



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

Fong

2.ª Comissão Permanente

Parecer n.º 1/V/2014

M. 10/3
1. *AS*

Assunto: Proposta de lei intitulada “*Alteração dos montantes do prémio de antiguidade, subsídios e abono*”

U-1
AS

1. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 6 de Dezembro de 2013, a proposta de lei intitulada “*Alteração dos montantes do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência, família, casamento, nascimento, funeral e do montante de participação nas despesas com a transladação de restos mortais*”, a qual foi admitida, de acordo com o Regimento da Assembleia Legislativa, pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada, na generalidade, em reunião Plenária, no dia 16 de Dezembro de 2013. Nesta mesma data, foi a referenciada proposta de lei distribuída pelo Presidente da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 194/V/2013, a esta Comissão, para efeitos de exame na especialidade e emissão do parecer até 16 de Janeiro de 2014.



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

A Comissão reuniu-se nos dias 7, 13 e 14 de Janeiro de 2014 para análise da proposta de lei, tendo contado com a participação de membros do Governo na reunião do dia 13 de Janeiro de 2014.

Em 13 de Janeiro de 2014, o Governo apresentou a nova versão da proposta de lei, na qual se reflectem algumas das opiniões da Comissão, assim como os frutos da análise técnico-jurídica efectuada pela Assessoria da Assembleia Legislativa. Ao longo do presente parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, salvo quando haja necessidade de se fazer referência à versão inicial da mesma.

2. Apresentação

Os representantes do Governo, aquando da apresentação da proposta de lei, referiram que: *"Constituindo os trabalhadores dos serviços públicos importantes recursos do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, este tem vindo a empenhar-se em aperfeiçoar a sua gestão, assim como em dar a devida atenção e apoio necessário aos mesmos.*

Tendo em conta o aumento constante do índice de preços no consumidor nos últimos anos, propõe-se que os montantes do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência, família, casamento, funeral e ainda o montante



[Handwritten signatures and initials in the top right corner]

de participação nas despesas com a transladação de restos mortais dos trabalhadores dos serviços públicos sejam actualizados, tomando como referência a taxa de aumento da inflação. A par disso, considerando que, no âmbito da actualização de vencimentos dos trabalhadores da Administração, foi já estabelecido um mecanismo fixo, propõe-se, com excepção do montante de participação nas despesas com a transladação de restos mortais, que mantém a sua fixação em montante fixo, a indexação do montante dos referidos seis tipos de subsídios ao vencimento dos trabalhadores, permitindo assim que o montante destes seja ajustado sempre haja actualização salarial na Função Pública”.

Dado que “os referidos subsídios assumem um peso relativamente maior nas receitas dos trabalhadores que auferem baixas remunerações, estes poderão, assim, beneficiar, directamente, do seu ajustamento”. O ajustamento dos respectivos montantes através da proposta de lei destina-se “a proporcionar um maior apoio e atenção aos trabalhadores dos serviços públicos e a aliviar os encargos dos trabalhadores de base” (vide nota justificativa da proposta de lei).

3. Apreciação

A proposta de lei foi aprovada por unanimidade pelos Deputados presentes no Plenário destinado à apresentação, discussão e votação na



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

[Handwritten signatures and initials]

generalidade da mesma. Tal permite concluir que *“os princípios e o sistema da proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico”* mereceram o reconhecimento pleno da Assembleia Legislativa. A Comissão também manifestou a sua concordância em relação a estes aspectos, pois considera que, face ao constante aumento do índice de preços no consumidor, o ajustamento dos montantes do prémio de antiguidade, dos subsídios e dos abonos revela a preocupação da Região Administrativa Especial de Macau para com os trabalhadores dos serviços públicos e é um contributo para aliviar os encargos desses trabalhadores. Ao mesmo tempo, a indexação do montante do prémio de antiguidade e dos referidos subsídios ao vencimento dos trabalhadores dos serviços públicos permite que o montante destes subsídios seja ajustado automaticamente, sempre que haja lugar a uma actualização salarial na Função Pública, e constitui, ainda, uma contribuição para o aperfeiçoamento do regime de benefícios dos trabalhadores dos serviços públicos.

