



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

Deliberação n.º /2021/Plenário

(Projecto de simples deliberação do Plenário)

A Assembleia Legislativa delibera, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 85.º do Regimento da Assembleia Legislativa e para os efeitos do n.º 7 do artigo 111.º do mesmo Regimento, o seguinte:

Artigo único

(Recurso)

É dado provimento ao recurso da decisão da Mesa da Assembleia Legislativa, vertida na Deliberação n.º 35/2020/MESA, interposto pelo Deputado Sou Ka Hou, em 17 de Dezembro de 2020.

Aprovada em de de 2021.

O Presidente da Assembleia Legislativa,

Kou Hoi In.



Nossa Ref.^a: NMAS-20200826-01

Assunto: Envio de projecto de lei e respectiva nota justificativa

Exm.º Senhor Kou Hoi In
Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

No dia 14 de Agosto de 2020, apresentei, nos termos da Lei Básica e do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”. Venho remeter, em anexo, para vossa referência e conhecimento, a respectiva nota justificativa e o texto, na sua integralidade, com as seguintes rectificações de gralhas:

1. Na página 3 da nota justificativa, onde se lia “[...] presume-se **sem justa causa** qualquer resolução de contrato, pelo empregador, com os trabalhadores titulares dos órgãos das associações laborais (nomeadamente membros do órgão de administração e conselho fiscal), **salvo em casos devidamente justificados**”, deve ler-se “[...] presume-se **por causa injustificada** qualquer resolução de contrato, pelo empregador, com os trabalhadores titulares dos órgãos das associações laborais (nomeadamente membros do órgão de administração e conselho fiscal), **salvo prova de justa causa**”;
2. No n.º 1 do artigo 6.º do texto do projecto de lei, onde se lia “[...] presume-se **sem justa causa** qualquer resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, **salvo em casos devidamente justificados**”, deve ler-se “[...] presume-se **por causa injustificada** qualquer resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, **salvo prova de justa causa**”.

Com os melhores cumprimentos,

O Deputado à Assembleia Legislativa

Sou Ka Hou

26 de Agosto de 2020



NOTA JUSTIFICATIVA

Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais

(Projecto de lei)

A Lei Básica de Macau consagra, no artigo 27.º, que os residentes de Macau gozam da liberdade de associação, e do direito e liberdade de organizar e participar em associações sindicais. A Lei n.º 2/99/M (Regula o direito de associação) garante o direito à livre associação. A Lei n.º 4/98/M (Lei de bases de política de emprego e dos direitos laborais) dispõe, na alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, que os trabalhadores têm direito à filiação em associação representativa dos seus interesses. A Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) proíbe, no artigo 6.º, qualquer discriminação ou prejuízo dos trabalhadores ou candidatos a emprego, em razão da filiação associativa; e proíbe, no artigo 10.º, que o empregador se oponha, por qualquer forma, a que o trabalhador exerça os seus direitos, bem como o prejudique pelo exercício desses direitos. Pode constatar-se que o princípio da garantia das associações e organizações laborais já se enraizou, desde sempre, no ordenamento jurídico de Macau.

Contudo, estes diplomas não prevêm nenhuma garantia concreta para que os trabalhadores não sejam prejudicados pelo exercício dos referidos direitos ou pela filiação em associações laborais, nem definem, sobretudo, as consequências penais para os empregadores que impeçam ou persigam os trabalhadores que participam em sindicatos ou associações laborais, o que significa que estes direitos não passam de meras palavras.

Apesar de, após quase 21 anos desde o estabelecimento da RAEM, continuarem a faltar uma lei que regule especificamente as associações sindicais, o regime de registo e o inventário dos sindicatos, existem na sociedade muitas associações com carácter laboral (na maioria, denominadas “união” ou “associação dos trabalhadores”), criadas pelos trabalhadores ao abrigo do



Código Civil, para proteger e promover os direitos e interesses laborais, que são quase idênticas aos sindicatos, em termos de finalidade, natureza e actividade em concreto, embora não tenham determinados poderes de natureza colectiva, exercidos normalmente pelos sindicatos.

O proponente entende que, até à aprovação dum completo regime específico de sindicato, é adequado e premente colmatar a lacuna jurídica existente, de forma provisória, no sentido de conceder algumas garantias razoáveis às associações laborais e aos seus membros, evitando que sejam discriminados e mesmo reprimidos pelos empregadores por exercerem tais direitos, bem como de equilibrar os poderes laborais e patronais, para que os trabalhadores tenham mais condições e possibilidade de procurar condições de trabalho e benefícios mais favoráveis do que os mínimos legalmente estabelecidos.

O proponente entende ainda que Macau está a ser atingida pelo violento impacto da Covid-19, e quando há recessão económica, os direitos e interesses dos trabalhadores são facilmente ignorados e sacrificados, com licenças sem vencimento forçadas, redução e congelamento de salários, salários em atraso, e mesmo despedimentos e redução da indemnização por despedimento. Neste sentido, a Assembleia Legislativa deve defender, de forma proactiva, os direitos e interesses dos trabalhadores, legislando, neste preciso momento, para conceder mais garantias essenciais aos membros das associações representativas dos interesses laborais, o que se reveste de grande significado prático.

