

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/VII/2023

Assunto: Proposta de lei intitulada "Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e diplomas conexos"

I - Introdução

- 1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou à Assembleia Legislativa, em 12 de Agosto de 2022, a proposta de lei intitulada "Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e diplomas conexos", a qual foi admitida, nos termos regimentais, pelo Despacho n.º 1253/VII/2022 do Presidente da Assembleia Legislativa.
- 2. A referida proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 17 de Outubro de 2022, tendo merecido a aprovação formal, na generalidade.













- 3. Nessa mesma data, pelo Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 1297/VII/2022, a proposta de lei em referência foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer.
- **4.** No âmbito desta apreciação, a Comissão realizou 5 reuniões, que decorreram no dia 25 de Outubro de 2022, nos dias 5 e 9 de Janeiro e nos dias 16 e 20 de Fevereiro de 2023, tendo, nas reuniões realizadas nos dias 5 e 9 de Janeiro e no dia 16 de Fevereiro contado com a presença de membros do Governo, que prestaram os necessários esclarecimentos à Comissão. Na reunião de dia 25 de Outubro de 2022 a Comissão decidiu colocar por escrito as questões suscitadas no âmbito da apreciação que fez nessa reunião, as quais foram enviadas ao Governo no dia 11 de Novembro de 2022, tendo o Governo entregue a sua resposta no dia 16 de Dezembro de 2022.
- **5.** De modo a conhecer as opiniões dos trabalhadores abrangidos pela proposta de lei e a perceber as suas preocupações, a Comissão realizou uma recolha de opiniões, a qual decorreu entre os dias 26 de Outubro e 25 de Novembro de 2022¹. No âmbito deste processo foram recebidas pela Comissão 52 opiniões sobre várias matérias, sendo a maioria das quais sobre o regime de mobilidade. Após o tratamento das opiniões as mesmas foram entregues ao Governo para ponderação.
- 6. No dia 17 de Fevereiro de 2023, o Governo apresentou a versão alternativa da proposta de lei à Assembleia Legislativa que, em parte, reflecte as opiniões da

1. 19 2.













¹ O Governo realizou também, entre os dias 3 e 17 de Maio de 2022, uma recolha de opiniões junto dos trabalhadores, associações representativas dos trabalhadores e serviços públicos sobre as matérias agora em análise. No âmbito desse trabalho "o SAFP organizou 2 sessões de apresentação *online* para auscultar as opiniões e sugestões dos representantes dos serviços públicos, dos trabalhadores da função pública e dos representantes das respectivas associações. Em articulação com as medidas de prevenção e controlo da epidemia, ambas as sessões foram realizadas *online* e contaram com a presença de 216 pessoas e 60 intervenções." - Relatório final sobre as opiniões relativas à alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, pág. 4 da versão em língua portuguesa.



Comissão sobre a matéria em análise. Esta versão compreende ainda algumas alterações da iniciativa do proponente cuja necessidade de introdução na proposta de lei foi explicada à Comissão na reunião ocorrida em 16 de Fevereiro de 2023. Ao longo do presente Parecer as referências aos artigos serão feitas com base <u>nesta versão alternativa</u>, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

7. Analisada e discutida a proposta de lei e consideradas as opções nela vertidas, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, nos termos e para os efeitos do artigo 120.º do Regimento da Assembleia Legislativa, o que faz nos termos sequintes:

THE WAS

II – Apresentação – Nota Justificativa – Principais alterações introduzidas pela proposta de lei

8. A presente proposta de lei insere-se na política do Governo de aperfeiçoamento dos diplomas relacionados com o funcionalismo público, os quais, em consequência do avanço gradual dos trabalhos de governação eletrónica e da reforma da Administração Pública, necessitam de ser alterados para que os respectivos regimes se adequem à nova realidade decorrente da modernização da Administração Pública, tal como é referido na Nota Justificativa. De acordo com este documento "Com o avanço gradual dos trabalhos da governação electrónica e da reforma da Administração Pública, os modelos de trabalho do Governo alteraram-se, pelo que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, decidiu apresentar a presente proposta de lei, no sentido de rever o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, doravante designado

lo &

th.





por ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, e outros diplomas conexos, estabelecendo assim um regime de mobilidade do pessoal que corresponda às necessidades reais e que permita o pleno aproveitamento dos recursos humanos. Além disso, são igualmente clarificadas as competências dos dirigentes dos serviços sobre a gestão dos trabalhadores, introduzindo disposições sobre a digitalização da gestão de pessoal, a fim de aumentar a eficiência administrativa." ²

9. O aperfeiçoamento dos diplomas do funcionalismo público constava já do Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Macau (2016-2020), na sua Secção II do Capítulo VI – Elevação reforçada da capacidade e do nível de governação do Governo -, e manteve-se no 2.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Socioeconómico (2021-2025),Capítulo XVII Aprofundamento da reforma da gestão da Administração Pública onde na Secção I - Integração e aperfeiçoamento da estrutura administrativa -, é referido que o Governo [vai] "melhorar o regime vigente da delegação de competências. Iremos clarificar as relações entre o Chefe do Executivo, os Secretários e os dirigentes dos serviços e entidades públicos no exercício das suas competências, assim como aperfeiçoar as normas relativas à delegação de competências, no sentido de aumentar eficiência administrativa". Na Seccão II deste Plano Quinquenal -Aperfeiçoamento do regime de gestão dos trabalhadores da Administração Pública -, é referido também que o governo [vai] "Optimizar a configuração geral das carreiras e o regime de afectação de pessoal, no sentido de incentivar a mobilização de pessoal entre diferentes carreiras e serviços para utilizar os recursos humanos de forma mais eficaz."

W 3











² Nota justificativa da Proposta de lei intitulada "Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau e diplomas conexos", pág. 1 da versão em língua portuguesa.



- 10. Verifica-se, assim, que com a presente proposta de lei o Governo está a dar cumprimento ao determinado no 2.º Plano Quinquenal, congratulando-se a Assembleia Legislativa com o empenhamento do Governo em actualizar e melhorar constantemente os regimes do funcionalismo público, situação que favorece não só os trabalhadores da Administração, como o desenvolvimento da RAEM, uma vez que o aperfeiçoamento dos regimes se traduz na melhoria dos serviços prestados à população.
- 11. De acordo com a Nota Justificativa são as seguintes as principais matérias abrangidas pela proposta de lei:
 - a) melhoria das disposições sobre a gestão de pessoal;
 - b) aperfeiçoamento do regime de comissão eventual de serviço;
 - c) aperfeiçoamento do regime de mobilidade de pessoal;
 - d) melhoria das disposições sobre a reconversão profissional;
- e) comissão eventual de serviço e mobilidade dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho e ao abrigo de estatutos privativos de pessoal.
- 12. Estas matérias são tratadas na proposta de lei através da alteração dos seguintes diplomas: Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau. aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro; Lei n.º 12/2015 - (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos); Lei n.º 2/2011 (Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família); Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos) e Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro. Para além disso acrescentaram-se dois artigos à proposta de lei (7.º e 8.º)















para tratar do regime da comissão eventual de serviço dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho e da comissão eventual de serviço e mobilidade dos trabalhadores providos ao abrigo de estatutos privativos de pessoal.³

III - Apreciação na generalidade

Melhoria das disposições sobre a gestão de pessoal

13. A proposta de lei introduz alterações em matéria de gestão de pessoal através da introdução de alterações em alguns artigos do ETAPM, concretamente, nos seus artigos 4.º (Competências); 8.º (Processo individual); 9.º (Impressos) e 78.º (Regime de horário de trabalho). De uma forma geral a Comissão dá o seu apoio às alterações introduzidas neste diploma estruturante do funcionalismo público, considerando-as adequadas e necessárias. Assim, no que se refere à atribuição, através da lei, de competências aos dirigentes dos serviços, matéria que até agora é tratada através de despacho de subdelegação de competências dos Secretários nos directores dos serviços sob sua tutela⁴, a Comissão considera que esta alteração introduzirá clareza ao regime de competências dos dirigentes dos serviços públicos, para além de simplificar a actividade administrativa, pelo que lhe dá o seu apoio. Da

A ST

A.

7



³ No decurso da apreciação na especialidade o Governo introduziu alterações no artigo 7.º da proposta de lei, relativo aos trabalhadores com contratos individuais de trabalho, matéria que trataremos mais à frente neste parecer.

⁴ A Lei n.º 2/1999 - Lei de Bases da Orgânica do Governo (*Artigo 17.º- Competências dos titulares dos principais cargos - Os titulares dos principais cargos exercem as competências previstas nos diplomas orgânicos das entidades ou serviços que dirigem ou tutelam e nos demais diplomas legais.), e o Regulamento Administrativo n.º 6/1999 - Organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos – prevêm as competências dos diversos titulares dos principais cargos públicos, as quais podem ser delegadas e subdelegadas nos directores dos serviços de cada área da respectiva tutela.*



mesma forma concorda com as alterações introduzidas nas normas relativas ao processo individual, considerando adequado que a Administração adopte o formato electrónico no processo individual dos seus trabalhadores, de forma a dar cumprimento e executar a Lei n.º 2/2020 - Governação eletrónica -, devendo os serviços acelerar a informatização destes processos com vista a uma melhor gestão de pessoal e à modernização administrativa. No que se refere à alteração introduzida no regime de horário de trabalho, através da alteração do n.º 9 ao artigo 78.º do ETAPM, a Comissão considera que tal alteração é necessária para salvaguardar situações como as que ocorreram durante a pandemia em que, por vezes, foi necessário, por razões de saúde pública, alterar o local de trabalho normal do trabalhador.

14. Contudo, não obstante esta apreciação geral positiva a Comissão quis saber junto do proponente qual a intenção legislativa subjacente da alteração às diversas normas do ETAPM. Concretamente, a que decorre do acrescento no n.º 2 do artigo 4.º do ETAPM, relativa às competências dos dirigentes dos serviços. Acresce que a Comissão receou que pudesse ser entendido pelos operadores do direito que as competências assim atribuídas pudessem ser consideradas competências exclusivas⁵ dos directores dos serviços e que este entendimento tivesse repercussões no funcionamento do Tribunal Administrativo, o qual, nos termos da subalínea (1) da alínea 1) do n.º 2 do artigo 30.º da Lei n.º 9/1999 — Lei de Bases da Organização Judiciária - conhece os recursos dos actos praticados pelos directores dos serviços da Administração.

双强战 以为 生

⁵ A detenção por parte de um órgão de decisão de competências exclusivas confere-lhe o poder de decidir sobre determinada matéria, sendo o acto por si praticado definitivo e executório e por isso objecto de recurso contencioso directamente para o Tribunal. *Vd.* Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, *Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Fundação Macau, SAFP, pág. 858-859.



15. O proponente deu explicações pormenorizadas à Comissão, explicando a intenção legislativa subjacente a esta alteração. Assim, explicou, não são todas as competências que cabem aos directores de serviços que são atribuídas através desta alteração legislativa mas apenas as que decorrem da gestão administrativa dos serviços. As restantes competências (que o proponente considera serem as relacionadas com a gestão financeira e com os assuntos internos dos serviços) continuarão a ser atribuídas mediante despacho de delegação de competências. A intenção legislativa é, assim, clarificar através de lei as competências em matéria de gestão administrativa dos directores dos serviços, e evitar, desta forma, a proliferação de despachos de delegação de competências.