Tendo em conta que o artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa consagra que o exame em comissão consiste na *“apreciação das soluções concretas contidas em cada projecto ou proposta de lei, incidindo, designadamente, sobre: a) A adequação dessas soluções aos princípios e ao sistema do projecto ou proposta de lei aprovado na generalidade; b) A procura dos meios legislativos mais adequados à boa execução do projecto ou*



[Handwritten signatures and initials]

proposta de lei; c) As repercussões do projecto ou proposta de lei sobre os princípios e o ordenamento jurídicos; d) A perfeição técnico-jurídica das disposições legais”, a Comissão efectuou uma análise que incidiu, essencialmente, sobre os seguintes aspectos:

1. Designação da proposta de lei

A alínea c) do n.º 1 do artigo 108.º do Regimento da Assembleia Legislativa prevê que, no âmbito dos limites formais, a proposta de lei “*deve conter uma designação que traduza sucintamente o seu objecto principal*”. Esta norma contém essencialmente dois sentidos: o primeiro sentido é que a lei deve conter uma designação, e o segundo sentido é que esta designação deve ser sucinta.

A versão inicial da proposta de lei em apreciação, ao contrário do que normalmente acontece, continha uma designação muito extensa que dificultava a sua leitura, por isso, não satisfazia plenamente os requisitos gerais relativos à designação das propostas de lei. Assim, tendo em conta as matérias reguladas na proposta de lei, a Comissão propôs a simplificação da sua designação, que passaria a ser “*alteração dos montantes do prémio de antiguidade, subsídios e abono*”, que são



[Handwritten signatures and initials]

concretamente alvo de regulação através da presente proposta de lei, o que mereceu a concordância do proponente.

2. Norma revogatória

O artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei consagrava várias revogações, ou melhor, revogava as tabelas actualmente em vigor relativas ao prémio de antiguidade, subsídios e abonos. No entanto, os artigos 1.º a 3.º da proposta de lei já antes consagravam que as referidas tabelas seriam substituídas, respectivamente, pelas tabelas anexas à proposta de lei, isto é, estas tabelas iriam deixar de vigorar em resultado dessa substituição pelas novas tabelas da proposta de lei. Tanto a nível jurídico, como a nível prático, não iriam surgir quaisquer dúvidas sobre as tabelas vigentes, assim, após esta substituição, deixaria de ser necessária, em termos técnicos, uma norma revogatória específica para as tabelas em causa. Por esta razão, a Comissão sugeriu a eliminação deste artigo 4.º, o que mereceu a concordância do proponente.

3. Encargos decorrentes da execução da presente lei

Segundo a explicação dada pelos representantes do Governo durante a apresentação da proposta de lei na reunião plenária, a Direcção dos Serviços de Finanças prevê que as despesas decorrentes do ajustamento do montante



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number '11' and several illegible signatures.

do prémio, subsídios e abonos implicam um aumento de despesas em cerca de 38 milhões de patacas por mês, num total de 450 milhões de patacas por ano. Este aumento das despesas públicas vai, inevitavelmente, implicar alterações orçamentais, no entanto, a proposta de lei não previa qualquer norma sobre esses encargos. Segundo a prática habitual, quando esteja em causa um aumento de despesas, as respectivas leis devem consagrar uma norma que regule esses encargos. Por exemplo, a lei relativa à actualização dos vencimentos e a lei que regula as alterações nas carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos contêm as devidas normas sobre os respectivos encargos.