O presente projecto de lei propõe classificar as associações que preenchem os requisitos como “associações laborais”, tomando por referência os critérios de aferição para o reconhecimento de pessoas colectivas como pertencentes ao sector do trabalho, previstos no artigo 29.º da Lei n.º 12/2000 (Lei do recenseamento eleitoral), e também constantes do Despacho do Chefe do Executivo n.º 53/2013. Para minimizar a controvérsia, propõe-se que se presuma



que todas as associações reconhecidas nos termos deste artigo são “associações laborais”. Assim, os membros destas associações gozam das garantias propostas pelo presente projecto de lei.

Partindo do princípio da proibição da discriminação dos trabalhadores em razão da filiação associativa, definido na Lei das relações de trabalho, e tendo por referência as leis relevantes do Interior da China, Hong Kong e Taiwan, bem como as leis e iniciativas legislativas de Macau no domínio laboral, o projecto de lei propõe, para o direito de participação em associações laborais, as seguintes seis garantias concretas:

1. É proibido ao empregador prejudicar o trabalhador pela participação em associações laborais, através de medidas como despedimento, degradação e redução salarial, bem como recusar candidatos a emprego por participação em associações laborais.
2. É proibido ao empregador impor a não filiação associativa como requisito de emprego ou cláusula em contrato de trabalho.
3. É proibido ao empregador prejudicar o trabalhador pela reivindicação de direitos e interesses laborais (nomeadamente através das associações laborais).
4. É proibido ao empregador dissuadir, impedir, restringir ou interferir, por qualquer forma, na participação dos trabalhadores em associações laborais.
5. É proibido ao empregador obrigar o trabalhador a revelar, bem como prejudicá-lo por recusar revelar a sua situação ou informações de filiação em associações laborais, por exemplo a designação da associação, o cargo desempenhado, a identidade de outros membros da associação, e o plano de actividades da associação.
6. Presume-se por causa injustificada qualquer resolução de contrato, pelo empregador, com os trabalhadores titulares dos órgãos das associações laborais (nomeadamente membros do órgão de administração e conselho fiscal), salvo prova de justa causa. Nesta situação, o trabalhador tem



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

(Tradução)

direito a receber a indemnização prevista no n.º 4 do artigo 69.º da Lei das relações de trabalho, isto é, o dobro da indemnização por resolução sem justa causa por iniciativa do empregador. Esta solução é semelhante à do artigo 56.º da Lei das relações de trabalho, relativo ao despedimento de grávidas.

O projecto de lei propõe que se aplique à infracção dos pontos 1 a 5 a sanção prevista na Lei das relações de trabalho, para a violação das garantias do trabalhador, ou seja, multa de 20 000 a 50 000 patacas por cada trabalhador em relação ao qual se verifica a infracção; e que se aplique à recusa da indemnização pela infracção do ponto 6 a sanção prevista na Lei das relações de trabalho, para o incumprimento, total ou parcial, do dever de pagamento tempestivo das prestações pecuniárias devidas ao trabalhador, ou seja, multa de 5000 a 10 000 patacas por cada trabalhador em relação ao qual se verifica a infracção.

É de sublinhar que o artigo 4.º da Lei n.º 2/99/M (Regula o Direito de Associação) dispõe que aquele que, mesmo que seja autoridade pública, obrigue ou exerça coacção para obrigar alguém a inscrever-se numa associação ou a apartar-se dela, incorrerá nas penalidades decorrentes do abuso de poder, previstas no Código Penal, e, portanto, deixa de ser necessário o presente projecto de lei regulamentar a situação em que o empregador obriga o trabalhador a inscrever-se numa associação laboral ou a apartar-se dela, à qual se aplicam directamente o diploma e as penalidades acima referidos.

O proponente submeteu o projecto de lei e a respectiva nota justificativa ao Conselho Permanente de Concertação Social, solicitando ao mesmo a emissão de parecer, nos termos da lei, no sentido de densificar o conteúdo do projecto de lei aquando da discussão na generalidade ou da apreciação na especialidade.

Por fim, é de referir que, o projecto de lei não consegue substituir um eventual regime jurídico sindical, apesar de absorver uma pequena parte das



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

(Tradução)

suas funções, pois a definição, o registo, a garantia e o exercício dos direitos à negociação colectiva e à greve devem ser regulamentados por uma lei específica, que poderá vir a estabelecer garantias mais ambiciosas do que o presente projecto de lei. Assim, o projecto de lei propõe que a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais elabore um relatório de avaliação da execução da lei no prazo de ano e meio após a data da sua entrada em vigor, devendo incluir eventuais propostas de alteração legislativa ou de política.



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

(Tradução)

REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Lei n.º /2020

(Projecto de lei)

Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais

A Assembleia Legislativa decreta, nos termos da alínea 1) do artigo 71.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei visa garantir o direito dos trabalhadores de organizar e participar em associações laborais, e estabelece o respectivo regime sancionatório.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

A presente lei aplica-se às relações de trabalho reguladas pelo n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), e às reguladas por legislação especial, previstas no n.º 3 do mesmo artigo.

