versão final foi eliminada a expressão "tramitação electrónica" do artigo 55.º da versão inicial.

Artigo 53.º - Fiscalização (artigo 52.º da versão inicial)

202. Como foi referido anteriormente, o conteúdo dos n.ºs 2 a 4 da versão inicial passou a ser regulado pelo artigo 46.º, e na versão final apenas se mantiveram as disposições dos n.ºs 1 e 5 da versão inicial; ao mesmo tempo, foram introduzidas as alterações devidas na epígrafe do artigo.

Artigo 54.º - Comunicação e publicação (artigo 53.º da versão inicial)

²⁷ Lei publicada no Boletim Oficial no dia 30 de Março de 2020 e entra em vigor 180 dias após a data da sua publicação.



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

203. Foram aditadas, na versão final, as disposições relativas à publicação dos n.ºs 2 e 3, e a epígrafe foi correspondentemente alterada.

Artigo 55.º - Tratamento de dados pessoais (artigo 54.º da versão inicial)

204. A versão final corresponde à versão inicial.

Artigo 56.º - Taxas

205. A disposição da alínea 1) do n.º 1 foi aperfeiçoada na versão final.

Artigo 57.º - Destino das taxas e multas

206. A versão final corresponde à versão inicial.

Artigo 58.º - Disposições transitórias

207. Os n.ºs 4 e 6 da versão final são novos. O n.º 4 visa permitir que os estabelecimentos que exercem, actualmente, a actividade de agência de emprego consigam corresponder ao disposto na presente lei, no prazo previsto por este mesmo artigo.



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

Artigo 59.º - Direito subsidiário; artigo 60.º - Revogação

208. A versão final destes dois artigos corresponde à versão inicial.

Artigo 61.º - Entrada em vigor

209. No n.º 1 da versão final, para além da data da entrada em vigor, foi acrescentada a seguinte ressalva: “A presente lei entra em vigor no dia 15 de Março de 2021, sem prejuízo do disposto no número seguinte”.

210. No n.º 2 aperfeiçoou-se a redacção, no sentido de clarificar a opção legislativa.

V

Conclusão

211. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

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



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

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

Macau, 28 de Agosto de 2020

A Comissão,

Vong Hin Fai

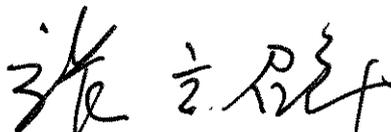
(Presidente)

Chui Sai Peng José

(Secretário)



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



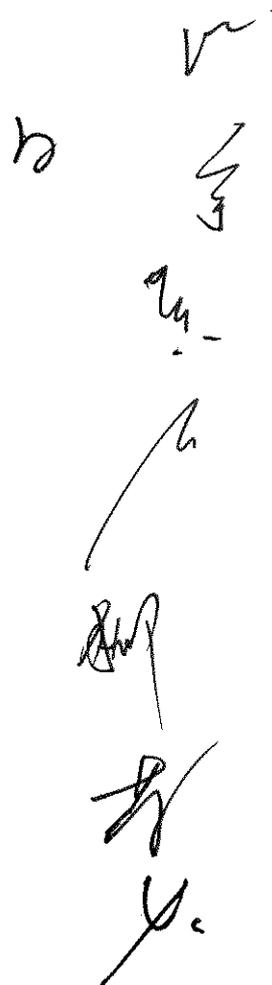
Leong On Kei



Zheng Anting



Si Ka Lon





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

1
2

Pang Chuan

3

Lao Chi Ngai

Lei Chan U

Sou Ka Hou



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

Handwritten signature

ANEXO

**Relatório da petição sobre a proposta de lei intitulada "Lei da
actividade de agências de emprego"**

Handwritten signature



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Relatório n.º 1/VI/2020

Assunto: Petição sobre a proposta de lei intitulada «Lei da actividade de agências de emprego»

