



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

Requerimento: 319 / VIII / 2ª

De: Dep. Manuela Aguiar, José Reis Arnaut e Natália Carrascalão

Entrada : 2000 / 10 / 14

Resposta : 2001 / 03 / 14

Transmitida a M.

J. Carrascalão

14/03/01

**ASSUNTO: Requerimento nº 319 / VIII / 2ª
dos Senhores Deputados Manuela Aguiar, José Reis Arnaut e Natália Carrascalão (PSD)**

Em resposta ao requerimento em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública de transmitir a V. Ex.ª a seguinte informação:

- a) não se encontra justificação para reabrir o processo de ingresso ou alterar o quadro em que o mesmo se desenvolveu;
- b) não se encontra justificação para atribuir direitos do regime de aposentação a quem não adquiriu a qualidade de funcionário ou agente da Administração Pública Portuguesa.

Como fundamento da posição acima expressa, junto informação relativa ao processo de integração e ingresso na Administração Pública Portuguesa, que inclui a correspondente análise e resposta às questões formuladas no Requerimento n.º 319/VIII(2ª), nelas se incluindo a referência à revisão de decisões anteriormente tomadas relativamente a um conjunto de dez trabalhadores cujos processos tinham sido indeferidos.



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

Informação

Requerimento n.º 319/VIII(2.a) de Deputados do PSD Reabertura do processo de ingresso dos Funcionários Públicos de Macau.

Sobre o requerimento referenciado em epígrafe, cumpre sobre ele elaborar a presente nota de comentário tendo subjacente um balanço do processo de integração, apresentado pelos Senhores Deputados Manuela Aguiar, José Reis Arnaut e Natália Carrascalão, do Grupo Parlamentar do PSD, entende o Governo apresentar os seguintes esclarecimentos relativos aos processos de integração e de ingresso, nos quadros dos serviços da República, por parte de trabalhadores da Administração de Macau:

I - OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO E DE INGRESSO

1. Enquadramento

A integração de pessoal dos quadros e o ingresso de pessoal sem lugar no quadro da Administração de Macau, foram objecto de regulamentação em vários diplomas:

- O **Estatuto Orgânico de Macau (EOM)**, aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23-A/96, de 29 de Julho, estabelece no n.º 2 do artigo 67.º que o pessoal dos quadros do território de Macau, *“poderá, a seu requerimento e obtida a concordância do Governador, transitar para os quadros dependentes dos órgãos de soberania ou das autarquias da República, mediante a nomeação para os novos quadros pela respectiva entidade competente.”*

Embora esta faculdade nunca haja sido objecto de regulamentação, a prática da aplicação do EOM, foi no sentido de atribuir no ordenamento da República a categoria correspondente à detida no quadro de Macau, com salvaguarda da contagem de todo o tempo de serviço ali prestado.

Saliente-se, no entanto, que a aplicação deste normativo era discricionária, dependendo, caso a caso, da autorização do Governador de Macau e da entidade competente para proceder à nomeação nos quadros da República.

- O **Decreto-Lei n.º 357/93**, de 14 de Outubro, estabeleceu e regulamentou o direito de integração na Administração Pública Portuguesa dos funcionários, civis e



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretários de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

militarizados, providos à data da entrada em vigor do diploma (15.OUT.93) nos quadros da Administração Pública de Macau, por nomeação, provisória ou definitiva, e por assalariamento.

A integração do pessoal abrangido por este diploma, inicialmente foi feita na carreira e categoria de que era detentor naquela data de 15.OUT.93, sendo o tempo de serviço prestado em Macau contado para todos os efeitos legais.

O Decreto-Lei n.º 89-E/98, de 13 de Abril, veio permitir a integração na base de qualquer outra carreira em que o funcionário, após a referida data de 1993, tenha sido provido, sem prejuízo do índice remuneratório a que teria direito se fosse integrado na situação anterior.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 346/99, de 27 de Agosto, veio descongelar a categoria de integração, dando relevância aos provimentos efectuados na categoria imediatamente superior até 24 de Maio de 1995 (data em que terminou o prazo para os funcionários requererem a integração), ou posteriormente desde que os concursos tivessem sido abertos até essa mesma data.