Artigo 3.º

Associação laboral

1. Para efeitos do disposto na presente lei, entende-se por “associação laboral” a associação com personalidade jurídica adquirida nos termos do Código Civil que preenche os seguintes requisitos:



- 1) A finalidade constante dos estatutos é salvaguardar e promover os interesses colectivos dos trabalhadores, e reivindicar direitos e interesses razoáveis para os trabalhadores;
- 2) Os estatutos definem a composição e as condições de adesão, nomeadamente os membros devem ser trabalhadores.

2. Presume-se que é associação laboral a pessoa colectiva reconhecida, nos termos do artigo 29.º da Lei n.º 12/2000 (Lei do recenseamento eleitoral), como pertencente ao sector do trabalho.

Artigo 3.º

Direitos do trabalhador

O trabalhador tem o direito de livre organização e participação em associações laborais, isento de discriminação ou prejuízo.

Artigo 4.º

Garantias do trabalhador

É proibido ao empregador:

1. Recusar o candidato a emprego, resolver unilateralmente o contrato com o trabalhador, degradar o trabalhador, reduzir a remuneração de base, ou causar qualquer outro prejuízo ao trabalhador, por o candidato a emprego ou o trabalhador organizar associações laborais, participar em associações laborais, participar em actividades de associações laborais ou desempenhar funções em associações laborais;
2. Impor como requisito de emprego a não organização de associações laborais, a não participação em associações laborais, a não participação em actividades de associações laborais ou o não desempenho de funções em associações laborais;



3. Resolver unilateralmente o contrato com o trabalhador, degradar o trabalhador, reduzir a remuneração de base, ou causar qualquer outro prejuízo ao trabalhador, por o trabalhador apresentar solicitações ou reclamações ao empregador, para defender os seus interesses ou melhorar as suas condições de trabalho, nomeadamente através de associações laborais;

4. Dissuadir, impedir, restringir ou interferir, por qualquer forma, na participação dos trabalhadores em associações laborais;

5. Contra a vontade do trabalhador, obrigá-lo, por qualquer forma, a revelar a sua situação ou informações de filiação em associações laborais, bem como resolver unilateralmente o contrato com o trabalhador, degradar o trabalhador, reduzir a remuneração de base, ou causar qualquer outro prejuízo ao trabalhador, por o trabalhador recusar a revelação.

Artigo 5.º

Obrigatoriedade

Tem-se por não escrita qualquer condição de contratação definida no contrato de trabalho que viole o disposto na presente lei.

Artigo 6.º

Resolução de contrato com titulares de órgãos de associações laborais

1. Presume-se por causa injustificada qualquer resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, salvo prova de justa causa.

2. No caso referido no número anterior, sem prejuízo de outras indemnizações que lhes sejam devidas, os trabalhadores têm o direito a receber a indemnização por cessação da relação de trabalho sem justa causa, prevista



na Lei das relações de trabalho, desde que devidamente comprovada, pelos trabalhadores, a sua qualidade de titulares de órgãos de associações laborais.

Artigo 7.º

Regime sancionatório

É aplicado ao empregador o regime sancionatório respeitante à violação das garantias do trabalhador constante da Lei n.º 7/2008, quando o empregador violar o disposto no artigo 4.º.

Artigo 8.º

Fiscalização

A fiscalização do cumprimento da presente lei compete à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais.

Artigo 9.º

Relatório de avaliação legislativa

1. A Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais elabora um relatório de avaliação da execução da presente lei no prazo de 18 meses após a data da sua entrada em vigor, devendo incluir eventuais propostas de alteração legislativa ou de política no âmbito dos direitos laborais colectivos.

2. O relatório de avaliação legislativa deve ser elaborado com a participação das associações laborais.

Artigo 10.º

Entrada em vigor



(Tradução)

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

A presente lei entra em vigor 90 dias após a data da sua publicação.

Aprovada em de de 2020.

O Presidente da Assembleia Legislativa, _____

Kou Hoi In

Assinada em de de 2020.

Publique-se.

O Chefe do Executivo, _____

Ho Iat Seng



3

Despacho n.º 1321/VI/2020

O Deputado Sou Ka Hou apresentou-me, em 14 de Agosto de 2020, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”, e em 26 de Agosto, a nota justificativa e a versão alternativa do mesmo projecto de lei.

Visto que o projecto de lei foi apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou quando faltava apenas um dia para o fim do período normal de funcionamento da 3.ª Sessão Legislativa da VI Legislatura, e que a prorrogação deste período, aprovada pela Deliberação n.º 9/2020/Plenário, visava apenas o tratamento de determinadas propostas de lei, foi necessário aguardar pela 4.ª sessão legislativa para se proceder à análise e ao tratamento do projecto de lei.

Após análise, entende-se que o teor nuclear do projecto de lei coincide, em larga medida, com as disposições da Lei n.º 7/2008 - Lei das relações de trabalho -, relativas aos direitos e garantias dos trabalhadores e às sanções por infracções, além de o disposto sobre a indemnização por resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais implicar alteração directa ao regime existente de indemnização por despedimento da Lei das relações de trabalho. A protecção dos direitos dos trabalhadores e as sanções aos empregadores propostas no projecto de lei envolvem a política laboral do Governo, espelhada na Lei das relações de trabalho. Nos termos da alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica compete ao Governo definir e aplicar políticas.