I INTRODUÇÃO

1. Em 16 de Abril de 2019, algumas entidades que acompanham os interesses dos trabalhadores não residentes¹ apresentaram ao Presidente da Assembleia Legislativa uma petição sob o título «*Non-resident workers have lack of information and are being ignored on the drafting and consultation process of the Act 'Lei da Actividade de agência de emprego' (Act of Employment Agency Activity)*». ²

2. Em 29 de Maio de 2019, por Despacho n.º 712/VI/2019, o Presidente da Assembleia Legislativa admitiu a petição e distribuiu-a a esta Comissão para exame e elaboração de relatório, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 5/94/M, bem como da alínea f) do artigo 9.º e dos artigos

¹ As entidades que acompanham os interesses dos trabalhadores não residentes são as seguintes: *Greens Philippines Migrant Workers Union, Progressive Labor Union of Domestic Workers (Macau), Erik Lestari Indonesian Migrant's Rights Advocate, PEDULI Indonesian Migrant Workers Concern Group, International Domestic Workers Federation (IDWF) e Sentro ng mga Nagkakaisa at Progresibong Manggagawa (SENTRO)*.

² Vide anexo.



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

144.º e seguintes do Regimento.

3. A Comissão procedeu à análise da petição nas reuniões realizadas nos dias 5 de Junho e 26 de Novembro de 2019.

4. Atendendo a que a petição incide sobre uma proposta de lei em apreciação na especialidade por esta Comissão, isto é, a «Lei da actividade de agências de emprego», a Comissão optou, em termos de metodologia de trabalho, por analisar a petição juntamente com o processo de apreciação da proposta de lei referida.

5. Por conseguinte, a Comissão, por um lado, encaminhou a petição para o Governo, para ser tida em consideração no decurso de apreciação da proposta de lei em causa, e, por outro lado, reuniu-se com os peticionantes no dia 6 de Dezembro de 2019, para ouvir as suas opiniões.

6. Assim, nos termos do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 5/94/M, a Comissão elaborou o presente relatório.

II

Do conteúdo da Petição

7. Foram apresentados, na petição, sete pontos a ser tidos em atenção, e os seguintes pedidos:



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

«1) The Macau SAR government should not adopt the draft Act until the representative bodies of non-resident workers are adequately consulted. The government should provide the draft Act and related information in the languages that non-resident workers can understand.

2) The government should study and list out all the activities of that the employment agencies may do during their recruitment and job placement of non-resident workers. All these service/activities, e.g. arranging boarding house, health check-up etc., should be monitored. The Act should be clear on what is allowed and what is prohibited based on the protection of workers from abuses and the principle of non-discrimination.

3) No agency fee should be collected from workers. This is also the stipulations of the UN International Labour Organization (ILO) Convention 181 on Private Employment Agencies, Convention 189 Decent Work for Domestic Workers, and International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families (1990).

4) Any forms of intimidation actions by the employment agencies should be prohibited. It is often that employment agencies intimidate non-resident workers to be urged or forced to pay agency fee and/or to follow any unreasonable orders by the agencies.



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

5) *Ensure the public and non-resident workers have access to the information of the legal rights, list of licensed employment agencies and the Employment Service Advisors, and other information should be translated in a language that non-resident workers can understand. The employment agencies must provide translated texts during their services, and in the provision of documents such as receipts, list of fees etc.*

6) *Ensure non-resident workers bear no costs, no debt bondage and no forced labour in the recruitment and employment process.*

7) *The sanction on violation of laws on employment agencies should be increased so that the Act can be effective in monitoring employment agencies.»*

8. *Refere-se ainda na petição: «We, as the petitioners, sincerely request you for a chance to allow our representatives to sit in the concerned committees to participate in your discussion and have exchanges on our opinion. We hope that the debate of the draft law at the Assembly can be more comprehensive and thoughtful. »*

III

Análise



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

9. Relativamente ao pedido de comparência às reuniões da Comissão, analisadas as disposições da Lei n.º 5/94/M e do Regimento, bem como o conteúdo da petição, a Comissão considerou necessário ouvir as opiniões dos peticionantes enquanto partes interessadas na presente proposta de lei. Nesta conformidade, deliberou, nos termos do n.º 2 do artigo 145.º do Regimento, reunir-se com os representantes das associações peticionárias inscritas em Macau e, no caso das que não se encontram localmente inscritas, reunir-se com os representantes portadores de Título de Identificação de Trabalhador Não-residente (TI/TNR)

10. Em 6 de Dezembro de 2019, a Comissão teve um encontro com três peticionantes titulares de TI/TNR, tendo ouvido as suas opiniões.