16. No que se refere aos receios da Comissão sobre o entendimento que eventualmente possa ser feito da natureza destas competências, concretamente de as mesmas poderem ser entendidas como de natureza exclusiva dos directores dos serviços, e à sobrecarga de trabalho que deste entendimento pudesse eventualmente resultar para o Tribunal Administrativo, o proponente considerou que tal questão não se colocaria uma vez que a atribuição das competências agora em análise estava feita sem prejuízo dos poderes de direcção, tutela e supervisão, ficando assim salvaguardado o poder de intervenção daqueles órgãos nas decisões tomadas pelos directores de serviços nas matérias elencadas no n.º 2 do artigo 4.º. 6 Assim, considerou o proponente na resposta escrita às questões da Comissão: "1) Tendo em

6 "A existência de uma relação hierárquica entre dois (ou mais) órgãos da mesma pessoa colectiva implica a possibilidade (sem necessidade de previsão específica) de os actos administrativos praticados pelos subalternos constituírem objecto de impugnação (junto dos seus superiores) a fim de serem ou não revogados, modificados, ou substituídos por estes. Só o acto do órgão mais elevado da escala hierárquica é recorrível em sede contenciosa — só ele é manifestação definitiva ou representativa da vontade da pessoa colectiva, salvo, evidentemente, se se tratar de acto administrativo praticado por órgãos subalternos com competência exclusiva na matéria. Não é preciso, portanto, que a lei preveja especificamente, para cada acto administrativo, a faculdade ou direito de recurso herárquico ou que o diga para os actos de certo órgão: existindo a relação hierárquica, existe recurso ou impugnação hierárquica. Salvo disposição em contrário, claro está. "Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa

J.

\$\$



4



Gonçalves - J. Pacheco de Amorim, Código de Procedimento Administrativo, Comentado, 2.ª Edição, pág. 771.



conta que o artigo 4.º, n.º 2 do ETAPM, na versão da proposta de lei, salvaguarda os poderes de direcção, tutela e supervisão no âmbito da atribuição das competência elencadas nesse mesmo preceito, e que, por outro lado, não atribui natureza exclusiva às competências aí previstas, nem prevê expressamente o recurso contencioso das decisões tomadas ao abrigo dessas mesmas competências, nem, por fim, prevê o recurso hierárquico facultativo dessas mesmas decisões, julga-se que tais competências deverão ser qualificadas como competências próprias separadas dos dirigentes dos serviços. (...) 2) Nesse sentido, das decisões tomadas ao abrigo do n.º 2 do artigo 4.º do ETAPM, na versão da proposta de lei, pelos dirigentes dos serviços caberá recurso hierárquico necessário para os Secretários ou para o Chefe do Executivo, de acordo com o regime geral previsto no CPA."7/8

17. A Comissão considerou a resposta do Governo clara, contudo, como a atribuição, através de lei, de competências em matéria de gestão administrativa dos serviços é uma matéria nova no ordenamento jurídico de Macau, solicitou ao proponente que considerasse a possibilidade de acrescentar regulação ao artigo 4.º sobre a natureza do recurso a interpor dos actos praticados pelos directores dos serviços no âmbito destas competências.

N SS SS N

j.

⁷ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* pág. 1 da versão em língua portuguesa (resposta 1).

⁸ Doutrinalmente considera-se que existe competência própria separada quando o subalterno é por lei competente para praticar actos administrativos, que podem ser executórios mas não são definitivos, pois o superior hierárquico detém igual poder sobre a matéria. O acto praticado pelo subalterno não será verticalmente definitivo, dele cabendo recurso hierárquico necessário. *Vd.* Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, *Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Fundação Macau, SAFP, pág. 858 e Acórdão do Tribunal de Segunda Instância (Processo n.º 141/2000).



18. O Governo após ponderação aprofundada, e uma vez que deixará de haver despachos de subdelegação de competências relativamente às matérias elencadas no n.º 2 deste artigo, entendeu transpor para a lei a prática que vem sendo adoptada na RAEM aquando da subdelegação de competências nos directores de serviços, e que é a de que, independentemente da natureza dos serviços (simples, com autonomia administrativa ou com autonomia administrativa, financeira e patrimonial), dos actos praticados pelos seus dirigentes caber sempre recurso administrativo para a entidade que tutela o respectivo serviço. Assim, ainda que se trate de um acto praticado por um dirigente de uma entidade dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e que, em consequência desta natureza, o recurso a interpor seria tutelar, caso a lei expressamente o prevesse, ou contencioso, caso não houvesse previsão específica, a partir da alteração que agora se introduz haverá sempre que interpor recurso tutelar necessário para a entidade tutelar, não se considerando, portanto, que os actos praticados por estes dirigentes dos serviços sejam verticalmente definitivos, e, por isso, susceptíveis de impugnação contenciosa directa para os tribunais.

- **19.** O proponente considera que a norma agora aditada ao artigo 4.º constitui regra especial face ao n.º 2 do artigo 164.º do CPA, passando os recursos tutelares, sempre que os mesmos abranjam a matéria de gestão administrativa de pessoal, a ter carácter necessário.^{9/10}
- 20. A intenção legislativa é, pois, no sentido de a norma agora aditada incluir os três recursos administrativos previstos no Capítulo III da Parte IV do CPA, ou seja, o

10

1.3







h.



⁹ O recurso é necessário quando o acto praticado não é suspectível de ser contenciosamente impugnado e é facultativo quando o acto pode ser simultaneamente impugnado, administrativa e contenciosamente.

¹⁰ N.º 2 do artigo 164.º do CPA "O recurso tutelar só existe nos casos expressamente previstos por lei e tem, salvo disposição em contrário, carácter facultativo."



recurso hierárquico¹¹, o recurso hierárquico impróprio¹² e o recurso tutelar¹³, sempre que, claro está, estejam reunidos os pressupostos legais para a sua interposição, passando a ser regra geral que, dos actos praticados por um dirigente de serviço ou órgão públicos em matéria de gestão administrativa de pessoal, pertença ele à administração directa ou à administração indirecta, caberá sempre recurso

12 O recurso hierárquico impróprio encontra-se previsto no artigo 163.º do CPA. Considera-se que existe um recurso hierárquico impróprio quando não existe uma relação hierárquica entre quem pratique o acto administrativo e quem aprecia o recurso, implicando que haja o exercício de um poder de supervisão de um órgão da mesma pessoa colectiva mas fora do âmbito da hierarquia administrativa. O que distingue um recurso hierárquico necessário de um recurso hierárquico impróprio é justamente a existência ou não de uma relação hierárquica. O CPA também prevê no número 2 do artigo 163.º que são também recursos hierárquicos impróprios os recursos para os órgãos colegiais dos actos administrativos de algum dos seus membros, desde que tal esteja expressamente previsto na lei. Sobre esta matéria Vd. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, Fundação Macau, SAFP, páginas 889-890.

¹³ O recurso tutelar é o recurso administrativo mediante o qual se impugna um acto de uma pessoa colectiva autónoma perante um órgão de outra pessoa colectiva pública que sobre ela exerça poderes de tutela ou de superintendência. No ordenamento jurídico de Macau o recurso tutelar encontra-se previsto no artigo 164.º do CPA e tem as seguintes características: tem natureza excepcional e só existe nos casos expressamente previstos na lei; tem carácter facultativo (os actos da entidade tutelada são, uma vez praticados, sujeitos imediatamente a controle jurisdicional pela via contenciosa), e só tem carácter necessário quando a lei expressamente o determinar; em princípio está limitado à apreciação da legalidade do acto; a entidade tutelar apenas pode revogar o acto mas não pode modifica-lo, não pode redecidi-lo, de tomar uma nova decisão diferente da decisão da entidade da entidade tutelada. Se o revogar, o procedimento terá de baixar à entidade tutelada dado que esta tem competência exclusiva sobre a matéria e decidir em conformidade com os fundamentos da revogação. *Vd.* Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro, José Cândido de Pinho, *Código de Procedimento Administrativo de Macau*, *Anotado e Comentado*, Fundação Macau, SAFP, páginas 894-901, e Acórdão do TSI – Processo n.º 140/2003.

J.









¹¹ No âmbito do artigo 154.º do CPA existem dois tipos de recursos hierárquicos: o recurso hierárquico necessário e o recurso hierárquico facultativo. Os recursos hierárquicos ocorrem quando existe uma relação de hierarquia entre superior e subordinado, não sendo os actos praticados pelo subordinado, por regra, susceptíveis de impugnação contenciosa directa uma vez que não gozam de definitividade vertical, precisando, para a atingir, de ser impugnados administrativamente para o órgão mais alto na cadeia hierárquica (superior hierárquico), salvo se a competência se encontrar delegada ou subdelegada, caso em que a impugnação é para o órgão delegante ou subdelegante. Quando existe esta necessidade estamos perante o recurso hierárquico necessário, quando não existe, ou seja, quando o acto é susceptível de recurso contencioso directo (porque a competência do subalterno é própria, reservada ou exclusiva), estamos perante o recurso hierárquico facultativo, que pode correr os seus trâmites simultaneamente com o recurso contencioso. *Vd.* Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, *Código de Procedimento Administrativo, Comentado, 2.º Edição*, pág. 770 e seguintes.



administrativo necessário, nas suas diversas modalidades, conforme o tipo de recurso a interpor.¹⁴

21. Esta opção política do Governo tem como finalidade uniformizar os diversos entendimentos existentes (mesmo na jurisprudência de Macau) 15 sobre o tipo de recurso que cabe dos actos praticados pelos dirigentes dos diversos serviços da Administração, concretamente no que se refere aos actos praticados pelos dirigentes dos serviços com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Assim, a decisão do proponente vai no sentido de que em matéria de gestão administrativa de pessoal – referida no n.º 2 deste artigo 4.º - caberá sempre recurso administrativo necessário, independentemente da natureza do serviço ou órgão da Administração.

22. No que se refere à alteração introduzida no artigo 78.º - Regime do horário de trabalho — do ETAPM, houve um Deputado que solicitou ao proponente que esclarecesse se o serviço ou local de trabalho previstos no n.º 9 deste artigo 78.º são na RAEM ou também no Interior da China (por exemplo, Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin), ou noutro sítio (como, por exemplo, as delegações da RAEM no exterior). Para além disto, também desejou ser esclarecido se os direitos e regalias legais do trabalhador poderão eventualmente ser postos em causa com a sua deslocação para outros locais de trabalho, e se será necessário executar funções que não se insiram no âmbito do seu conteúdo funcional.