澳門特別行政區立法會
Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau
主席辦公室
Gabinete do Presidente

Dada a sua atinência à política do Governo, o projecto de lei insere-se no âmbito da iniciativa condicionada, prevista no artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 105.º do Regimento da Assembleia Legislativa, dependendo a sua apresentação de autorização escrita do Chefe do Executivo, nos termos da parte final do mesmo artigo 75.º.

Em 16 de Outubro a Assembleia Legislativa alertou o Deputado Sou Ka Hou para o facto de a apresentação do projecto de lei não estar acompanhada da respectiva autorização escrita do Chefe do Executivo, tendo o Deputado Sou Ka Hou afirmado, na sua resposta, em 28 de Outubro, que não considerava que a apresentação do projecto de lei dependesse de autorização escrita do Chefe do Executivo.

Assim, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, e no uso da competência atribuída pela alínea c) do artigo 9.º do mesmo Regimento, rejeito liminarmente o referido projecto de lei, apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou.

O Presidente da Assembleia Legislativa

Kou Hoi In

5 de Novembro de 2020



Assunto: Recurso para a Mesa do Despacho n.º 1321/VI/2020

Exm.º Senhor Kou Hoi In
Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Em 5 de Novembro de 2020, através do Despacho n.º 1321/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou liminarmente, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”, apresentado por mim no dia 14 de Agosto de 2020 (em 26 de Agosto, apresentei a nota justificativa e a versão alternativa do articulado).

Assim, venho, nos termos dos artigos 91.º e 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa, recorrer do referido Despacho para a Mesa, para o que se junta um requerimento escrito com os fundamentos do recurso, solicitando, desde já, à Mesa, que tome a respectiva decisão no prazo de 15 dias, nos termos das disposições aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

18 de Novembro de 2020



Recurso para a Mesa do Despacho n.º 1321/VI/2020, que rejeitou, liminarmente, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”

1. Apresentei, em 14 de Agosto de 2020, o articulado e a nota justificativa, e em 26 de Agosto, a versão alternativa do projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”.
2. Em 5 de Novembro de 2020, através do Despacho n.º 1321/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou, liminarmente, o referido projecto de lei, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa. O Despacho recorrido invoca o seguinte fundamento principal: “Após análise, entende-se que o teor nuclear do projecto de lei coincide, em larga medida, com as disposições da Lei n.º 7/2008 - Lei das relações de trabalho -, relativas aos direitos e garantias dos trabalhadores e às sanções por infracções, além de o disposto sobre a indemnização por resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais implicar alteração directa ao regime existente de indemnização por despedimento da Lei das relações de trabalho. A protecção dos direitos dos trabalhadores e as sanções aos empregadores propostas no projecto de lei envolvem a política laboral do Governo, espelhada na Lei das relações de trabalho. Nos termos da alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica compete ao Governo definir e aplicar políticas.”
3. Discordando deste fundamento, interponho o presente recurso para a Mesa.
4. No “Parecer sobre a verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng”, a Mesa cita a decisão proferida em 16 de Julho de 1999 pela Presidente do LegCo de Hong Kong sobre o *Employment (Amendment) Bill 1999*, apresentado pelo Deputado Andrew CHENG Kar-foo: “consta duma dessas decisões o seguinte: 1. Quanto à expressão ‘related to’, o Governo entende que a iniciativa está relacionada com a matéria, desde que sobre a mesma tenha uma influência directa, indirecta, consequente ou incidental. No entanto, no entender do deputado envolvido, é necessário ter ‘direct bearing on



relevant aspects'. A Presidente defende que a expressão significa 'have substantive effect'" (sublinhado meu).

5. O parecer de verificação cita o entendimento do académico Zhang Yang: "Ser atinente à política do Governo significa ter influência substancial nas políticas do Governo. A fasquia para testar a influência substancial dos projectos de lei (bills) nas políticas do Governo não é assim tão alta até ao ponto de ditar que os projectos tenham uma influência extremamente importante nas políticas, nem é assim tão baixa até ao ponto de exigir que aqueles tenham apenas uma relação ínfima com as políticas do Governo" (sublinhado meu).
6. Por fim, a Mesa aplica também esta mesma definição no referido parecer de verificação, apontando que: "poria em causa efectivamente a política global sobre a concessão e arrendamento de solos, e resultaria em mudanças significativas das respectivas políticas, provocando impactos substanciais às políticas do Governo relativas à gestão de solos" (sublinhado meu), rejeitando, com base nisto, a admissão do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng. Ora, a AL deve continuar a adoptar este critério para aferir da admissibilidade dos projectos de lei, ponderando se os mesmos provocam "impactos substanciais às políticas do Governo".
7. Primeiro, é indubitável que o projecto de lei intitulado "Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais", apresentado por mim, visa, tal como a Lei das relações de trabalho, regulamentar o regime de garantia e tratamento dos direitos dos trabalhadores, mas isto não significa que o projecto de lei implique impactos e alterações substanciais, ou mesmo conflitos em relação às políticas do Governo, espelhadas na própria Lei das relações de trabalho.
8. Tal como aponto na nota justificativa apresentada, o artigo 6.º da própria Lei n.º 7/2008 - Lei das relações de trabalho também proíbe qualquer discriminação ou prejuízo dos trabalhadores ou candidatos a emprego, em razão da filiação associativa, e o artigo 10.º proíbe que o empregador se oponha, por qualquer forma, a que o trabalhador exerça os seus direitos, bem como o prejudique pelo exercício desses direitos. Em reunião plenária da Assembleia Legislativa, realizada no dia 12 de Junho de 2020,



o Director da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais afirmou, respondendo à minha interpelação oral, que, quando os direitos e interesses são prejudicados devido à participação em actividades sindicais, os trabalhadores podem apresentar denúncia à DSAL, e esta instaura os procedimentos nos termos do referido artigo 10.º.