11. A petição e as opiniões apresentadas pelos referidos peticionantes durante o encontro têm, em parte, uma ligação directa com a proposta de lei intitulada «Lei da actividade de agências de emprego», estando também, em parte, relacionadas com o trabalho do Governo. Procede-se, agora, a uma análise sobre essas matérias, que se resumem no seguinte:

11.1 Cobrança de honorários aos trabalhadores não residentes pelas agências de emprego

A cobrança de honorários aos trabalhadores não residentes pelas agências de emprego é uma das matérias que mais preocupam os



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

peticionantes, tendo a Comissão analisado as suas opiniões e sugestões e discutido o assunto com o Proponente. Como a cobrança de honorários por parte das agências de emprego foi um dos assuntos que suscitaram maior atenção da Comissão durante a apreciação da proposta de lei intitulada «Lei da actividade de agências de emprego», constam no Parecer desta Comissão os detalhes sobre a discussão havida em torno dessa questão e a opção legislativa consagrada, para o qual se remete. Segue-se, agora, um breve esclarecimento sobre as principais questões apresentadas pelos peticionantes e a análise efectuada pela Comissão:

1) Os peticionantes entendem que as agências de emprego não devem cobrar quaisquer «honorários» aos trabalhadores, à luz dos acordos e princípios internacionais constantes de três convenções da Organização Internacional do Trabalho³, referidas na petição, considerando, assim, que a proposta de lei, ao permitir essa cobrança, não se afigura conforme com o disposto nas aludidas convenções internacionais.

2) Sobre a questão levantada, a Comissão manifestou a sua atenção ao Governo, tendo ouvido os esclarecimentos prestados pelos seus representantes.

3) Segundo a explicação dos representantes do Governo, até ao

³A Convenção n.º 181 da Organização Internacional do Trabalho, sobre as Agências de Emprego Privadas, a Convenção n.º 189, relativa ao Trabalho Digno para as Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Doméstico, e a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).



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

momento, as três convenções acima referidas não são aplicáveis à RAEM. As disposições da proposta de lei que permitem às agências de emprego não gratuitas cobrar, aos empregadores e aos trabalhadores (incluindo os residentes e os não residentes), honorários pela prestação de serviços não contrariam as convenções aplicáveis à RAEM.

4) Os representantes do Governo esclareceram a Comissão, aquando da discussão da proposta de lei, que a mesma permite que as agências de emprego cobrem as taxas previstas aos trabalhadores não residentes, ou seja, *“após consulta das respectivas disposições do Interior da China, RAEHK, Singapura e região de Taiwan e ponderada a capacidade de suportar encargos do trabalhador, a proposta de lei estipula expressamente que o total dos honorários não pode exceder o limite de 50% da remuneração de base do 1.º mês do trabalhador, devendo os mesmos serem cobrados, uma única vez, 60 dias após a data do início da relação de trabalho. Isto porque se espera que o trabalhador não ‘inicie o trabalho individual’, sobretudo os TNR’s que deixam o seu local para virem trabalhar em Macau, poderão não ter capacidade económica para pagar honorários antes de criada a relação de trabalho ou mesmo quando recebem a remuneração do 1.º mês, portanto, para aumentar a protecção do trabalhador, a proposta de lei, por um lado, fixa um limite para os honorários, e por outro, tendo consultado a disposição do diploma anterior onde prevê que ‘... podem cobrar ao trabalhador residente que for colocado em emprego, por uma só vez e após 60 dias sobre o início do trabalho, a quantia ...’, estipulou-se que o período e a forma de cobrança de*



honorários aos trabalhadores pela agência (incluindo os residentes e os não residentes) são respectivamente de 60 dias após a data da criação da relação de trabalho e de uma única vez.” Além disso, o actual Decreto-Lei n.º 32/94/M prevê no seu artigo 17.º que as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários aos empregadores e aos trabalhadores residentes, pelo que a cobrança aos trabalhadores prevista na proposta de lei em análise não é o primeiro caso.