23. Relativamente a estas preocupações o proponente referiu que "a alteração feita ao presente artigo visa dar resposta a situações especiais, tais como, epidemias

¹⁴ Vide artigos 153.º (recurso hierárquico), artigo 163.º (recurso hierárquico impróprio) e artigo 164.º (recurso tutelar), do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

¹⁵ Vide Acórdãos sobre os processos 683/2017 e 318/2006 do Tribunal de Segunda Instância e Acórdão sobre o Recurso 140/2003 do Tribunal de Última Instância, entre outros.



ou calamidades naturais, definindo claramente que os trabalhadores devem prestar trabalho em local a determinar pelo dirigente do serviço, e nestes termos, o dirigente do serviço pode, por conveniência de serviço, diligenciar para que os trabalhadores exerçam funções fora do seu local normal de trabalho. (...) Assim, poderá o trabalhador, a fim de evitar contágio com os colegas, por exemplo, exercer funções em edifício diferente do habitual, nomeadamente exercer as suas funções em casa. (...) É de salientar que esta alteração não prevê a possibilidade de exigir dos trabalhadores que exerçam funções com diferente conteúdo funcional."16

24. A Comissão considerou as explicações do Governo claras e suficientes.

• Aperfeiçoamento do regime da comissão eventual de serviço

25. A proposta de lei introduz alterações no regime da comissão eventual de serviço previsto no artigo 30.º do ETAPM. Essencialmente, e tal como é explicado na Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, a razão que determina esta alteração prende-se com a necessidade de destacar pessoal para a Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin, pelo que há necessidade de alargar o âmbito de aplicação do regime da comissão eventual de serviço, uma vez que, no regime actual, o âmbito desta abrange apenas os organismos internacionais e as pessoas colectivas de direito privado e utilidade pública reconhecidas pela Administração de Macau ou com participação de capitais públicos da RAEM.

¹⁶ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* pág. 16 da versão em língua portuguesa (resposta 27).



26. A Comissão acolheu a proposta de alteração e concorda com a mesma, considerando adequado que os trabalhadores da administração pública de Macau que tenham de alí trabalhar o façam ao abrigo desta figura jurídica do funcionalismo público. Não obstante, suscitaram-se à Comissão algumas dúvidas que a mesma quis esclarecer junto do proponente.

27. Assim, no que se refere ao âmbito da expressão "exterior" constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º do ETAPM, agora em alteração, a Comissão quis saber se esta expressão se referia a organismos da RAEM em outras jurisdições, como, por exemplo, União Europeia, Portugal, etc; ou a organismos constituídos pelas autoridades do respectivo local, ou seja e concretamente, se se considera que a Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin faz parte do conceito de "exterior" constante na alínea a) do n.º 1 deste artigo.

28. Sobre esta matéria o proponente explicou que o conceito "exterior" para efeitos da presente proposta de lei se refere a serviços e organismos públicos constituídos no exterior da RAEM por entidades do exterior da RAEM. Assim, esclareceu, a Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin integra o conceito de "exterior" para os efeitos de nomeação em comissão eventual de serviço de trabalhadores dos serviços públicos da RAEM. Razão pela qual é necessário alterar esta norma do ETAPM para que os trabalhadores que alí prestem serviço o possam fazer ao abrigo deste regime, uma vez que o âmbito da norma actual apenas abrange as organizações internacionais. ¹⁷ Quanto ao pessoal que presta

17 Na reunião da Comissão o Governo explicou também que existirão três categorias de trabalhadores na Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin, a saber: trabalhadores dos serviços públicos da RAEM aos quais de aplica o regime da função pública da RAEM, nomeadamente em termos de regalias, benefícios, remunerações, etc, trabalhadores da Província de Guangdong e do Município de Zhuhai, aos quais se aplicam os respectivos regimes de pessoal, e trabalhadores recrutados pela Comissão Executiva da Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin, os quais não têm relação com a RAEM e ficarão sujeitos ao regime criado por esta Comissão.

W. T.







ty.





serviço nas Delegações da Região Administrativa Especial de Macau aplica-se o regime especial previsto no Regulamento Administrativo n.º 20/2003 (Regime do Pessoal das Delegações da Região Administrativa Especial de Macau), esclareceu.

- 29. A Comissão solicitou também esclarecimentos ao proponente sobre a intenção legislativa subjacente ao n.º 7 deste artigo 30.º, o qual se refere aos descontos a proceder para efeitos dos regimes de assistência na doença, aposentação e sobrevivência, do regime de previdência ou do regime de segurança social. As dúvidas da Comissão prenderam-se concretamente em saber se os regimes referidos na norma são os da RAEM ou os do "exterior" e, neste caso, como se procederia aos descontos para esses regimes.
- **30.** Face às dúvidas da Comissão o proponente esclareceu que "os regimes de segurança social mencionados no n.º 7 são os de Macau, isto é, o do serviço de origem do trabalhador ao qual o mesmo continua vinculado, e.g. Fundo de Pensões de Macau" e que "os descontos para os regimes de assistência na doença, aposentação e sobrevivência são feitos directamente pelo trabalhador às entidades competentes, como acontece, por exemplo, nos descontos para o acesso aos cuidados de saúde na situação de licença sem vencimento ou através do serviço onde exerce funções, situação que deverá ser arranjada entre o serviço de origem e a entidade em que o trabalhador será colocado."¹⁸
- **31.** Ainda no que se refere aos descontos para efeitos de assistência na doença, do regime de aposentação e sobrevivência, do regime de previdência ou do regime de segurança social de que se falou no ponto anterior, como nos termos do n.º 8 deste artigo os mesmos deverão ser feitos com base no vencimento de origem do trabalhador

The state of the s





4.



¹⁸ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* pág. 7 da versão em língua portuguesa (resposta 13).



ou no do lugar da comissão eventual de serviço, consoante o que for fixado no despacho de nomeação, a Comissão quis saber junto do proponente se seria intenção legislativa permitir que o cálculo dos descontos para estes regimes fosse feito com base no vencimento que for mais elevado. O proponente esclareceu a Comissão tendo referido que essa é, efectivamente, a intenção legislativa "principalmente nas situações em que os trabalhadores são nomeados, em comissão eventual de serviço, para exercer funções de maior responsabilidade do que as exercidas no lugar de origem e, como tal, melhor remuneradas." 19

32. A Comissão julga importante salvaguardar devidamente os regimes relacionados com a saúde e a vida na aposentação dos trabalhadores da Administração, dando, por isso, o seu apoio à política do propoente sobre esta matéria.

Aperfeiçoamento do regime de mobilidade de pessoal

33. Um dos princípios gerais da gestão do pessoal na função pública é o princípio da mobilidade. Este princípio visa o aproveitamento racional dos recursos humanos uma vez que através deste mecanismo pode deslocar-se pessoal de um serviço da Administração Pública para outro consoante as respectivas necessidades, prosseguindo-se, assim, com a plena ocupação dos efectivos e o seu direcionamento para onde mais façam falta, a realização do interesse público. Assim, a mobilidade permite, por um lado, resolver situações excedentárias de pessoal, e, por outro, colmatar lacunas onde elas existam, permitindo, ainda, aos trabalhadores evoluir

河坡水

1

B



¹⁹ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* pág. 8 da versão em língua portuguesa (resposta 14).



profissionalmente ao assumirem novos desafios em outras funções ou estruturas administrativas.²⁰

34. No regime actual do funcionalismo público o regime de mobilidade encontrase previsto no ETAPM e na Lei n.º 12/2015 – Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos. O ETAPM prevê, assim, no seu atrigo 31.º, três formas de mobilidade na Administração Pública: a transferência, que determina a mudança definitiva de um funcionário do quadro para o quadro de pessoal de outro serviço público; o destacamento, que é o exercício transitório (por regra, não superior a um ano) de funções na mesma carreira e categoria em serviço público diferente daquele a que o funcionário pertence; e a requisição, que é também o exercício transitório de funções em entidade ou serviço diferente daquele a que o funcionário pertence, também com o prazo de um ano mas que pode ser prorrogável até três anos. Todos estes três regimes são aplicáveis apenas a funcionários do quadro dos serviços públicos, estando deles excluídos o pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento ou outras formas de provimento não enquadráveis em lugares dos quadros de pessoal dos serviços públicos.

35. Quanto à Lei n.º 12/2015 esta prevê no seu artigo 9.º (Mobilidade), que os trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento (CAP), possam mudar para serviço público diverso daquele onde exerce funções, sem recurso ao regime de concurso, através do regime de mobilidade. ²¹ Esta alteração

17

J. M. M. S.

4.

1.2

²⁰ Vide Ana Fernanda Neves, A Mobilidade Funcional na Função Pública, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

²¹ "No actual regime jurídico da função pública não existe um regime de mobilidade adequado aos trabalhadores contratados. Neste sentido, para aumentar a flexibilidade na gestão dos recursos humanos e para que os trabalhadores enriqueçam a sua experiência profissional, propõe-se na presente proposta de lei a introdução dum regime que permita a mobilidade dos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento entre os serviços públicos, admitindo-se que o trabalhador possa mudar para serviço público diverso daquele onde exerce funções sem ter de se sujeitar a concurso, desde que o tempo de serviço prestado ininterruptamente, à data da



ao regime de mobilidade introduzida pela Lei n.º 12/2015 foi de grande relevância uma vez que permitiu que também os trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento, que é o regime regra de contratação na Administração Pública, possam exercer funções em serviços públicos diferentes daqueles para onde foram contratados.

36. O Governo pretende agora, com a presente iniciativa legislativa, simplificar este regime de mobilidade de pessoal, integrando "as actuais quatro formas de mobilidade em dois regimes, mais concretamente, a "transferência" e o "destacamento" (...)"²², transformando os dois regimes definitivos (transferência e mobilidade) num único regime – o da transferência - e os dois regimes transitórios – requisição e destacamento – também num único regime, o do destacamento.

37. Assim, de acordo com a Nota Justificativa "A proposta de lei propõe, em primeiro lugar, a integração dos actuais regimes de "transferência" aplicável aos funcionários e de "mobilidade" aplicável aos trabalhadores em regime de CAP, num único novo regime de "transferência", segundo o qual, por iniciativa da Administração devidamente fundamentada e ouvido o trabalhador, ou a requerimento do trabalhador, este passe a exercer funções definitivamente num serviço público diferente daquele a que pertence, na mesma carreira, categoria e escalão. Mesmo que no quadro de pessoal do serviço de destino não exista a carreira a que o funcionário pertence ou, existindo esta, não haja lugar vago, os serviços podem ainda efectuar a transferência consoante as necessidades reais de trabalho. Além disso, propõe-se também que seja eliminada a norma segundo a qual um trabalhador em regime de CAP só pode exercer funções noutro serviço após dois anos de serviço prestado ininterruptamente no serviço

1

Y.

1.2

proposta de mobilidade, no serviço público de origem seja igual ou superior a dois anos (...)". Nota Justificativa da proposta de lei intitulada "Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos", páginas 9 a 11.

²² Nota justificativa da presente Proposta de lei, pág. 1 da versão em língua portuguesa.



de origem, estabelecendo em alternativa que o trabalhador só possa ser transferido depois de decorrido o período experimental, estágio ou curso de formação inicial.

38. Por outro lado, propõe-se a integração dos actuais regimes de "destacamento" e de "requisição" num novo regime de "destacamento", que passa a ser aplicável a todos os funcionários e trabalhadores em regime de CAP. O prazo de "destacamento" não pode ser superior a um ano, salvo nos casos em que o serviço de destino não disponha de quadro de pessoal. Além disso, a fim de aumentar a flexibilidade na mobilidade dos recursos humanos, a proposta de lei propõe que o trabalhador possa ser "destacado" para exercer transitoriamente funções na mesma carreira, categoria e escalão noutro serviço, ou em carreira diferente, desde que as habilitações académicas necessárias para o ingresso nessa carreira sejam as mesmas necessárias para o ingresso na carreira onde o trabalhador se encontra e que este possua a necessária qualificação para a execução do respectivo trabalho."²³

39. A Comissão concorda com as opções do proponente em matéria de mobilidade de pessoal, considerando-as oportunas, adequadas e consentâneas com os desafios que se colocam actualmente à Administração. Assim, julga a Comissão que a adopção de uma nova filosofia em matéria de mobilidade de pessoal, que junta os actuais dois regimes transitórios (requisição e destacamento) no regime de destacamento, e abrangendo este regime tanto os funcionários do quadro, como os trabalhadores com contratos administrativos de provimento, vai permitir que estes mecanismos sejam utilizados de uma forma mais objectiva, flexível e eficiente, facilitando a mobilidade dos trabalhadores entre os diversos serviços e demais entidades públicas da Administração.