9. O artigo 4.º do projecto de lei visa pormenorizar estas existentes políticas e princípios de protecção dos trabalhadores, e aplicar o regime sancionatório às contravenções, já existente na Lei das relações de trabalho, o que não acarreta qualquer alteração substancial às políticas vigentes, razão pela qual não se está perante uma situação de “atendência à política do Governo”.
10. No respeitante ao disposto sobre a indemnização por resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, discordo da opinião de o projecto de lei operar alterações ao regime existente de indemnização por despedimento, dado que aos trabalhadores comuns (que não sejam titulares de órgãos de associações laborais), o regime existente continua a ser aplicável, logo, os seus direitos e indemnizações mantêm-se, sem tirar nem pôr.
11. No “Parecer sobre a verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong Io Cheng”, a Mesa cita a decisão proferida em 19 de Julho de 1999 pela Presidente do LegCo de Hong Kong sobre o *Employment (Amendment) Bill 1998*, apresentado pelo Deputado Andrew CHENG Kar-foo: “Quanto à expressão ‘Government policies’, o Governo é de opinião de que não só se refere às políticas ou decisões tomadas pelo Chefe do Executivo nos termos da lei, como também abrange aquelas que o Governo se encontra a formular e as decisões do Governo no sentido de não formular qualquer política... A Presidente do LegCo entende que devem ser contempladas as políticas decididas nos termos da lei pelo Chefe do Executivo *in Council* e as decididas pelos antigos governadores, ainda em vigência, mas que devem ser excluídas as políticas que estão a ser formuladas” (sublinhado meu).
12. Por fim, a Mesa afirma: “entendemos que, pelo menos, as políticas decididas pelo Chefe do Executivo, ouvido o Conselho Executivo, nos termos da alínea 4)



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

(Tradução)

do artigo 50.º e do artigo 58.º da Lei Básica, se enquadram na ‘política do Governo’ referida no artigo 75.º da Lei Básica.”

13. Dada a inexistência de políticas decididas pelo Chefe do Executivo, nos termos dos referidos artigos, especificamente sobre o regime de indemnização por despedimento dos titulares de órgãos de associações laborais, o disposto no projecto de lei não implica, na realidade, impactos substanciais às políticas vigentes, e à luz do entendimento supracitado, não deve ser considerado como atinente à política do Governo.
14. Ainda é de referir que, é verdade que, tal como aponta o Despacho do Presidente, “nos termos da alínea 1) do artigo 64.º da Lei Básica compete ao Governo definir e aplicar políticas”, isto não significa que o Governo tenha a competência exclusiva de definir políticas em todas as áreas, pois a concretização desta norma depende ainda da verificação do que está previsto na Lei Básica. O mesmo acontece com a competência geral do Chefe do Executivo na definição de regulamentos administrativos, que não significa que o Chefe do Executivo tenha competência de definir regulamentos administrativos sobre todas as matérias (cf. Lei n.º 13/2009 - Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas).
15. Ao “Governo da Região Administrativa Especial de Macau”, a Lei Básica atribui, expressamente, num conjunto de artigos, a competência de definir, por si próprio, políticas de determinadas áreas, por exemplo política de terras (artigo 7.º), monetária e financeira (artigo 107.º), de educação (artigo 121.º), de promoção dos serviços de medicina e saúde e de desenvolvimento da medicina e farmacologia chinesas e ocidentais (artigo 123.º), de ciências e tecnologia (artigo 124.º), cultural (artigo 125.º), de imprensa e edição (artigo 126.º), de desporto (artigo 127.º), de fomento e melhoria dos benefícios sociais (artigo 130.º), etc.
16. Porém, só prevê que a “Região Administrativa Especial de Macau” define, por si própria, políticas relativas a alguns domínios, por exemplo política de fomento industrial e comercial (artigo 114.º), de transportes marítimos (artigo 116.º), da indústria de turismo e diversões (artigo 118.º), etc. Por sua vez, o artigo 115.º dispõe que “[d]e harmonia com a sua situação de



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

(Tradução)

desenvolvimento económico, a Região Administrativa Especial de Macau define, por si própria, a sua política laboral e aperfeiçoa as suas leis de trabalho”.