- O **Decreto-Lei n.º 89-F/98**, de 13 de Abril, estabeleceu e regulamentou o direito de ingresso na Administração Pública Portuguesa do pessoal sem lugar de origem nos quadros da Administração Pública de Macau, designadamente o pessoal provido, nos termos do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (ETAPM), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, por contrato além do quadro e de assalariamento em 1 de Março de 1998, bem como outro pessoal vinculado às instituições públicas do território por contrato individual de trabalho.

O ingresso na Administração Pública Portuguesa do pessoal abrangido por este diploma, mediante a afectação a um quadro transitório criado para o efeito na Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), operou-se no 1.º escalão da categoria de ingresso da carreira para que foi habilitado tendo em consideração as funções desempenhadas e o regime de carreiras vigente em Macau até 1 de Março de 1998.

2. Organização do processo

Em conformidade com os normativos referidos, o processo organizado de integração e ingresso de pessoal de Macau, terminou formalmente em 1 de Outubro de 1999, com a efectiva aquisição de vínculos à Administração Pública Portuguesa, proporcionada, ainda em Macau, pelo Decreto-Lei n.º 347/99, de 27 de Agosto.

- Para o pessoal dos quadros, o processo começou a ser desenvolvido em 1994, com o reconhecimento das respectivas opções de integração e a partir de Novembro de



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

1995 com a efectiva transferência para a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) ou directamente para os serviços congéneres da República, dos primeiros funcionários do Território;

Neste âmbito foram ainda produzidos alguns diplomas que ajudaram a identificar e a definir de forma mais precisa os contornos da integração nos serviços da República com atribuições semelhantes aos de Macau:

- Despacho Normativo n.º 95/94, de 25/01, sobre a integração de pessoal militarizado;
 - Despacho Normativo n.º 96/94, de 25/01, sobre a integração dos bombeiros;
 - Despacho n.º 8-D/94, de 25/05, sobre a equiparação das carreiras do pessoal civil;
 - Despacho n.º 2-D/95, de 15/02, sobre a equiparação das carreiras do pessoal civil;
 - Decreto-Lei n.º 286/95, de 30/10, sobre a integração do pessoal da saúde;
 - Decreto-Lei n.º 304/95, de 18/11, sobre a integração do pessoal docente;
 - Decreto-Lei n.º 89-C/98, de 13/04, sobre a integração dos funcionários da justiça;
 - Decreto-Lei n.º 89-D/98, de 13/04, sobre a integração dos funcionários dos registos e do notariado;
- Para o pessoal sem lugar nos quadros de Macau, o processo começou apenas em 1998, com a publicação das listas de afectação à DGAP, e a partir de Julho do mesmo ano com o efectivo ingresso na Administração Pública dos primeiros agentes.

Para este pessoal foi ainda produzido o Despacho n.º 12106/98, de 5 de Maio, que estabelece a tabela de equivalências entre as carreiras de regime geral de Macau e de Portugal.

3. Planeamento dos efectivos

O processo foi planeado em Macau de acordo com as necessidades dos serviços do Território e tendo em consideração também, sublinhe-se, a vontade e expectativas de permanência em Macau manifestada pelos trabalhadores (*vide* Quadro 1 - Mapa resumo dos processos).

- Os funcionários abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 357/93, puderam escolher o semestre e ano em que desejavam cessar funções em Macau, e as alterações que se verificaram nas datas de integração resultaram de pedidos de antecipação ou de adiamento dessas datas, dos próprios funcionários que, na generalidade dos casos, foram atendidos. Assim, mais de dois terços (263) destes efectivos apenas saiu de Macau em 1998 e 1999, contra apenas um terço (113) que saiu entre 1995 e 1997.