5) A Comissão concordou com a opção legislativa do Governo, de permitir às agências de emprego a cobrança de taxas aos trabalhadores não residentes, opção que se mantém na versão final da proposta de lei.

11.2 Serviços prestados pelas agências de emprego aos trabalhadores não residentes

Segundo os peticionantes, a proposta de lei não define claramente o âmbito dos serviços prestados pelas agências de emprego, nem contém detalhadamente uma descrição, definição do conceito e regulação quanto aos diversos trabalhos adicionais que as agências prestam aos trabalhadores não residentes. Os peticionantes entendem que se deve prever expressamente, na proposta de lei, os actos autorizados e proibidos às agências de emprego, com base no princípio da protecção dos trabalhadores não residentes contra a exploração e da prevenção da discriminação. Ao mesmo tempo, deve proibir-se as agências de emprego de recorrer a ameaças para forçar os trabalhadores não residentes a pagarem as taxas de apresentação de



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

emprego ou de os obrigar a aceitar ordens irracionais.

A Comissão entende que a proposta de lei deve estabelecer disposições claras sobre o âmbito dos serviços prestados pelas agências de emprego e o âmbito dos serviços que podem ser objecto de cobrança de taxas. Relativamente a esta questão, a Comissão discutiu com os representantes do Governo que, após ponderação das opiniões da Comissão, aperfeiçoaram os artigos relacionados com a proposta de lei intitulada “Lei da actividade de agências de emprego”. Após o ajustamento, a proposta de lei passou a definir expressamente que o âmbito da actividade das agências de emprego se refere à prestação, por qualquer meio, de serviços de apresentação de emprego e recrutamento de trabalhadores. Mais, a proposta de lei define, claramente, que as agências de emprego não gratuitas podem cobrar honorários nas seguintes situações: (1) “Apresentação de emprego” e “Recrutamento de trabalhadores” e (2) Prestação, a pedido do utente, de serviços de apoio necessários para a criação e cessação da relação de trabalho, e o âmbito do serviço de apoio está previsto expressamente na proposta de lei⁴. A proposta de lei também aperfeiçoa os critérios e as restrições sobre a cobrança de taxas de serviço, a fim de evitar eventuais ambiguidades na futura execução da lei. Para uma análise mais detalhada, favor consultar o respectivo parecer desta Comissão.

⁴ O n.º 2 do artigo 28.º da proposta de lei estabelece que os serviços de apoio incluem apenas:

- 1) Agenciamento de formalidades necessárias para a criação ou cessação de relações de trabalho;
- 2) Apoio e organização da deslocação do trabalhador ao local de trabalho;
- 3) Apoio e organização do repatriamento dos trabalhadores, na cessação das relações de trabalho, ou na deslocação a outros destinos.



Handwritten marks and signatures in the top right corner.

11.3 Eventuais sanções aplicáveis às agências de emprego pela prática de infracções

Os peticionantes pediram que fossem agravadas as sanções, previstas na proposta de lei, aplicáveis às agências de emprego pela prática de infracções, com vista a uma execução eficaz da lei.

A Comissão apontou que, segundo a Nota Justificativa da proposta de lei intitulada “Lei da actividade de agências de emprego”, esta, através de diversas medidas, inclui o aperfeiçoamento do regime de cobrança e do regime sancionatório e de supervisão, de modo a regular melhor o funcionamento do sector e elevar a qualidade dos serviços. O respectivo regime sancionatório consta do Capítulo V da proposta de lei e “qualquer violação ao disposto na proposta de lei praticada pelas agências de emprego ou pelo orientador no serviço de emprego constituirá infracção administrativa, sendo que para além de multas, ainda podem ser aplicadas sanções acessórias com limite temporal”.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

Handwritten mark.