Neste sentido, a Comissão entendeu que existiria a necessidade de se consagrar uma norma expressa que regulasse os encargos decorrentes da execução desta proposta de lei, com vista a assegurar um maior rigor da Lei. Esta sugestão mereceu a aceitação do proponente que procedeu ao seguinte aditamento à proposta de lei:

**“Artigo 4.º
Encargos**

Os encargos decorrentes da presente lei são suportados:

- 1) Por conta das disponibilidades existentes nos diversos orçamentos de funcionamento do corrente ano económico ou pelas verbas*



[Handwritten signatures]

disponibilizadas pela Direcção dos Serviços de Finanças, nos casos dos serviços centrais;

[Handwritten signature]

2) Por conta das disponibilidades existentes nos diversos orçamentos privativos dos organismos autónomos e, se necessário, pelas verbas disponibilizadas pela Direcção dos Serviços de Finanças".

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

4. Tabela 6 constante do anexo III da proposta de lei

A tabela 6 constante do anexo III da proposta de lei reporta-se à compensação para efeitos de trasladação de restos mortais. A redacção dada pela versão inicial da proposta de lei suscitou algumas dúvidas quanto ao âmbito dos beneficiários e ao âmbito da compensação das despesas.

Primeiro, relativamente ao âmbito dos beneficiários. De acordo com a tabela 6 constante do "Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau" (adiante designado por "Estatuto") em vigor, são beneficiários os funcionários, agentes e pessoal assalariado, os seus familiares e acompanhantes. No entanto, a proposta de lei originalmente delimitava o âmbito dos beneficiários aos "trabalhadores dos serviços públicos e seus familiares e acompanhantes".



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

A utilização do conceito “*trabalhadores dos serviços públicos*” suscitou a atenção da Comissão, pois poderia sugerir um eventual alargamento do âmbito dos beneficiários. Isto porque, no contexto do Regime Jurídico da Função Pública de Macau, o conceito de “*trabalhadores dos serviços públicos*” sugere um âmbito mais vasto do que o conceito de “*trabalhadores da Administração Pública*”, uma vez que o primeiro não só abrange os funcionários, agentes e pessoal assalariado, mas também pode abranger o pessoal recrutado por contrato individual de trabalho¹. Se o âmbito dos beneficiários passar a estender-se ao pessoal provido por contrato individual de trabalho, não restariam dúvidas de que tal deixaria de corresponder à intenção legislativa subjacente à proposta de lei, que é apenas de proceder a um ajustamento dos montantes.

Para além disso, sob ponto de vista técnico, o Estatuto actualmente não contém o conceito de “*trabalhador dos serviços públicos*” nem de “*contrato individual de trabalho*”. Fazer uso destes conceitos no anexo da

¹ De acordo com o artigo 2.º do Estatuto, para efeitos do presente diploma consideram-se trabalhadores da Administração Pública de Macau os funcionários, agentes e pessoal assalariado. O provimento por nomeação definitiva ou em comissão de serviço confere a qualidade de funcionário e o provimento por nomeação provisória ou em regime de contrato além do quadro confere a qualidade de agente. O artigo 1.º da Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos) determina que esta lei regula o regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos da Região Administrativa Especial de Macau, adiante abreviadamente designada por RAEM. Este regime das carreiras é aplicável aos trabalhadores providos em regime de nomeação provisória ou definitiva, nomeação em comissão de serviço, contrato além do quadro, contrato de assalariamento e contrato individual de trabalho nos serviços públicos da RAEM. Tal aponta para que o conceito de *trabalhador dos serviços públicos* tenha um âmbito mais vasto do que o conceito de *trabalhador da Administração Pública*.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

presente proposta de lei poderia suscitar dificuldades na interpretação e aplicação de normas estruturantes do Estatuto.

Segundo, relativamente ao âmbito de compensação das despesas. De acordo com o artigo 253.º do Estatuto, "*pode ser autorizada a comparticipação nas despesas com a trasladação de restos mortais, do exterior para Macau ou do Território para outro local*", o que significa que, para efeitos de compensação das despesas, a trasladação pode ser efectuada de forma bidireccional, abrangendo a trasladação de outro local para Macau, ou, ainda também, de Macau para outro local.