17. Por outras palavras, a Lei Básica não atribui ao Governo da RAEM a competência exclusiva de definir políticas laborais, e não se pode negar a iniciativa legislativa dos Deputados sobre as políticas laborais com a simples invocação do artigo 64.º da Lei Básica.
18. Em suma, posto que o Governo não tem competência exclusiva na definição de políticas laborais, o projecto de lei em causa não implica alterações substanciais à garantia dos direitos dos trabalhadores, nem ao regime sancionatório aos empregadores, já previstos pela Lei das relações de trabalho, e o Governo não definiu políticas de garantia para os titulares de órgãos de associações laborais, assim, o projecto de lei não pode ser considerado como “atínente à política do Governo”.
19. Pelo exposto, ao julgar que a matéria, que é do âmbito da iniciativa dos Deputados, envolve a “política do Governo”, o Despacho recorrido aplicou erradamente o 75.º da Lei Básica e o artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o que resulta na sua anulabilidade por o acto recorrido padecer de vício.

Face ao exposto, devo ter o direito de apresentar o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”, e solicito à Mesa que admita o meu recurso, anule o Despacho recorrido, e admita o projecto de lei.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou



DELIBERAÇÃO N.º 35/2020/MESA

1. Em 14 de Agosto de 2020, o Deputado Sou Ka Hou apresentou ao Presidente da Assembleia Legislativa o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”, acompanhado da respectiva nota justificativa, e em 26 de Agosto, apresentou a versão alternativa do projecto de lei.
2. O Presidente da Assembleia Legislativa proferiu, em 5 de Novembro de 2020, o Despacho n.º 1321/VI/2020, com o entendimento de que o projecto de lei, por envolver a política laboral do Governo, se insere no âmbito da iniciativa condicionada prevista no artigo 75.º da Lei Básica e no artigo 105.º do Regimento. Entretanto, não tendo o Deputado Sou Ka Hou apresentado a devida autorização escrita do Chefe do Executivo, foi o projecto de lei liminarmente rejeitado, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento, e no uso da competência atribuída pela alínea c) do artigo 9.º do mesmo Regimento.
3. Discordando dos fundamentos citados, o Deputado Sou Ka Hou recorreu, em 18 de Novembro de 2020, do referido Despacho do Presidente para a Mesa, com o entendimento de que *«ao julgar que a matéria, que é do âmbito da iniciativa dos Deputados, envolve a ‘política do Governo’, o Despacho recorrido aplicou erradamente o artigo 75.º da Lei Básica e o artigo 104.º¹ do Regimento da Assembleia Legislativa, o que resulta na sua anulabilidade por o acto recorrido padecer de vício»*, solicitando, por conseguinte, à Mesa, que anulasse o Despacho recorrido.

¹ O artigo 104.º do Regimento dispõe sobre a reserva de iniciativa, estando a iniciativa condicionada (atendência à política do Governo) prevista no artigo 105.º, norma invocada no Despacho do Presidente. O artigo 104.º referido pelo Deputado Sou Ka Hou no seu recurso devia ser, pela lógica, o artigo 105.º; supostamente, terá havido um lapso de escrita.



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

4. Nos termos do artigo 75.º da Lei Básica, os Deputados à Assembleia Legislativa apresentam projectos de lei e de resolução nos termos desta lei e de acordo com os procedimentos legais. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo. Este tipo de iniciativa condicionada encontra-se expressamente previsto no artigo 105.º do Regimento; e nos termos do artigo 107.º, os projectos de lei que violem aquela norma são liminarmente rejeitados pelo Presidente da Assembleia Legislativa. Assim, após recebido determinado projecto de lei, cabe ao Presidente ajuizar se o mesmo reúne os requisitos de admissão, nos termos da Lei Básica e do Regimento.
5. Relativamente ao projecto de lei em análise, este tem por objectivo garantir o direito dos trabalhadores de organizar e participar em associações laborais, propondo, como teor nuclear, proibir que o empregador discrimine os trabalhadores ou prejudique os seus direitos em virtude do exercício do direito de associação (associação laboral). No entanto, estas disposições constituem também teor nuclear da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), verificando-se uma larga coincidência, sobretudo, com os artigos 6.º, 10.º, 69.º e 85.º, quanto ao princípio da igualdade, às garantias do trabalhador e ao regime sancionatório, sendo que o disposto no projecto de lei sobre a indemnização por despedimento dos titulares de órgãos de associações laborais implica alteração ao regime existente de indemnização por despedimento da Lei das relações de trabalho.
6. As disposições da Lei das relações de trabalho reflectem a filosofia política e as medidas do Governo para gerir, de forma adequada, as relações laborais e equilibrar os interesses das partes laboral e patronal. A política laboral do Governo fica, assim, fixada sob a forma de lei, com carácter estável e contínua, e não perderá a sua natureza enquanto política do Governo pelo facto de assumir a forma de lei.



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

3
1.
es
ca

7. Segundo afirma o Deputado Sou Ka Hou no seu recurso, o artigo 4.º do projecto de lei, sobre garantias do trabalhador, visa «pormenorizar» as existentes políticas e princípios de protecção dos trabalhadores, não acarretando qualquer alteração substancial às políticas vigentes, razão pela qual não se está perante uma situação de “atinência à política do Governo”. No entanto, reconhecendo-se que o projecto de lei visa «pormenorizar» as existentes políticas e princípios de protecção dos trabalhadores, tal já implica ser «atinente» à política do Governo. Mais ainda, em termos práticos, esta «atinência» não é meramente formal, pois uma vez aprovada a iniciativa, serão necessariamente produzidos os devidos efeitos vinculativos, o que acarretará impactos substanciais à lei e às políticas existentes.