²³ Nota Justificativa da presente Proposta de lei, página 2 da versão em língua portuguesa.











40. Do mesmo modo, a Comissão dá o seu apoio à fusão do regime de mobilidade previsto no artigo 9.º da Lei n.º 12/2015 com o regime de transferência consagrado nos artigos 31.º e 32.º do ETAPM. Assim, considera a Comissão, a existência de dois regimes de mobilidade com carácter definitivo, um para os funcionários do quadro e outro para trabalhadores providos ao abrigo de contratos administrativos de provimento já não se justifica, uma vez que a diferença de regimes entre funcionários do quadro e trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento é cada vez menor²⁴ devendo, por isso, os regimes aplicáveis a estas duas categorias de trabalhadores reflectir esta realidade. Neste pressuposto, ao aplicar-se o mesmo regime de mobilidade aos funcionários do quadro e aos trabalhadores em regime de contrato administrativo de provimento passa a existir maior flexibilidade na afectação de trabalhadores, podendo estes ser afectos em consonância com as necessidades reais dos serviços públicos, introduzindo-se, assim, uma maior dinâmica na gestão dos trabalhadores nos serviços e entidades públicas da Administração.

- **41.** Não obstante a concordância geral com as alterações propostas ao regime de mobilidade do funcionalismo público suscitaram-se certas dúvidas à Comissão, pelo que a mesma solicitou esclarecimentos ao proponente.
- **42.** Assim, e desde logo, no que se **refere ao regime de transferência**. Neste pressuposto, a Comissão desejou ser esclarecida no que se refere à transferência por iniciativa do serviço se a opinião do trabalhador seria considerada, ou se se sobreporia

#8 6~

A

4.

Ž

²⁴ O quadro de pessoal é um instrumento de estabilidade e continuidade no funcionamento nos serviços públicos, pela disponibilidade de um certo número de funcionários permanentes e é também um instrumento de gestão provisional e financeira. Contudo, os serviços públicos têm vindo a recorrer cada vez mais aos trabalhadores em regime de CAP, constituindo esta forma de provimento a mais utilizada actualmente na maioria dos serviços públicos, com excepção dos serviços da tutela da Segurança. - https://www.safp.gov.mo/public/ext/pt/sp/auto-hr-statistics.html - Dados reportados a 31 de Dezembro de 2021.



a conveniência do serviço, o que, sendo o caso, deveria ser reflectido no texto da lei para que a sua aplicação se faça sem obstáculos de entendimento.

- 43. Sobre esta matéria o proponente esclareceu a Comissão que "(...) o disposto proposto no n.º 1 do artigo 32.º do ETAPM vem alargar, apenas, o âmbito de aplicação deste artigo para abranger o pessoal em regime de CAP, mantendo, basicamente, o preceituado do n.º 1 do actual artigo 32.º." E que (...) "De facto, no pressuposto de salvaguardar o vencimento, regalias e antiguidade do trabalhador e de este ser ouvido, trata-se, a mobilidade dos trabalhadores pela Administração, meramente, de um assunto de funcionamento administrativo, da competência discricionária do Governo da RAEM. Obviamente, no exercício desta competência discricionária, o Governo da RAEM irá cumprir, nos termos legais, os princípios de conveniência, oportunidade e justiça."25
- 44. A Comissão subscreve a intenção legislativa, concordando que o interesse do serviço deve ser salvaguardado; contudo, julga que a bem da clareza e segurança jurídicas por um lado, e como estão em causa situações que podem eventualmente causar algum inconveniente aos trabalhadores por outro, este entendimento deveria ficar claramente previsto no texto da lei, o que veio a acontecer com o aditamento de nova normação na versão alternativa, matéria que trataremos com maior detalhe na parte da especialidade deste parecer.
- 45. A Comissão solicitou também esclarecimentos ao proponente sobre como se processaria a transferência no caso dos trabalhadores com contratos administrativos de provimento. As dúvidas da Comissão decorreram do facto de estes contratos, contrariamente aos contratos além do quadro que os precederam, se

1. 43







h.



²⁵ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* pág. 9 da versão em língua portuguesa (resposta 16).



transformarem em contratos de longa duração e sem termo, decorridos que sejam os requisitos de tempo de serviço e de avaliação do desempenho previstos no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 12/2015 - Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos.26

46. O proponente esclareceu que, tal como consta do texto da proposta de lei, concretamente da alínea b) do n.º 2 do artigo 32.º do ETAPM, na sua versão inicial, no caso de transferência de trabalhador em regime de contrato administrativo de provimento esta ocorre com a celebração de um novo contrato com duração igual ao do contrato existente à data da transferência. Ou seja, se um trabalhador tem um contrato de longa duração será celebrado um novo contrato administrativo de provimento de longa duração; se tem um contrato sem termo será celebrado um contrato administrativo de provimento sem termo. Não havendo interrupção de funções, os contratos a celebrar sê-lo-ão nos termos do contrato pré-existente.

47. A proposta de lei consagra um tratamento diferenciado no que concerne à criação de lugar no quadro do serviço para onde o trabalhador é transferido consoante a transferência ocorra por iniciativa da Administração ou do trabalhador. Assim, de acordo com o estabelecido no n.º 4 do artigo 32.º da versão original da proposta de lei, não existindo a carreira do trabalhador a transferir, ou existindo a carreira mas não lugar vago no quadro de pessoal, tal não impede a transferência quando a mesma ocorra por iniciativa da Administração; contudo, já assim não será quando a mesma ocorra por iniciativa do trabalhador, caso em que,

²⁶ Artigo 6.9, n.º 2. "Verificando-se os requisitos previstos nas alíneas anteriores, o CAP deve ser alterado nos termos seguintes: 1) Para CAP de longa duração, cujo prazo é de três anos, desde que o trabalhador tenha dois anos de tempo de serviço em CAP e tenha obtido, nas avaliações do desempenho, duas menções consecutivas não inferiores a "Satisfaz Muito"; 2) Para CAP sem termo, desde que o trabalhador tenha três anos de tempo de serviço em CAP de longa duração e tenha obtido, nas avaliações do desempenho, duas menções consecutivas não inferiores a "Satisfaz Muito".









ocorrendo aquelas situações, a transferência não ocorrerá, opção de política legislativa sobre a qual a Comissão solicitou os devidos esclarecimentos.

48. O proponente percebeu as preocupações da Comissão relativamente a este tratamento diferenciado, tendo explicado que "O disposto no n.º 4 serve para assegurar que não haja impedimento à transferência por iniciativa da Administração, tendo em consideração as necessidades reais de trabalho, devido à inexistência da respectiva carreira ou de lugar vago na mesma carreira no serviço de destino. Por isso, a proposta de lei vem determinar que pode ser "efectuada, em primeiro lugar, a transferência e, em seguida, ser criada a carreira ou lugar vago", por forma a responder, de forma célere, às necessidades de trabalho da Administração. Quanto à transferência por iniciativa do trabalhador, trata-se, basicamente, da vontade do próprio de ser transferido, pelo que, propõe-se, neste caso, que não seja aplicável a prática ora referida."²⁷

49. A Comissão solicitou também esclarecimentos sobre as transferências inter-serviços, nomeadamente, sobre o procedimento a adoptar em caso de discordância entre os serviços de origem e de destino, tendo o proponente esclarecido que "(...) de acordo com a redacção do artigo 4.º (Competência) do ETAPM na proposta de lei, entende-se que cabe ao Chefe do Executivo ou às entidades titulares (Secretários) a decisão sobre a "transferência", ou seja, esta decisão não compete aos dirigentes dos serviços públicos. (...) No caso da "transferência" interdepartamental para a mesma área, o Secretário irá ouvir o parecer do serviço de origem e do serviço interessado, e depois, irá tomar uma decisão adequada tendo em conta os recursos humanos e as necessidades de trabalho dos mesmos serviços. Deste modo, dado que as situações acima referidas são consideradas como trabalhos

²⁷ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* página 10 da versão em língua portuguesa (resposta 18).

1.3

28

S &

ty





ordinários no âmbito da gestão administrativa e da gestão do pessoal, entendemos não ser necessário introduzir na lei a respectiva matéria. No entanto, quando se trate de uma "transferência" interdepartamental para uma área diferente, o Chefe do Executivo irá adoptar um outro tratamento."²⁸

50. As explicações do proponente esclareceram as dúvidas da Comissão, a qual manifestou o seu apoio, de uma forma geral, à opção política tomada na proposta de lei relativamente à mobilidade definitiva dos trabalhadores da administração pública consagrada na figura da transferência.

51. No que se refere ao destacamento, única forma de mobilidade temporária a existir na Administração após a entrada em vigor da proposta de lei agora em discussão, a Comissão solicitou igualmente alguns esclarecimentos ao proponente. Assim, a Comissão desejou saber das razões que determinaram que fosse eliminado do regime do destacamento o requisito "parecer favorável do serviço de origem" que consta no actual n.º 2 do artigo 33.º do ETAPM²⁹, e se o destacamento continua a ter lugar no caso de o parecer do serviço de origem ser desfavorável.

52. Sobre esta matéria o proponente esclareceu que: (...) O "destacamento", tal como o "regime de transferência", está no âmbito das competências do Chefe do Executivo ou das entidades tutelares (Secretários), não competindo ao dirigente do serviço a decisão do "destacamento". Antes da decisão sobre o "destacamento", o serviço de origem e o serviço interessado são ouvidos suficientemente pelo Chefe do

The state of the s











²⁸ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...*, páginas 11 e 12 da versão em língua portuguesa (respostas 19 e 20)

²⁹ N.º 2 do artigo 33.º do ETAPM – "O destacamento tem lugar a requerimento do funcionário ou por iniciativa do serviço interessado, <u>após parecer favorável do serviço de origem</u>." (Sublinhado da nossa autoria).



Executivo e pelos Secretários para que, os mesmos tomem uma decisão adequada tendo em conta os recursos humanos e as necessidades de trabalho dos referidos serviços."³⁰ Já quanto à questão de saber se o destacamento tem lugar ainda que o parecer do serviço de origem seja desfavorável, o proponente respondeu que sim, que o que deve relevar é o interesse do serviço de destino.