Em comparação com o regime sancionatório previsto no Decreto-Lei n.º 32/94/M vigente, a proposta de lei, por um lado, aumenta significativamente os valores das sanções para as diversas infracções administrativas, e por outro, os deveres e as responsabilidades das agências de emprego passam a ser mais detalhados e explícitos.



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

A Comissão entende que as sanções a aplicar às infracções têm de conformar-se com os princípios da proporcionalidade e da adequação, considerando que as disposições da proposta de lei permitem regularizar a actividade das agências de emprego e produzem determinados efeitos dissuasores.

11.4 Salários dos trabalhadores não residentes

Segundo os peticionantes, os salários dos trabalhadores não residentes são demasiado baixos e não reflectem o valor do seu trabalho.

Dado que a matéria relativa aos salários dos trabalhadores não residentes não é regulada pela proposta de lei intitulada "Lei da actividade das agências de emprego", a Comissão entendeu ser mais adequado transmitir os seus pedidos ao Governo.

A Lei n.º5/2020 (Salário mínimo para os trabalhadores) entra em vigor em 1 de Novembro de 2020, também se aplica aos trabalhadores não residentes, mas, não se aplica às relações de trabalho estabelecidas com os trabalhadores domésticos. Relativamente aos trabalhadores não residentes que prestam serviço doméstico, o Governo da RAEM irá continuar a efectuar ajustamentos aos indicadores de referência do salário mensal durante a apreciação dos pedidos de autorização da sua contratação, por forma a assegurar o seu nível salarial.⁵ Portanto, a Comissão acredita que os salários dos trabalhadores não residentes poderão ser salvaguardados.

11.5. Tradução do texto da proposta de lei em língua estrangeira

⁵Parecer n.º3/VI/2020, da 2ª Comissão Permanente, relativo à proposta de lei intitulada "Salário mínimo para os trabalhadores", pág. 19.



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

Segundo os peticionantes, a proposta de lei só dispõe de versões em língua chinesa e portuguesa, assim, os trabalhadores não residentes não conseguem saber do conteúdo da proposta de lei, nem podem proceder à sua discussão, portanto, esperam que a proposta de lei e a futura lei estejam disponíveis em versão inglesa e em outras versões que permitam a leitura por parte dos trabalhadores não residentes.

Segundo a Comissão, nos termos do artigo 9.º da Lei Básica da RAEM: "Além da língua chinesa, pode usar-se também a língua portuguesa nos órgãos executivo, legislativo e judiciais da Região Administrativa Especial de Macau, sendo também o português língua oficial." Segundo a referida disposição, as línguas oficiais usadas nos órgãos executivo, legislativo e judiciais da RAEM são as línguas chinesa e portuguesa. Por outro lado, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º3/1999 (Publicação e formulário dos diplomas), as leis são publicadas no Boletim Oficial da RAEM, e nos termos do artigo 7.º: "No Boletim Oficial, além da língua chinesa, pode usar-se também a língua portuguesa, sendo esta igualmente língua oficial."

Uma vez que os pedidos dos peticionantes não fazem parte das matérias da proposta de lei em apreciação pela Comissão, apenas foram transmitidas ao Governo.

11.6 Auscultação dos trabalhadores não residentes sobre a presente proposta de lei

Segundo os peticionantes, uma vez que só existem versões em língua chinesa e portuguesa da proposta de lei e das respectivas informações, os



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

trabalhadores não residentes não conseguem saber do respectivo conteúdo, nem podem proceder à sua discussão, nem sabem como é que as autoridades vão recolher as opiniões do público. Assim, pediram ao Governo da RAEM para a proposta de lei não ser aprovada antes de ser submetida a uma ampla auscultação dos trabalhadores não residentes.