8. Alega ainda o Deputado Sou Ka Hou no seu recurso que, no respeitante ao disposto sobre a indemnização por resolução de contrato com os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, o projecto de lei não opera alterações ao regime existente de indemnização por despedimento, dado que os direitos e indemnizações dos trabalhadores comuns se mantêm, sem tirar nem pôr; dada a inexistência de políticas decididas pelo Chefe do Executivo, especificamente sobre o regime de indemnização por despedimento dos titulares de órgãos de associações laborais, o disposto no projecto de lei não implica, na realidade, impactos substanciais às políticas vigentes, não devendo ser considerado como atinente à política do Governo.

9. Na realidade, porém, a actual legislação e política laboral determina que se aplica um regime uniforme de indemnização por despedimento a todos os trabalhadores, independentemente de serem ou não titulares de órgãos de associações laborais. No projecto de lei apresentado, o Deputado Sou Ka Hou, ao tentar autonomizar o regime de indemnização por despedimento dos titulares de órgãos de associações laborais, está a alterar o regime uniforme de indemnização por despedimento aplicável a todos os trabalhadores



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

(incluindo os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais), o que é, indubitavelmente, «atinente à política do Governo», e vai alterar, substancialmente, o conteúdo do regime e da política em causa.

10. Face à análise efectuada, não foi dado provimento ao recurso apresentado pelo Deputado Sou Ka Hou. A decisão do Presidente da Assembleia Legislativa, de rejeitar liminarmente o projecto de lei nos termos da Lei Básica e do Regimento, foi tomada com fundamentos e razões suficientes. Assim, não se verifica a alegada «aplicação errada» de normas legais e regimentais, nem daí resulta a «anulabilidade» do acto recorrido por este «padecer de vício».

11. Pelo exposto, a Mesa delibera, nos termos da alínea e) do artigo 17.º do Regimento, o seguinte:

Não dar provimento ao recurso interposto pelo Deputado Sou Ka Hou; manter o Despacho n.º 1321/VI/2020 do Presidente da Assembleia Legislativa.

1 de Dezembro de 2020

A Mesa,

Kou Hoi In

(Presidente)

Chui Sai Cheong

(Vice-Presidente)



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

3
A.

Chan Hong
(1.^a Secretária)

Ho Ion Sang
(2.^o Secretário)



Assunto: Recurso para o Plenário da Deliberação n.º 35/2020/Mesa

Exm.º Senhor Kou Hoi In
Presidente da Assembleia Legislativa da RAEM,

Em 5 de Novembro de 2020, através do Despacho n.º 1321/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou liminarmente, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”, apresentado por mim no dia 14 de Agosto do mesmo ano.

Em 18 de Novembro, interpus recurso para a Mesa, que o rejeitou, no dia 1 de Dezembro, por Deliberação n.º 35/2020/Mesa, mantendo o Despacho e a respectiva decisão.

Assim, venho, nos termos dos artigos 91.º e 111.º do Regimento da Assembleia Legislativa, recorrer do referido Despacho para o Plenário, para o que se junta um requerimento escrito com os fundamentos do recurso, solicitando a V. Ex.^a que o agende para uma reunião plenária.

Com os melhores cumprimentos.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

17 de Dezembro de 2020



**Recurso para o Plenário da Deliberação n.º 35/2020/Mesa, interposto
pelo Deputado Sou Ka Hou**

1. Apresentei, em 14 de Agosto de 2020, o projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em associações laborais”.
2. Em 5 de Novembro, através do Despacho n.º 1321/VI/2020, o Presidente da Assembleia Legislativa rejeitou, liminarmente, o meu projecto de lei, nos termos da alínea a) do artigo 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa. Em 18 de Novembro, interpus recurso para a Mesa, que o rejeitou, no dia 1 de Dezembro, por Deliberação n.º 35/2020/Mesa, mantendo o Despacho e a respectiva decisão.
3. Discordando da Deliberação, interponho o presente recurso para o Plenário.
4. De acordo com a Deliberação da Mesa, o projecto de lei é “atinente à política do Governo”, pelo que deve ser acompanhado da autorização escrita do Chefe do Executivo, para ser possível o exercício do poder de iniciativa legislativa.
5. De acordo com o entendimento do académico Zhang Yang, citado no “Parecer relativo à verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng”: “[s]er atinente à política do Governo significa ter influência substancial nas políticas do Governo. A fasquia para testar a influência substancial dos projectos de lei (bills) nas políticas do Governo não é assim tão alta até ao ponto de ditar que os projectos tenham uma influência extremamente importante nas políticas, nem é assim tão baixa até ao ponto de exigir que aqueles tenham apenas uma relação ínfima com as políticas do Governo” (sublinhado meu). Ora, para aferir da admissibilidade dos projectos de lei, a Assembleia Legislativa deve continuar a adoptar este critério, isto é, “se os mesmos provocam impactos substanciais às políticas do Governo”.
6. O projecto de lei intitulado “Garantias da participação dos trabalhadores em



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

(Tradução)

associações laborais”, apresentado por mim, visa, tal como a Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho), regulamentar o regime de garantia e tratamento dos direitos dos trabalhadores, mas isto não significa que o projecto de lei implique impactos substanciais, ou mesmo alterações e conflitos em relação às políticas do Governo, espelhadas na própria Lei das relações de trabalho.