53. Tal como fez a propósito da "transferência" a Comissão solicitou ao proponente que clarificasse a intenção legislativa relativamente à relevância da audição do trabalhador no caso do "destacamento" tendo o mesmo referido que "(...) As disposições actuais que dizem respeito ao destacamento não determinam que os trabalhadores necessitam de ser ouvidos. Entretanto, a proposta de lei vem prever que os interessados, ou seja, os trabalhadores, devem ser ouvidos antes da tomada de decisão. Por último, sendo idêntico ao regime de "transferência", a decisão do destacamento tem como primeiro pressuposto as necessidades de trabalho, e ouvir o trabalhador antes de ser destacado." ³¹ Ou seja, o entendimento acerca desta problemática da audição é o mesmo nas duas formas de mobilidade (transferência e destacamento), prevalecendo a conveniência do serviço. Em face deste entendimento a Comissão sugeriu ao proponente que, para maior segurança e certeza jurídicas, e também para uma melhor concretização da intenção legislativa, fosse aditada normação sobre esta matéria ao artigo 33.º, solicitação a que o proponente acedeu.

54. No seio da Comissão houve quem entendesse que o prazo de 1 ano previsto na proposta de lei para a duração do "destacamento" – que é igual ao que consta no regime actual – não é muito extenso, solicitando a opinião do proponente sobre o assunto. Assim, os membros da Comissão quiseram determinar junto do

³⁰ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* página 13 da versão em língua portuguesa (resposta 23).









³¹ Idem ..., pág. 12 da versão em língua portuguesa (segunda parte da resposta 21).



proponente se o regime actual se tem mostrado viável ou se seria melhor alargar o prazo, considerando sempre, como é óbvio, que esta é a forma de mobilidade temporária da Administração e que, por isso, o prazo nunca poderá ser muito longo para que não se adultere a sua razão de ser que é, como o proponente referiu, "a sanação de uma necessidade temporária".³²

55. O proponente numa primeira fase considerou que, atendendo à sua natureza de mobilidade temporária, o prazo de um ano constante na proposta de lei deveria ser mantido. Contudo, após discussão com a Comissão e ouvidas as suas opiniões, considerou a possibilidade de, em casos especiais devidamente fundamentados, este prazo poder ser excepcionalmente prorrogado por um período não superior a um ano, tendo aditado normação em conformidade com este entendimento na proposta de lei.

- **56.** Ainda relativamente a esta problemática do prazo do destacamento houve quem questionasse as razões da excepção prevista no n.º 6 da versão inicial da proposta de lei deste artigo 33.º. Esta norma determina que o prazo de 1 ano aí previsto é improrrogável, salvo nos casos em que o serviço de destino não disponha de quadro de pessoal, solicitando a Comissão esclarecimentos sobre que serviços ou entidades poderiam estar aqui abrangidos e, portanto, fora do âmbito da regra geral da norma.
- **57.** O proponente explicou à Comissão que "(...) como alguns serviços administrativos não dispõem de um quadro de pessoal, nomeadamente as equipas de projecto (Gabinete Preparatório do Centro Médico de Macau do Peking Union Medical

1.





U.

³² Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* página 13 da versão em língua portuguesa (resposta 22).



College Hospital/Hospital de Macau), não reúnem os requisitos da aplicação da forma de requisição, pelo que, é permitido o destacamento prolongar-se no tempo." ³³ Contudo, como o destacamento é uma forma de mobilidade temporária, devendo, por isso, ter um prazo, o proponente, após ponderação, aditou normação estabelecendo que nestes casos específicos o prazo do destacamento seria estabelecido no despacho de autorização do destacamento, criando-se, assim, um regime especial de prazo de destacamento para estes serviços.

58. A Comissão concordou com a opção legislativa tomada em matéria de destacamento dos trabalhadores da Administração Pública, dando-lhe o seu apoio.

• Melhoria das disposições sobre a reconversão profissional

- **59.** Os regimes de reclassificação e de reconversão de pessoal encontramse previstos nos Decretos-leis n.ºs 85/84/M e 86/89/M, concretamente nos artigos 16.º e 14.º, respectivamente.³4 Contudo, a modernização da Administração, de que a lei da governação electrónica é um pilar fundamental, bem como as alterações que vêm sendo introduzidas nos regimes do funcionalismo público desde o retorno de Macau à Pátria, tornaram estes regimes desajustados face às necessidades reais dos serviços públicos, tendo, por isso, de se proceder à sua alteração.
- **60.** O ponto 2 da Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei dá disso notícia ao referir que "No Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, e no Decreto-Lei

27

J. Kay













立法會 格式六

AL - Modelo 6

³³ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* página 14 da versão em língua portuguesa (resposta 25).

³⁴ Aquando da alteração do Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, através da Lei n.º 14/2009, foi mantido este regime de reconversão profissional através do artigo 16.º desta Lei, que agora está em alteração, passando, a partir da entrada em vigor desta proposta de lei, a estar integrado na Lei n.º 14/2009.



n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, ambos em vigor, encontram-se previstos os regimes de "reclassificação" e de "reconversão profissional", cujo conteúdo não é muito claro e, na sequência de várias reformas efectuadas no regime da função pública após o regresso de Macau à pátria, as respectivas disposições dificilmente podem ser aplicadas em sintonia com o actual regime da função pública. Assim, torna-se necessária a melhoria dessas disposições para aumentar a flexibilidade da mobilidade do pessoal entre os serviços."35

- **61.** A Comissão acolhe as alterações que o proponente pretende introduzir no regime da reconversão profissional, considerando que as mesmas são necessárias, tal como já várias vezes foi referido por Deputados da Assembleia Legislativa nas suas interpelações escritas³⁶. De uma forma geral, a Comissão reconhece o esforço do Governo em flexibilizar o regime e adaptá-lo à dinâmica administrativa actual, concretamente no que se refere:
- ao âmbito do regime, uma vez que abrange o pessoal do quadro e o pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento;
- à previsão da reconversão abranger tanto as carreiras gerais como as especiais, podendo os trabalhadores de umas e de outras beneficiar deste regime;
 - às situações que podem dar origem à reconversão profissional;
- à eliminação da previsão que permite actualmente que os trabalhadores abrangidos por este mecanismo possam ser reconvertidos para carreiras de nível superior.

歌

SP

かえ

4.



³⁵ Nota justificativa..., pág. 3 da versão em língua portuguesa.

³⁶ A Deputada Lam lok Fong e o Deputado Lei Chan U apresentaram em 27 de Novembro de 2020 e em 7 de Maio de 2021, respectivamente, interpelações escritas ao Governo da RAEM sobre esta matéria.



- **62.** Neste pressuposto, a Comissão espera que as alterações introduzidas neste regime possam contribuir para um efectivo e racional aproveitamento dos recursos humanos da Administração e a melhoria da situação funcional dos trabalhadores.
- **63.** Não obstante a apreciação geral positiva da Comissão houve algumas matérias acerca das quais solicitou esclarecimentos ao proponente, nomeadamente sobre o seguinte:
- **64.** O n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 14/2009 (artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei) que regula a reconversão profissional estabelece que a reconversão profissional é a mudança do funcionário ou agente de uma carreira geral para outra carreira geral de nível idêntico, ou de carreira geral para carreira especial prevista na presente lei ou vice-versa, desde que as habilitações académicas exigidas para o ingresso em ambas as carreiras sejam as mesmas. Assim, o que releva para que possa ocorrer a reconversão profissional são as habilitações académicas, não parecendo ser necessário ponderar a afinidade ou ligação funcional entre a carreira do trabalhador e a carreira para a qual será reconvertido, bem como a existência duma idêntica ou próxima exigência de qualificações e capacidade para as duas carreiras em causa, situação relativamente à qual a Comissão pretendeu auscultar o proponente.
- 65. O proponente prestou os devidos esclarecimentos à Comissão referindo que "O serviço pode, em função das suas necessidades reais, proceder à racionalização dos recursos humanos mediante o regime de "reconversão profissional", devendo este ser efectuado em conjugação com as funções do serviço e os correspondentes postos de trabalho e obtido parecer do SAFP. A "reconversão profissional" aplica-se às carreiras gerais e especiais reguladas pela Lei n.º 14/2009. Quanto à exigência de possuir as mesmas habilitações académicas exigidas para o ingresso na carreira, foi tido em consideração permitir que o pessoal, com capacidade e conhecimentos













fundamentais de idêntico nível de habilitações, desempenhe diferentes funções, no sentido de efectivar a mobilidade horizontal dos trabalhadores entre carreiras que exijam as mesmas habilitações académicas para o ingresso. Quando a "reconversão profissional" implique a mudança para uma carreira cujo ingresso exija a frequência de um estágio ou formação, a mesma só pode ter lugar após a frequência de estágio ou a obtenção de aproveitamento na formação, a fim de assegurar que o trabalhador possua a capacidade exigida para a nova carreira. Por exemplo: um adjunto-técnico, com o ensino secundário complementar, para transitar para a carreira de inspector, cujo ingresso exige a mesma habilitação académica, a reconversão profissional só terá lugar após a frequência do estágio, para efeitos de ingresso, e a obtenção de aproveitamento nele."37

- 66. Para além desta problemática a Comissão desejou igualmente ser esclarecida sobre o âmbito da reconversão profissional. Assim, a Comissão desejou saber se esta tem como âmbito apenas os trabalhadores de um determinado serviço público, ou seja, se opera só dentro do mesmo serviço, ou se também opera entre serviços e, neste caso, como se processará.
- 67. Sobre esta matéria o proponente referiu que "A reconversão profissional, prevista na alínea 1) do n.º 2 do artigo 16.º, afigura-se ser, à letra da lei, aplicável apenas dentro do próprio serviço. Porém, na realidade, se se pretender proceder à reconversão profissional e transferir o trabalhador para outro serviço ao mesmo tempo, pode haver lugar a transferência, nos termos do artigo 32.º do ETAPM com as novas alterações dadas pela presente proposta de lei, depois ou em simultâneo com a reconversão profissional, efectuada nos termos do artigo 16.º. 38 Ou seja, a

2





³⁷ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* pág. 21 da versão em língua portuguesa (resposta 36).

³⁸ *Idem...*, pág. 19 da versão em língua portuguesa (resposta 32).



reconversão opera e é levada a cabo dentro do serviço a que o trabalhador pertence, podendo este após a reconversão ser transferido para outro serviço, ou ser transferido antes da reconversão e proceder-se a esta depois da transferência.

68. O n.º 4 deste artigo 16.º da versão inicial da proposta de lei determinava ainda que é necessário o consentimento do trabalhador quando a reconversão profissional envolva carreiras cujos conteúdos funcionais tenham caracterização diferente, previsão que merece a concordância da Comissão. Ora, assim sendo, a Comissão quis saber como se procederá caso o trabalhador se oponha à reconversão profissional.

69. O proponente prestou os devidos esclarecimentos à Comissão tendo referido que "Se o trabalhador não aceitar, não se procede à reconversão, ficando na sua carreira de origem." 39, solução com a qual a Comissão concorda.

70. O n.º 8 da versão inicial determina que "Quando a reconversão profissional implique a mudança para uma carreira cujo ingresso exija a frequência de um estágio ou formação, a mesma só pode ter lugar após a obtenção de aproveitamento no estágio ou formação a realizar pelo serviço interessado ou por entidade competente para o efeito." Por sua vez, o n.º 11 da versão inicial deste mesmo artigo prevê que: "A admissão ao estágio ou formação faz-se por escolha da Administração, podendo ser admitidos trabalhadores em número superior às vagas a preencher para efeitos de reconversão profissional consoante as necessidades do serviço.". Face à determinação deste n.º 11, em que se estabelece que a admissão ao estágio está sujeita ao poder discricionário da Administração, a Comissão solicitou ao proponente que esclarecesse quais os critérios com base nos quais a Administração fará a escolha dos trabalhadores

1





³⁹ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* página 21 da versão em língua portuguesa (parte final da resposta 35).



que serão admitidos ao estágio ou formação para efeitos de reconversão profissional.