Segundo a Comissão, nos termos da Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, o Governo elaborou a proposta de lei "ouvidas as opiniões e os pedidos dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores com assento no Conselho Permanente de Concertação Social, das organizações e associações do sector e dos cidadãos sobre os serviços das agências de emprego, bem como com base nos respectivos regimes e experiências práticas dos países e regiões vizinhas", tendo este fornecido à Comissão o "Mapa de opiniões recolhidas sobre a revisão do regime das agências de emprego", do qual constam as opiniões dos respectivos sectores e associações. Talvez nesse mapa não estejam incluídas as opiniões dos peticionantes, portanto, a Comissão transmitiu os respectivos pedidos ao Governo.

A Comissão concorda que a proposta de lei intitulada "Lei da actividade de agências de emprego" tem implicações com os interesses dos trabalhadores não residentes, portanto, sendo estes parte interessada, as suas opiniões devem ser consideradas. Assim, a Comissão reuniu-se com os representantes dos trabalhadores não residentes para ouvir as suas opiniões. Na realidade, a Comissão seguiu a política de abertura da Assembleia Legislativa e procedeu à recolha pública de opiniões sobre a proposta de lei,



durante o período compreendido entre 26 de Fevereiro e 12 de Março de 2018. Para além disso, durante a apreciação da proposta de lei, a Comissão recebeu opiniões apresentadas por diferentes entidades, as quais foram analisadas, discutidas e transmitidas ao Governo para ponderação.

IV

Conclusões

12. Analisada a petição, a Comissão conclui o seguinte:

Entregar o presente relatório ao Presidente da Assembleia Legislativa, e propõe-se:

- 1) Enviar cópia do presente relatório ao Governo;
- 2) Enviar cópia do presente relatório aos peticionantes, acompanhado da cópia do Parecer n.º 3/VI/2020 relativo à proposta de lei intitulada "Lei da actividade de agências de emprego", elaborado por esta Comissão;
- 3) As matérias em causa podem vir a ser abordadas aquando da apreciação na especialidade em Plenário da proposta de lei intitulada "Lei da actividade de agências de emprego", portanto, esta Comissão é de parecer que o presente relatório acompanhado da petição deve fazer parte do anexo do parecer da proposta de lei, e que devem ser apresentados conjuntamente para apreciação pelo Plenário da Assembleia Legislativa; e
- 4) Publicar o presente relatório no Diário da Assembleia Legislativa.



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

Macau, 28 de Agosto de 2020.

A Comissão,

Vong Hin Fai

(Presidente)

Chui Sai Peng Jose

(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vitor

José Maria Pereira Coutinho



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

Leong On Kei

Zheng Anting

Si Ka Lon

Pang Chuan

Lao Chi Ngai

Lei Chan U



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

蘇嘉豪

Sou Ka Hou

Handwritten signatures and marks on the right side of the page, including a large 'S' and various cursive characters.



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

Anexo:

Petição

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

To:
Ho Iat Seng,
The Hon. President,
Legislative Assembly of Macau SAR

16 April 2019

Dear Mr President,

A Petition - Non-resident workers have lack of information and are being ignored on the drafting and consultation process of the Act “Lei da Actividade de agência de emprego” (Act of Employment Agency Activity)

We are organisations of non-resident workers and their concern groups in Macau. We are concerned about the “Lei da actividade de agência de emprego” (Act of Employment Agency Activity) that was drafted by the government in December 2017. The draft Act has been under several discussions at the Third Standing Committee at your Assembly. We are now exercising our rights to petition and submitting this petition with the following concerns:

- 1) We welcome the initiative of the government of Macau SAR to draft the Act in order to strengthen its regulation and monitoring of employment agencies in Macau. The draft Act sets clearer the licensing mechanism and the sanction in case of violation. This is a good move in general although there should be more details in the provisions and some revisions are needed.
- 2) Though non-resident workers are one of the most concerned stakeholders in the drafting process, we are largely excluded. We are not aware of the process and do not know the draft Act. First, the draft Act and its related documents are all written in Chinese and Portuguese. We are not able to understand what is written in the draft Act and discuss it properly. We were not aware of any public consultation or any ways of opinion submission that might have already taken place.