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretários de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

- Quanto ao pessoal que foi abrangido pelo Decreto-Lei n.º 89-F/98, o curto tempo que já restava para a data da transição de Macau, não permitiria nunca a mesma flexibilidade de gestão que foi alcançada com o processo de integração do pessoal do quadro.

Com efeito, este diploma, tendo sido apenas publicado em Abril de 1998, forçosamente teria de prever um prazo curto de opção para viabilizar em tempo oportuno a organização e tramitação, em Macau e em Portugal, dos respectivos processos, já que os primeiros trabalhadores quiseram sair de Macau em Julho desse ano e essa vontade foi respeitada.

E, estando prevista, nos termos do referido Decreto-Lei n.º 89-F/98, a conclusão do respectivo processo até 31 de Dezembro de 1998, apenas pouco mais de metade (342) dos efectivos que requereram o ingresso saíram, de facto, de Macau até àquela data, o que significa, ao contrário, que quase metade (284) viu adiado para 1999 o prazo de apresentação na DGAP, ao abrigo de uma norma de excepção prevista no mesmo diploma, e destes mais de uma centena ficou ainda a trabalhar em Macau ao abrigo da licença especial que, para esse efeito, foi criada pelo Governo Português através do Decreto-Lei n.º 89-G/98, de 13 de Abril.

Situações	1995	1996	1997	1998	1999	Totais
Pessoal Integrado	16	42	51	138	101	348
Aposentados	-	1	1	4	6	12
Falecidos	-	-	2	1	1	4
Licença Especial	-	-	-	-	12	12
Subtotal (quadro)*	16	43	54	143	120	376
Pessoal Ingressado	-	-	-	338	168	506
Exonerados	-	-	-	4	8	12
Aposentados	-	-	-	-	1	1
Licença Especial	-	-	-	-	107	107
Subtotal (QTM)**				342	284	626
Totais	16	43	54	485	404	1002

Quadro 1 - Mapa resumo dos processos de integração e ingresso

*) *Pessoal dos quadros de Macau integrado ao abrigo do DL 357/93*

**) *Quadro Transitório de Macau - Pessoal sem lugar nos quadros de Macau ingressado na Administração Pública ao abrigo do DL 89-F/98*



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares

4. Colocação em actividade

A colocação deste pessoal nos serviços da República, da responsabilidade da DGAP, fez-se na generalidade dos casos num prazo relativamente curto de poucos meses.

Em situações pontuais registaram-se prazos maiores de colocação, até um ano, ou mesmo a impossibilidade de colocação, caso em que se tornou legalmente obrigatória a passagem à situação de licença sem vencimento de longa duração, resultantes de várias dificuldades:

- O local de residência escolhido pelo funcionário ou agente, muitas vezes em concelhos com reduzida ou nula existência de serviços públicos;
- A inexistência na Administração Pública Portuguesa de serviços similares aos de Macau, donde a experiência dos trabalhadores, muito ligada a aspectos específicos desses serviços, como é, p.e., o caso dos intérpretes e tradutores de chinês, do pessoal dos Correios e das câmaras municipais, que terá induzido algum desinteresse nos serviços pela respectiva integração.
- O desinteresse dos próprios funcionários e agentes que, em casos limites, obstaculizaram as várias hipóteses que foram surgindo até esgotar o respectivo prazo de colocação.
- As dificuldades orçamentais de alguns serviços que, em casos pontuais, fizeram anular ou protelar a conclusão do processo de colocação em actividade.

Saliente-se a este propósito que, embora algum pessoal tenha sido integrado em autarquias, estas não estavam obrigadas estatutariamente a solicitar ou a aceitar a integração do pessoal afecto à DGAP, pelo que as alternativas de integração, que em alguns concelhos passavam pelas respectivas autarquias, virtualmente não existiram.

Apresenta-se no quadro seguinte um resumo da situação, no final de 2000, do pessoal oriundo de Macau que transitou para a Administração Pública Portuguesa.