71. Sobre esta matéria o proponente esclareceu que: "1) Actualmente, o estágio ou formação, como um dos requisitos para o ingresso a "carreira especial", é configurado com base nas particularidades da área de actividade do serviço, conteúdo funcional e respectiva caracterização, exigência de capacidades e competências, bem como, conhecimentos profissionais. A escolha de admitidos ao estágio ou formação faz-se em função do seu conteúdo programático, princípios e critérios de avaliação, fixados por despacho do Chefe do Executivo e por regulamento interno. 2) Neste sentido, quando haja lugar a reconversão profissional e um dos requisitos para a mudança de carreira seja a frequência de estágio ou formação, o trabalhador deve, em cumprimento desta exigência, frequentar o respectivo estágio ou formação e sujeitar-se à forma de avaliação determinada. Após a obtenção de aproveitamento no estágio ou formação, o trabalhador reúne então requisitos para a mudança para a correspondente carreira. A possibilidade da mudança de carreira depende ainda do número de vagas na carreira a ser transitada."40

72. Face a esta explicação do proponente a Comissão desejou então saber em que situações um trabalhador que tenha aproveitamento no estágio ou formação possa não ser provido nas novas funções, tal como decorria do n.º 13 da versão inicial deste artigo 16.º, tendo o proponente referido que tal pode ocorrer quando sejam admitidos a estágio candidatos em número superior às vagas a preencher, como acontece no estágio para ingresso nas carreiras previsto na alínea 2) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

73. A Comissão aceitou as explicações do proponente.

⁴⁰ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* página 23 da versão em língua portuguesa (resposta 39).



• Comissão eventual de serviço e mobilidade dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho e ao abrigo de estatutos privativos de pessoal

74. Para além da alteração ao regime de mobilidade dos trabalhadores da Administração Pública acima analisada, nomeadamente com a extensão do regime da transferência e do destacamento aos trabalhadores providos mediante contrato administrativo de provimento, o Governo pensou ir mais além e estender também o regime da transferência e do destacamento aos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho (artigo 7.º da versão original da proposta de lei) e ao abrigo de estatutos privativos de pessoal (artigo 8.º da versão original da proposta de lei.

75. Assim, na versão original da proposta de lei, tanto os trabalhadores providos com contratos individuais de trabalho ao abrigo dos artigos 17.º e 25.º da Lei n.º 12/2015, como os trabalhadores providos ao abrigo de estatutos privativos de pessoal, poderiam exercer funções mediante transferência ou destacamento noutros serviços públicos da Administração, bem como ser nomeados em comissão eventual de serviço. Contudo, durante a análise na especialidade, o proponente procedeu a uma nova ponderação política sobre a adequabilidade da regulação proposta e, em consequência dessa ponderação, cancelou os n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º da versão original da proposta de lei (relativos à transferência e destacamento dos trabalhadores em regime de CIT), tendo explicado as razões da sua decisão. Assim, o proponente considerou que o pessoal contratado em regime de contrato individual de trabalho nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 12/2015 — que se destina a servir como consultor ou em funções técnicas especializadas 41 / 42 —, segue um regime especial de recrutamento (por

4







⁴¹ O proponente deu o exemplo do pessoal contratado para exercer funções como jurista ou médico especialista nos serviços públicos e de saúde, respectivamente.



exemplo, não é exigido o requisito de residência permanente na RAEM ou o do limite de idade para o exercício de funções públicas previsto no regime do funcionalismo público) e, por isso, não se entende como muito adequado que estes trabalhadores, que são contratados mediante um regime especial para suprirem necessidades também elas especiais de determinados serviços, possam depois ser transferidos ou destacados para outros serviços que não os que procederam ao seu recrutamento. A extensão do regime de mobilidade a estes trabalhadores poderia eventualmente desvirtuar os pressupostos da sua contratação.

76. No que se refere aos trabalhadores providos nos termos do artigo 25.º da Lei 12/2015 as razões da sua não inclusão no regime de mobilidade são essencialmente as mesmas que as vertidas a propósito dos trabalhadores providos nos termos do artigo 17.º. Estes trabalhadores (providos em regime de CIT) puderam, aquando da entrada em vigor da Lei n.º 12/2015, optar por se manter no regime de contrato individual de trabalho ou celebrarem um contrato administrativo de provimento, tal como se encontra previsto no n.º 2 do artigo 25.º,4³ dispondo de um prazo de 180 dias para fazerem esta opção após a entrada em vigor da lei. Se optassem por se manter com contratos individuais de trabalho continuar-se-ia a aplicar o regime jurídico destes contratos e subsidiariamente o regime jurídico da função pública; se optassem por celebrar um novo CAP passariam a ser regidos pelo regime jurídico da função

れ、おの状態

⁴² Artigo 17.º da Lei n.º 12/2015 — "Contratação de trabalhadores para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas - A contratação de trabalhadores em regime de CIT, na RAEM ou no exterior, para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, só é admitida em situações de escassez de profissionais ou por virtude da especial qualificação profissional do trabalhador a contratar".

⁴³ Número 2 do artigo 25.º da Lei n.º 12/2015: "2. As partes, por sua iniciativa e mútuo acordo, podem optar por: 1) Alterar as cláusulas contratuais de modo a aplicar ao trabalhador o regime previsto no artigo 22.º; 2) Celebrar um CAP nos termos da presente lei, para o mesmo conteúdo funcional previsto no contrato individual de trabalho, desde que o trabalhador esteja integrado numa carreira e reúna os requisitos gerais e especiais para o exercício de funções públicas."



pública a que obedecem estes contratos. Pelo que, quem não optou por mudar de contrato manteve-se sujeito ao regime dos contratos individuais de trabalho.

77. Assim, pelo exposto, o regime do contrato individual de trabalho não se enquadra completamente nas figuras da transferência e do destacamento, pelo que o proponente cancelou a regulação inicialmente proposta. Acresce que, explicou, "Caso as necessidades de outros serviços o justifiquem, podem ser aplicados os procedimentos previstos na Lei n.º 12/2015 para a celebração e assinatura de novos contratos."⁴⁴

78. Já quanto à comissão eventual de serviço a situação é diferente. Assim, explicou o proponente, (...) "como as instituições internacionais, os serviços públicos do exterior e as pessoas colectivas de capitais públicos, entre outras entidades, têm dificuldade em celebrar um novo contrato individual de trabalho para contratar o respectivo pessoal (...) mantem-se aplicável o regime da comissão eventual de serviço". 45 Ou seja e em conclusão, em consequência das especificidades do seu regime de recrutamento, o pessoal contratado em regime de contrato individual de trabalho ao abrigo dos artigos 17.º e 25.º da Lei n.º 12/2015 passa a poder exercer funções em regime de comissão eventual de serviço mas não ao abrigo do regime de mobilidade (transferência e de destacamento), previsto na presente proposta de lei.

79. Tendo o proponente reponderado a matéria e explicado as suas razões à Comissão, as mesmas foram por ela aceites.

10 R



⁴⁴ Explicação apresentada pelo proponente durante a análise na especialidade da proposta de lei.

⁴⁵ Idem...,



80. Também quanto à extensão do regime da comissão eventual de serviço, da transferência e do destacamento ao pessoal provido ao abrigo de estatutos privativos de pessoal prevista no artigo 8.º da proposta de lei, suscitaram-se algumas dúvidas à Comissão, a qual solicitou os devidos esclarecimentos ao proponente.

1.



- **81.** Assim, a Comissão desejou ser esclarecida sobre o âmbito desta norma, nomeadamente se o regime aí previsto se destinava a abranger o exercício de funções do pessoal dos serviços com estatutos privativos de pessoal nos serviços simples da Administração e vice-versa, ou seja, se também era intenção legislativa que o pessoal dos serviços simples da Administração pudessem exercer funções nos serviços e entidades com estatutos privativos de pessoal⁴⁶. As dúvidas da Comissão prenderamse com o facto de em muitas destas entidades o regime de contrato de trabalho ser o do contrato individual de trabalho (CIT) e não o do contrato administrativo de provimento (CAP) e de aquele obedecer a um regime diferente do dos CAP, nomeadamente, e por exemplo, ao nível de direitos e regalias legais.
- THE BOOK
- **82.** Sobre esta matéria o proponente esclareceu a Comissão de que a intenção legislativa inicial subjacente a esta norma era no sentido de permitir apenas que os trabalhadores das entidades com estatutos privativos de pessoal pudessem exercer funções nos serviços simples da Administração e não o contrário, tendo em conta a diferença dos respectivos regimes de pessoal.
- **83.** Posteriormente, contudo, o Governo reponderou a matéria no sentido de consagrar que os trabalhadores dos serviços públicos pudessem exercer funções <u>em regime de comissão eventual de serviço</u> (já não mediante transferência e

⁴⁶ Encontram-se nesta situação o IAM, a Fundação Macau, o IPIM, a AMCM, a UMAC, o IPM, a AAC, o IFT, o FDCT.



destacamento por causa da diferenças de regimes) nas entidades com estatutos privativos de pessoal, tendo explicado a sua opção à Comissão nos seguintes termos: "O objectivo principal da presente proposta de lei é ultrapassar as diversas limitações existentes no regime jurídico em vigor no âmbito da mobilidade, criando instrumentos jurídicos que facilitem a "mobilidade horizontal" dos trabalhadores dos serviços públicos. Para o efeito, a proposta de lei introduz um regime de mobilidade dos trabalhadores das entidades públicas com estatuto privativo de pessoal para os serviços públicos em geral.

Por outro lado, na sequência da discussão aprofundada da proposta de lei no seio da Assembleia Legislativa, houve quem manifestasse o desejo de que os trabalhadores dos serviços públicos em geral pudessem também ser mobilizados para o exercício de funções em entidades públicas com estatuto privativo de pessoal, com vista a atingir uma mobilidade "bidireccional". Após análise, o proponente entende que esta opinião corresponde também ao objectivo principal da proposta de lei.

Aquando da criação do respectivo mecanismo de mobilidade, o proponente entende que devem ser tidos em consideração os seguintes factores: 1. Em primeiro lugar, deve ser mantido o vínculo jurídico existente na função pública do pessoal em mobilidade (incluindo o regime do quadro e de contrato, o regime das carreiras, etc); 2. Em segundo lugar, assegurar, na medida do possível, os direitos já existentes do pessoal em mobilidade, designadamente o regime de acesso, progressão e aposentação; 3. Para facilitar a gestão de pessoal, com base nos dois pontos acima referidos que servem como princípios a adoptar, permite-se, na medida do possível, a possibilidade de ser aplicado ao pessoal em mobilidade o regime de trabalho do serviço onde exerce funções.