7. Tal como se defende no meu recurso relativo ao projecto de lei, interposto para a Mesa, o artigo 4.º do projecto de lei visa pormenorizar estas existentes políticas e princípios de protecção dos trabalhadores, e aplicar o regime sancionatório às contravenções, já existente na Lei das relações de trabalho, o que não conduz, a meu ver, ao entendimento vertido na Deliberação.
8. Quando um projecto de lei apresenta sintonia com as políticas vigentes do Governo, e pretende densificar e pormenorizar as leis que espelham estas políticas, sem alterar as políticas do Governo, o mesmo não deve ser considerado como algo que provoca impactos substanciais às políticas do Governo. No meu entender, o conteúdo do projecto de lei não atinge o nível de provocar impactos substanciais às políticas do Governo, pois não acarreta implicações aos dispostos e à aplicação da Lei das relações de trabalho.
9. Quanto ao disposto sobre o regime de indemnização por despedimento, a Mesa entende que a actual política do Governo é aplicar um regime uniforme a todos os trabalhadores.
10. Sobre a razão do disposto vigente, pode haver, pelo menos, duas interpretações: primeiro, uma vez que o Governo não definiu políticas para proteger os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, a Lei das relações de trabalho aplica o mesmo regime a todos os trabalhadores; segundo, uma vez que o Chefe do Executivo decidiu, ouvido o Conselho Executivo, nos termos da alínea 4) do artigo 50.º e do artigo 58.º da Lei



Básica, aplicar aos trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais uma política de indemnização idêntica à dos outros trabalhadores, então, o Governo não definiu políticas para proteger os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais. A diferença entre as duas interpretações é que na primeira, não existe nenhuma política definida sobre os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais, enquanto na segunda, existe uma decisão política.

11. Considero que a primeira interpretação é mais razoável, isto é, a aplicação do mesmo regime a todos os trabalhadores, operada pela Lei das relações de trabalho, deve-se, evidentemente, ao facto de o Governo não ter considerado a criação duma política específica para proteger os trabalhadores titulares de órgãos de associações laborais. É esta a razão verdadeira da actual forma de regulamentação da Lei das relações de trabalho.
12. No “Parecer sobre a verificação do projecto de lei apresentado pelo Deputado Tong lo Cheng”, a Mesa cita a decisão proferida em 19 de Julho de 1999 pela Presidente do LegCo de Hong Kong sobre o *Employment (Amendment) (No. 2) Bill 1998*, apresentado pelo Deputado Hon. LEE Cheuk-yan: “[q]uanto à expressão ‘Government policies’, o Governo é de opinião de que não só se refere às políticas ou decisões tomadas pelo Chefe do Executivo nos termos da lei, como também abrange aquelas que o Governo se encontra a formular e as decisões do Governo no sentido de não formular qualquer política... A Presidente do LegCo entende que devem ser contempladas as políticas decididas nos termos da lei pelo Chefe do Executivo *in Council* e as decididas pelos antigos governadores, ainda em vigência, mas que devem ser excluídas as políticas que estão a ser formuladas” (sublinhado meu).
13. À luz desta análise, deve considerar-se que, dada a inexistência de políticas decididas pelo Chefe do Executivo, nos termos dos referidos artigos, especificamente sobre o regime de indemnização por despedimento dos



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

(Tradução)

titulares de órgãos de associações laborais, não existe sequer em vigor qualquer política do Governo relacionada com o regime de indemnização por despedimento, que seja susceptível de sofrer impactos substanciais pelo meu projecto de lei. Além disso, aos trabalhadores comuns (que não sejam titulares de órgãos de associações laborais), o regime existente continua a ser aplicável, logo, os seus direitos e indemnizações mantêm-se, sem tirar nem pôr.

14. É mesmo irracional admitirmos que, qualquer vazio num determinado domínio político resulta sempre da opção do Governo de não definir política para esse domínio, e assim existe uma decisão política de “não definir uma política específica”, logo, a iniciativa legislativa dos Deputados sobre a matéria é impedida por envolver a política do Governo.

15. Por exemplo, antes de ter sido definida a Lei n.º 8/2005 (Lei da protecção de dados pessoais), não se poderia ter rejeitado o correspondente projecto de lei, invocando que se tratava de uma política do Governo, isto é, “não legislar sobre a protecção de dados pessoais”.

16. Face ao exposto, o projecto de lei não pode nem deve ser considerado como atinente à política do Governo, não sendo, por conseguinte, matéria cuja iniciativa é condicionada. A Assembleia Legislativa não deve distorcer a intenção e o espírito da Lei Básica, adoptando uma definição demasiado ampla para a “política do Governo”, e restringindo, indevidamente, o poder de iniciativa dos Deputados.

Solicito, respeitosamente, ao Plenário que dê provimento ao meu recurso.

O Deputado à Assembleia Legislativa da RAEM

Sou Ka Hou