No entanto, aparentemente a tabela 6 constante do anexo III da proposta de lei sugeriria que a compensação das despesas de trasladação de restos mortais só se verificaria quando a trasladação fosse efectuada numa única direcção, isto é, de "*Hong Kong ou de outros locais para Macau*" e não de Macau para outros locais. Os representantes do Governo inicialmente também só se referiram a exemplos de casos relativos à trasladação de Hong Kong ou de outros locais para Macau.

Assim, a tabela 6 constante do anexo III da proposta de lei aparentemente consagrava que, para efeitos da atribuição de compensação, a trasladação só pudesse ser feita num único sentido. Ora, isto não se articularia com o artigo 253.º do Estatuto, e poderia também



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

Z M.
R. Fey

suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o artigo 98.º da Lei Básica, o qual diz respeito à salvaguarda das regalias dos trabalhadores dos serviços públicos que, à data do estabelecimento da RAEM, exerciam funções em Macau².

ds
[Signature]

Relativamente às referidas duas questões, a Comissão solicitou ao proponente esclarecimentos adicionais sobre a intenção legislativa e respectivas soluções técnicas. O proponente explicou que a presente iniciativa legislativa tem apenas por objectivo ajustar o montante da compensação decorrente das despesas de trasladação de restos mortais, não havendo qualquer intenção de alterar o âmbito nem dos beneficiários, nem do regime da compensação das despesas, e considerou ainda que haveria necessidade de introduzir melhorias de natureza técnica na tabela 6 constante do anexo III para eliminar eventuais ambiguidades.

[Signature]

Após um breve debate, o proponente manifestou a sua concordância com as opiniões da Comissão e optou por uma redacção próxima da utilizada na tabela 6 actualmente em vigor, no que se refere ao âmbito dos beneficiários, isto é, refere-se aos “funcionários, agentes e

² O artigo 98.º da Lei Básica consagra que: “À data do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, os funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau, incluindo os da polícia e os funcionários judiciais, podem manter os seus vínculos funcionais e continuar a trabalhar com vencimento, subsídios e benefícios não inferiores aos anteriores, contando-se, para efeitos da sua antiguidade, o serviço anteriormente prestado...”. Ora, caso a compensação atribuída à trasladação de restos mortais só se pudesse verificar quando esta fosse feita numa única direcção, tal poderia prejudicar os benefícios de alguns trabalhadores dos serviços públicos.



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

assalariados, bem como de familiares e acompanhantes". Quanto à atribuição da compensação decorrente da trasladação de restos mortais, foi adoptada uma redacção que pretende clarificar que a trasladação poderá ocorrer em sentido bidireccional, isto é, de Hong Kong ou outros locais para Macau, ou, ainda também, conforme os casos, de Macau para Hong Kong e outros locais.

Acresce que, o proponente complementou ainda que, de acordo com o n.º 1 do artigo 253.º, "*pode ser autorizada a participação nas despesas com a trasladação de restos mortais...*", e o n.º 2 do mesmo artigo determina que "*os limites máximos das participações a atribuir são os constantes da tabela n.º 6*". Assim sendo, o montante a que se refere a tabela 6 do anexo III da proposta de lei é apenas o limite máximo da compensação das despesas e não o montante fixo a ser atribuído em cada caso. Nesse sentido, há que proceder à devida conjugação, da tabela 6 do anexo III da proposta de lei, com o correspondente artigo 253.º do Estatuto, para uma boa compreensão do regime legal aplicável.



Handwritten notes and signatures:
M
C
-Tany
W
A.
du
[Signature]

4. Conclusão

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

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

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

Macau, 14 de Janeiro de 2014.

A Comissão,

Chan Chak Mo
(Presidente)

Sio Chi Wai
(Secretário)



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large bracket-like mark and several smaller scribbles.

Fong Chi Keong
 Fong Chi Keong

Chui Sai Cheong
 Chui Sai Cheong

Ng Kuok Cheong

Ng Kuok Cheong

Mak Soi Kun

Mak Soi Kun

Tong Io Cheng

Tong Io Cheng



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

梁榮仔

Leong Veng Chai

陳紅

Chan Hong

112 30/16

Si Ka Lon

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large checkmark, a signature, and the characters "陳紅".