4: 100 L K



Após ponderação aprofundada das diversas soluções, o proponente entende que o regime da "comissão eventual de serviço" é o que melhor satisfaz os três objectivos acima referidos e não causa grande impacto ao regime em vigor."47

84. Para além destas explicações o proponente juntou outras com o objectivo de garantir à Comissão que a opção pelo regime da comissão eventual de serviço, para além de cumprir o objectivo de flexibilizar o regime de mobilidade de pessoal, salvaguarda também os legítimos direitos dos trabalhadores. Assim, o proponente referiu que: "Tendo em conta que os regimes de carreiras, horário de trabalho, acesso e regalias aplicados aos serviços que dispõem de estatuto privativo de pessoal são diferentes dos aplicados aos serviços públicos que aplicam o ETAPM, o proponente, após a devida ponderação, entende que é adequado mobilizar o respectivo pessoal através do mecanismo da "comissão eventual de serviço", o que, por um lado, pode assegurar a manutenção do vínculo jurídico da função pública ao pessoal mobilizado, protegendo os seus direitos, nomeadamente os direitos de acesso, progressão e aposentação; por outro lado, ao pessoal mobilizado pode ser aplicado o regime de trabalho do serviço para o qual foi mobilizado, o que contribui para a uniformização da gestão de pessoal deste serviço.(...)" 48

85. A Comissão compreende que a dinâmica vivida actualmente na Administração de Macau impõe alterações aos mecanismos habituais de provimento dos trabalhadores, considerando que uma administração desburocratizada e flexível serve melhor os interesses da RAEM e da sua população. Com base neste pressuposto, a Comissão considera que a solução encontrada para o exercício de funções dos trabalhadores dos serviços públicos nas entidades com estatutos privativos de pessoal é adequada para atingir os objectivos de flexibilizar os

7.

1, 1/29







⁴⁷ Explicação apresentada pelo proponente durante a análise na especialidade da proposta de lei.

⁴⁸ Explicação prestada pelo proponente durante a análise na especialidade da proposta de lei.



mecanismos de mobilidade na Administração e proteger os interesses dos trabalhadores dos serviços públicos.

- 86. No âmbito desta matéria suscitou ainda preocupações à Comissão a problemática da necessidade do consentimento do trabalhador caso a transferência implique redução de direitos e regalias pré-existentes na sua esfera jurídica, tal como prevê a norma do n.º 5 deste artigo. A Comissão desejou saber das razões subjacentes a esta previsão uma vez que aquando do recrutamento são estabelecidos determinados direitos e regalias na esfera jurídica do trabalhador, associados à categoria para a qual concorreu.
- **87.** Em resposta à Comissão foi referido pelo proponente que "1) Apesar de poder haver redução dos direitos e regalias que o trabalhador detenha, o mesmo pode estar interessado em mudar de serviço; 2) Caso o trabalhador não dê o seu consentimento não existe transferência daquele trabalhador para aquele serviço."⁴⁹
- **88.** A Comissão compreendeu as explicações do proponente mas julga importante sublinhar que considera importante que seja respeitada a opinião do trabalhador caso a transferência envolva redução dos direitos e regalias que o trabalhador detenha, devendo ser feito um uso escrupuloso da norma.
- 89. A questão da redução dos direitos foi igualmente suscitada pela Comissão a propósito da comissão eventual de serviço e do destacamento, solicitando a Comissão esclarecimentos sobre se esta questão também se colocaria nestas duas situações previstas no artigo 8.º da proposta de lei, tendo o proponente prestado os devidos esclarecimentos.

7.

4.

\$



⁴⁹ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.º Comissão Permanente...,* pág. 26 da versão em língua portuguesa (resposta 45).



90. Assim, esclareceu o proponente: "1) Na comissão eventual de serviço pode acontecer que alguns direitos e regalias sejam diminuídos. Por exemplo, o trabalhador que vá exercer funções para a Interpol de Singapura não poderá, certamente, ter por exemplo os mesmos feriados que em Macau. Se os feriados de Singapura forem em menor número. O trabalhador terá menos feriados do os que teria se exercesse funções em Macau. Mas também pode vir a ter mais se os feriados em Singapura forem em maior número. 2) O trabalhador que exerce funções em comissão eventual de serviço não perde a sua ligação à APM, sendo-lhe, ainda, garantido poder continuar a proceder a descontos, directamente ou através do serviço onde exerce funções, para efeitos de assistência na doença, do regime de aposentação e sobrevivência, do regime de previdência ou do regime de segurança social ao qual esteja vinculado, sendo os encargos relativos à entidade patronal assegurados por aquele serviço ou pela Administração, nos termos do despacho de nomeação. 3) No entanto, e tendo em conta a natureza do exercício de funções em comissão eventual de serviço a qual pode ter lugar em locais, não só distantes, mas com regras laborais diferentes, pode não ser possível garantir todos os direitos e regalias de que o trabalhador usufrui em Macau. Mas, por outro lado, nada impede que esses direitos sejam melhores e/ou em maior quantidade. 4) No que concerne ao destacamento, o n.º 8 deste artigo define que "durante o exercício de funções no serviço de destino, ao trabalhador destacado nos termos do n.º 1 é aplicável o regime de trabalho do serviço de destino, mantendo-se as regalias previstas no contrato existente", isto porque o pessoal destacado exerce funções no serviço de destino, sendo-lhe aplicado naturalmente o regime de trabalho do serviço de destino. Deste modo, para além dos direitos e regalias referentes ao regime de trabalho, são mantidos os direitos e regalias que o trabalhador destacado detinha, por força da referida disposição legal."50

⁵⁰ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* pág. 27 da versão em língua portuguesa (resposta 46).

Marine De Marine



- 91. A Comissão reitera o seu entendimento vertido no ponto 88 deste Parecer.
- **92.** Ainda **no âmbito do destacamento** a Comissão solicitou esclarecimentos sobre as razões de determinaram que neste caso em concreto, ou seja, no destacamento de trabalhadores das entidades com estatutos privativos de pessoal para os serviços públicos da Administração, estes sejam pagos pelo serviço de origem e não pelo serviço do destino, como é a regra geral do regime do destacamento (tal como previa o n.º 5 do artigo 33.º do ETAPM na versão inicial da proposta de lei).
- 93. O proponente esclareceu a Comissão sobre as razões da excepção ao regime geral prevista nesta norma, tendo referido que "Os serviços que têm estatutos privativos de pessoal são serviços autónomos. Caso o trabalhador desses serviços seja destacado para exercer funções num serviço simples, é possível que este serviço não possa executar o regime de vencimento do trabalhador em causa, uma vez que ao pessoal de um serviço autónomo é aplicado um regime de vencimento diferente de um serviço simples. Para evitar que sejam prejudicados os direitos do trabalhador, é previsto que o trabalhador destacado é pago pelo serviço de origem."51
- **94.** A Comissão acolheu a intenção legislativa subjacente a esta norma e concordou com o entendimento aí manifestado.

41

1-7 / M. B.

⁵¹ Resposta do Governo à *Lista das questões da 3.ª Comissão Permanente...,* pág. 28 da versão em língua portuguesa (resposta 47).



IV - Apreciação na especialidade

- 95. Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela Comissão teve como pressuposto, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.
- **96.** Durante a apreciação na especialidade, a Comissão contou com a estreita colaboração do proponente. A análise que a seguir se faz reflecte as preocupações da Comissão e tem como referência a versão alternativa da proposta de lei apresentada pelo Governo.
- 97. Esta análise terá apenas como foco reflectir as alterações introduzidas na proposta de lei em consequência do trabalho realizado pela Comissão, as quais, como é óbvio, não alteraram a intenção legislativa subjacente à proposta de lei. A menção aos artigos será feita com referência à versão alternativa da proposta de lei enviada à Comissão pelo Governo em 17 de Fevereiro de 2023, salvo quando, por conveniência de exposição, seja necessário fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

Nestes termos:

Sistemática

98. Assim, em primeiro lugar, cumpre referir que, para facilidade de leitura e melhor compreensão da proposta de lei, foram introduzidos melhoramentos na sua sistemática, tendo-se dividido a proposta de lei em quatro capítulos (Capítulo I –



Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau; Capítulo II – Alteração aos diplomas conexos; Capítulo III – Situações especiais; Capítulo IV – Disposições transitórias e finais).

99. A razão da introdução deste melhoramento técnico deve-se ao facto de a proposta de lei tratar de diferentes matérias e alterar diversos diplomas legais, para além de acrescentar normação nova, distinta das normas de alteração àqueles diplomas. Em concreto, não havia uma distinção clara entre as normas de alteração ao ETAPM, aos seus diplomas conexos e a parte do articulado que constitui normação nova.

100. Julga a Comissão que a sistematização introduzida facilitará a leitura e compreensão da lei.

• Capítulo I – Alteração ao Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM)

101. Artigo 4.º – (Competências)

Foi aditado o n.º 3 de forma a prever o recurso administrativo necessário a interpor dos actos praticados pelos directores dos serviços ao abrigo das competências previstas no n.º 2. As razões deste aditamento encontram-se devidamente esclarecidas na Parte da generalidade deste parecer, nos pontos 13 a 21, para onde se remete.

102. Artigo 8.° – (Processo individual)

Foram feitas algumas melhorias de redacção nos n.ºs 1 e 4 a 7 deste artigo para uma melhor clarificação do seu conteúdo.

1.













103. Artigo 30.º – (Comissão eventual de serviço)

Em consequência das opiniões trocadas entre o proponente e a Comissão de que se deu conta nos pontos 80 a 85 deste Parecer e para os quais se remete, o proponente tomou a decisão <u>de aditar a alínea c) ao n.º 1 deste artigo 30.º</u>, a prever que os trabalhadores e agentes da Administração Pública de Macau passam a poder exercer funções em regime de comissão eventual de serviço nas entidades públicas com estatutos privativos de pessoal.

Neste artigo foram também introduzidas alterações no seu n.º 6 a excluir o pessoal referido na alínea a) do n.º 1 do limite máximo de remunerações previsto no artigo 176.º deste ETAPM para os trabalhadores da função pública, tendo sido explicado à Comissão as razões desta alteração. Assim, o proponente pretende manter o regime actual em que já se exclui deste limite o pessoal que preste serviço nos organismos internacionais em representação da RAEM, e, para além disto, como pode acontecer que altos cargos da RAEM possam vir a exercer funções na Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin, houve também necessidade de salvaguardar esta situação para que não haja diminuição das remunerações actualmente auferidas por estes altos cargos.

104. Artigo 32.º – (Transferência)

Este artigo sofreu algumas alterações, umas de conteúdo e outras de redacção, nomeadamente **com o aditamento de um novo n.º 2**, uma vez que a matéria relativa ao consentimento do trabalhador em caso de transferência causou preocupações no seio da Comissão. Assim, considerou a Comissão, a intenção legislativa de fazer prevalecer a conveniência de serviço em caso de desacordo entre o trabalhador e a Administração deveria ficar claramente definida na proposta de lei. O proponente foi

1.

4.3

and h





sensível às preocupações da Comissão tendo aditado um novo número 2 onde se regula a matéria. Assim, o interesse do serviço será o factor prioritário a ter em consideração na transferência, não obstando, contudo, que o Governo possa ponderar outros factores, como razões familiares, etc.

A redacção da alínea b) do n.º 3 foi melhorada no sentido de prever com clareza que em caso de transferência de trabalhador em regime de contrato administrativo de provimento o contrato a celebrar, com o serviço do destino, deverá ter a duração do contrato pré-existente à data da transferência no serviço de origem do trabalhador.