Through google translate and the help of friends, we try to understand the draft Act and we have the following concerns on its content:

- 3) The draft Act is not describing, nor defining and regulating additional activities/services that the employment agencies are doing for non-resident workers. This may leave rooms for manipulation and abuses of the workers by the agencies.
- 4) The draft Act does not require agencies to provide its service to workers in a language that they understand. It does not mandatorily require the agencies to inform workers about their legal rights.
- 5) Agency fee is always an issue which leaves non-resident workers in debt bondage and forced labour situation. The setting of an amount of agency fee, 50% of the 1st-month basic remuneration to be collected from workers after 60 days of employment, will still end up debt bondage faced by workers. The agencies may collaborate with employers to hire and fire workers to gain more profit. Workers may be already facing abuses within their first 60 days of employment. Yet, the agencies may silence them to ensure the full payment of an agency fee. The government should also clarify if “basic remuneration” here is defined as the

same meaning as listed in the "Employment Relations Law"? Is in-kind payment is considered as "basic remuneration"? Are other kinds of payments in cash, such as allowance for housing, food, etc. are considered as "basic remuneration"?

- 6) It is unclear on the scoping of employment agency activities/services for a non-resident worker. There is no breakdown and details of the items of agency fee that the employment agencies are allowed and prohibited to collect. The agencies may also make up additional service charges, e.g. medical checkup fee, boarding house etc., to overcharge workers.
- 7) Although an unlicensed agency cannot run its business, non-resident workers have no access to information of list of licensed agencies and Employment Service Advisors.
- 8) We are unclear the reasoning of the government on restricting employment agencies from providing their services for non-resident workers without a stay permit. This will increase the costs of migration and recruitment.
- 9) Sanction: The amount of fines is still too low to allow the Act strong enough to stop violations.

Based on the above, we have the following demands:

- 1) The Macau SAR government should not adopt the draft Act until the representative bodies of non-resident workers are adequately consulted. The government should provide the draft Act and related information in the languages that non-resident workers can understand.
- 2) The government should study and list out all the activities of that the employment agencies may do during their recruitment and job placement of non-resident workers. All these service/activities, e.g. arranging boarding house, health check-up etc., should be monitored. The Act should be clear on what is allowed and what is prohibited based on the protection of workers from abuses and the principle of non-discrimination.
- 3) No agency fee should be collected from workers. This is also the stipulations of the UN International Labour Organization (ILO) Convention 181 on Private Employment Agencies, Convention 189 Decent Work for Domestic Workers, and International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Families (1990).
- 4) Any forms of intimidation actions by the employment agencies should be prohibited. It is often that employment agencies intimidate non-resident workers to be urged or forced to pay agency fee and/or to follow any unreasonable orders by the agencies.
- 5) Ensure the public and non-resident workers have access to the information of the legal rights, list of licensed employment agencies and the Employment Service Advisors, and other information should be translated in a language that non-resident workers can understand. The employment agencies must provide translated texts during their services, and in the provision of documents such as receipts, list of fees etc.
- 6) Ensure non-resident workers bear no costs, no debt bondage and no forced labour in the recruitment and employment process.

- 7) The sanction on violation of laws on employment agencies should be increased so that the Act can be effective in monitoring employment agencies.

We want to request you to accept our petition, and disseminate our petition to the members of the Third Standing Committee of the Legislative Assembly for them to read and discuss it accordingly. We hope you will handle our petition like how some Standing Committees of the Legislative Assembly did before when they were debating on other draft laws. We, as the petitioners, sincerely request you for a chance to allow our representatives to sit in the concerned committees to participate in your discussion and have exchanges on our opinion. We hope that the debate of the draft law at the Assembly can be more comprehensive and thoughtful. We will try our best to fully collaborate with the committee and the Assembly on your meetings and work. Please help us to pass our petition to the president of the Third Standing Committee. Thank you very much!

Yours Sincerely,