Por outro lado, uma vez que a situação do trabalhador ainda não está completamente definida quando se encontre em regime de nomeação provisória, dependendo a sua nomeação definitiva do tempo de serviço e da avaliação do desempenho, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 22.º do ETAPM, entendeu-se apropriado determinar que a transferência só pode ocorrer após o trabalhador ser nomeado definitivamente no respectivo lugar. Assim, para além do período experimental constante na versão inicial da proposta de lei, considerou-se também aditar ao n.º 4 a nomeação definitiva como pressuposto para a transferência.

No n.º 5 foi feito um pequeno melhoramento de redacção no sentido de ficar mais claro que a transferência por iniciativa da Administração ocorre independentemente de haver ou não lugar no quadro do serviço do destino, criando-se o lugar após a transferência.

4.

3





105. Artigo 33.° – (Destacamento)

Foi aditado um novo n.º 2 pelas mesmas razões porque se aditou o n.º 2 do artigo 32.º, remetendo-se para as explicações constantes no primeiro parágrafo do ponto 104 deste Parecer.

O n.º 3 sofreu pequenas melhorias de redacção na versão portuguesa, mantendo-se a intenção legislativa inicial.

Houve necessidade de prever o procedimento no caso de destacamento de trabalhador em regime de contrato administrativo de provimento, o que foi feito com o aditamento de um novo n.º 4.

Tal como se explicou nos pontos 54 a 58 deste Parecer, no seio da Comissão houve dúvidas sobre a manutenção do prazo de 1 ano para o destacamento, tendo alguns deputados considerado, que ainda que se mantivesse este prazo como regime regra, deveriam considerar-se situações excepcionais em que este prazo pudesse não ser adequado e, por isso, a regra da improrrogabilidade prevista no n.º 6 deste artigo 33.º da versão inicial da proposta de lei deveria ser reponderada.

Em consequência destas preocupações **o proponente aditou o n.º 9** prevendo, que em casos excepcionais, devidamente justificados, o prazo de um ano do destacamento poderia ser prorrogado por um período não superior a um ano.

Foi igualmente aditado um novo n.º 10 a prever que no caso de o destacamento ter como destino um serviço sem quadro de pessoal o prazo deverá ser fixado no despacho que autorize o destacamento, podendo este prazo ser prorrogado. A razão de existirem diferentes regimes de prazo para o destacamento, e de se prever

y.

 \mathcal{O}







que no caso dos serviços sem quadro de pessoal o prazo do destacamento poder ser prorrogado sem que se estabeleça qual o prazo limite, prende-se exactamente com a existência ou não de quadro de pessoal. Assim, o entendimento subjacente do proponente é o de que sendo o destacamento uma mobilidade transitória, caso o serviço do destino continue a necessitar do trabalhador após o decurso do prazo de um ano, ou da sua prorrogação excepcional por mais um ano, o trabalhador deverá transferir-se para o quadro de pessoal do serviço onde se encontra a exercer funções. Contudo, como no caso de não existir quadro de pessoal não se pode proceder à transferência, se continuar a existir necessidade do trabalhador por parte do serviço do destino então poderá eventualmente haver lugar à prorrogação do prazo do destacamento, sendo este determinado entre o serviço de origem do trabalhador e o do destino.

Capítulo II – Alteração aos diplomas conexos

106. Alteração à Lei n.º 12/2015 – (Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos) – artigo 6.º - Duração e renovação do contrato

A parte final do n.º 6 deste artigo suscitou preocupações à Comissão uma vez que aí se determinava que aos trabalhadores previamente providos com contratos administrativos de provimento, que tivessem sido nomeados em comissão de serviço que fosse dada por finda, deveria ser celebrado um novo contrato administrativo de provimento com duração igual à do contrato anterior desde que não houvesse interrupção no exercício de funções. Ora, esta parte final da determinação "desde que não houvesse interrupção de funções" suscitou dúvidas face ao regime previsto no artigo 52.º52 do RA n.º 14/2016, concretamente do seu n.º 2, onde se determina que o

1.2









⁵² **Regime especial de recrutamento** - Artigo 52.º - Titulares dos cargos de direcção e chefia - "1. O pessoal de direcção e chefia provido por nomeação em comissão de serviço e sem lugar de origem do quadro, que veja 47



pessoal de direcção e chefia que veja as suas comissões de serviço cessadas e que seja novamente contratado <u>pode sê-lo no prazo de seis meses após a cessação da</u> comissão de serviço.

Assim, parecia haver alguma discrepância entre a norma do n.º 2 do artigo 52.º do RA n.º 14/2016 e a parte final do n.º 6 do artigo 6.º agora proposto, tendo a Comissão suscitado a questão junto do proponente. Este compreendeu as dúvidas da Comissão e alterou a norma em conformidade. Assim, a norma deixou de fazer referência à necessidade de não haver interrupção de funções entre o fim da comissão de serviço e o início do novo contrato, tendo ainda, para maior clareza do regime, estipulado que se contava todo o tempo da comissão de serviço para efeitos de celebração do novo contrato. Ou seja, um trabalhador que à data da nomeação em comissão de serviço tivesse um contrato administrativo de provimento de longa duração e nele estivesse posicionado há dois anos, por exemplo, se estiver dois anos em comissão de serviço o novo contrato a celebrar deverá ser um contrato administrativo de provimento sem termo, desde que, como é obvio, esteja também cumprido o requisito da avaliação do desempenho referido no n.º 2 deste artigo 6.º em alteração.

Assim, em conclusão, fica agora claro que a celebração do novo contrato não implica que não haja interrupção de funções e que o tempo prestado em regime de comissão de serviço é contado na celebração no novo contrato, determinando o tipo de contrato a celebrar: de longa duração ou sem termo, consoante o tempo de serviço prestado na Administração. Já o tempo de serviço prestado fora da Administração,

格别

cessada a comissão de serviço, pode ser contratado por qualquer serviço ou entidade nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 14/2009, mediante autorização do Chefe do Executivo. 2. A contratação a que se refere o número anterior deve ser feita, sempre que possível, no prazo de seis meses após a cessação da comissão de serviço."



entre a cessação da comissão de serviço e a celebração do novo contrato, não é contabilizado para nenhuns efeitos⁵³.

107. Artigo 9.° - Mobilidade

Por razões de uma melhor sistematização das matérias e coerência dos regimes os n.ºs 2 e 3 deste artigo 9.º foram cancelados e as matérias aí previstas recolocadas na alínea b) do n.º 3 do artigo 32.º do ETAPM na proposta de lei, no que se refere à "transferência", e no n.º 4 do seu artigo 33.º, no que respeita ao "destacamento", sem que se mexesse na intenção legislativa inicial.

108. Alteração à Lei n.º 2/2011 - (Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família) – artigo 3.º - Competência

Foi aditado um novo n.º 2 ao artigo 3.º da Lei n.º 2/2011, pelas mesmas razões que determinaram o aditamento do n.º 3 ao artigo 4.º do ETAPM, remetendo-se para as explicações prestadas a propósito deste aditamento.

109. Alteração à Lei n.º 14/2009 - (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos) - Artigo 16.º - Reconversão profissional

Este artigo sofreu melhorias de redacção em vários dos seus números que em nada afectaram a intenção legislativa inicial, que se consubstancia em a reconversão ocorrer por iniciativa da Administração.



⁵³ Alguns Deputados solicitaram ao proponente esclarecimentos relativamente ao tempo prestado em entidades privadas entre o fim da comissão de serviço e a recontratação pela Administração, tendo este esclarecido que esse tempo não é contabilizado para nenhuns efeitos na função pública.



Sobre a matéria referida do parágrafo anterior houve Deputados que solicitaram ao proponente que considerasse a possibilidade de a reconversão profissional também operar por iniciativa do trabalhador, à semelhança do regime da transferência e do destacamento. Contudo, o proponente considera que o objectivo deste mecanismo da reconversão é a melhoria da gestão dos recursos humanos dos serviços, sendo que esta gestão é matéria da competência dos serviços públicos que sabem de que pessoal precisam, que pessoal está em excesso ou em défice, e em que subunidades e funções é necessário. Aliás, como a própria norma da alínea 1) do n.º 2 indica, uma das razões para a reconversão profissional é precisamente "a racionalização dos recursos humanos em função das necessidades dos serviços", sendo que se situam na mesma linha de entendimento as restantes alíneas.

Não obstante as explicações prestadas pelo proponente, aqueles Deputados mantêm a sua posição no sentido de que a reconversão profissional deveria também operar por iniciativa dos trabalhadores.

Entendeu-se, para uma melhor sistematização das matérias, criar um novo número (n.º 5) a prever o consentimento do trabalhador no caso de a reconversão envolver carreiras com conteúdos funcionais diferentes.

Foi também aditado um novo n.º 16 a determinar que a reconversão profissional de certas carreiras especiais inseridas nas aéreas da Educação, Justiça, Redacção de Línguas, Registos e Notariado, Saúde e Segurança, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 14/2009, será regulada por diploma próprio.



110. Alteração ao Decreto-Lei n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro – artigo 3.º (Regime)

Pelas razões expendidas a propósito do aditamento do n.º 3 ao artigo 4.º do ETAPM na proposta de lei, foi também aditado o n.º 14 ao artigo 3.º deste Decreto-Lei, remetendo-se para as considerações tecidas nos pontos 13 a 21 deste Parecer.



• CAPÍTULO III - Situações especiais

111. Artigo 7.º – Comissão eventual de serviço dos trabalhadores providos em regime de contrato individual de trabalho

Os n.ºs 2 e 3 deste artigo da versão inicial foram cancelados pelo proponente pelas razões explicadas nos pontos 75 a 78 deste Parecer, para os quais se remete.

112. Artigo 8.º – Comissão eventual de serviço e mobilidade dos trabalhadores providos ao abrigo de estatutos privativos de pessoal

Este artigo sofreu melhorias de redacção em vários dos seus números.

• CAPÍTULO IV – Disposições transitórias e finais

113. Artigo 10.º - Revogação

Em consequência do cancelamento dos n.ºs 2 e 3 da versão inicial do artigo 9.º da Lei n.º 12/2015, e da colocação do seu conteúdo nos artigos 32.º e 33.º do ETAPM, na proposta de lei, houve necessidade de proceder à revogação expressa daquelas

1/3

4.

3

 \mathcal{O}





normas, pelo que foram as mesmas aditadas ao elenco de normas a revogar pela presente proposta de lei.

114. Artigo 11.º - Entrada em vigor

O proponente manifestou à Comissão que a entrada em vigor desta lei se reveste de uma certa urgência uma vez que a mesma se vai aplicar ao pessoal que presta funções na Zona de Cooperação Aprofundada entre Guangdong e Macau em Hengqin. Em consequência deste facto propôs que a futura lei entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, o que foi aceite pela Comissão.

V - Conclusão

Analisada e apreciada a proposta de lei, a Comissão:

- a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) sugere que na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Assembleia Legislativa, aos 20 de Fevereiro de 2023.

·.

M

Sof



A Comissão,

4 113 29

Vong Hin Fai (Presidente)

Leong Sun lok (Secretário)

Si Ka Lon

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Zheng Anting



Lei Chan U

Wang Sai Man

少女人生

Chan Hou Seng

33R7)3

Kou Kam Fai

→ 〈 V V// Lam U Tou