Situações do pessoal	Quadro	QTM	Totais
Integrado em serviços	339	484	823
Comissão de serviço em Gabinete	0	3	3
Disponível para colocação	2	17	19
Licença p/ assistência a filhos	2	8	10
Licença sem vencimento	4	12	16
Aposentado	12	1	13
Falecido	4	0	4
Exonerado	1	17	18
Licença especial em funções na RAEM	12	84	96
Totais	376	626	1002

Quadro 2 - Mapa resumo do processo de colocação pela DGAP



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Assuntos de Estado
dos Assuntos Parlamentares

5. Críticas ao processo de integração

O aspecto que mereceu mais críticas, desde o estabelecimento do regime de integração constante do Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro, e que agora volta a ser questionado, foi efectivamente a questão da categoria de integração, que ficava congelada à situação existente à data da entrada em vigor do diploma, ou seja Outubro de 1993.

Essas críticas foram parcialmente reconhecidas pelo Governo Português, motivando a publicação de dois diplomas já atrás referenciados:

- O Decreto-Lei n.º 89-E/98, de 13 de Abril, que, dando acolhimento a algumas recomendações formuladas pela Provedoria de Justiça, reconheceu os provimentos resultantes de concursos cujos despachos de nomeação tivessem sido proferidos antes da data de entrada em vigor do referido DL 357/93;

Permitiu ainda que o pessoal que houvesse mudado de carreira, até efectivar a integração, pudesse requerer a alteração da sua carreira e categoria de integração, salvaguardando-se o índice remuneratório mais favorável a que pudesse ter direito pela integração na categoria anteriormente reconhecida;

- O Decreto-Lei n.º 346/99, de 27 de Agosto, que veio permitir avançar a data de referência da categoria de integração para 24 de Maio de 1995 (data esta em que terminou o período de opção de um ano que havia sido fixado), ficando no entanto a efectiva alteração da categoria dependente de requerimento dos funcionários, a apresentar no prazo de noventa dias.

A solução encontrada parece ter alcançado um equilíbrio que na generalidade foi bem aceite por todos os interessados, sem entrar em conflito com os interesses dos demais funcionários dos quadros da República.

Com efeito, ao ser-lhes reconhecido o direito de integração, os funcionários dos quadros de Macau, adquiriram imediatamente um vínculo (suspensão) à Administração da República Portuguesa que, para se tornar efectivo, passava a depender apenas da confirmação proporcionada pelo acto de efectivação da integração.

A sua continuação em exercício de funções na Administração do território de Macau era expressamente autorizada pelo artigo 4.º do DL 357/93, mantendo-os sujeitos ao regime vigente em Macau, excepto no tocante ao regime de aposentação que passava a ser o da República, já que a par do reconhecimento do direito de integração se tornavam subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e viam transferidos para esta entidade todos os descontos pelo tempo de serviço prestado em Macau.

A própria regulamentação local do regime de integração, constante do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, atribuiu-lhes a qualidade de supranumerários aos quadros locais e salvaguardou-lhes especificamente o direito à carreira nos termos do ETAPM, consignando a possibilidade de continuarem a ser opositores a concurso, que de outro modo e por força do regime de integração lhes estaria vedado, o que confere à situação um contexto de produção de efeitos eminentemente local.



Presidência do Conselho de Ministros
Generalato do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares

De facto, o pessoal a quem foi reconhecido o direito de integração aproximava o seu estatuto jurídico-funcional daquele que a generalidade dos funcionários dos quadros da República a exercer funções no Território detinha, já que para estes, as alterações de carreira e categoria ocorridas em Macau nenhuma relevância tinham para o seu quadro de origem.

A situação afigura-se equilibrada também do ponto de vista da equidade dos ordenamentos jurídicos então vigentes em Macau e na República. Com efeito, em Macau o regime de quadros e carreiras revestia-se de algumas particularidades que o tornavam bastante mais favorável, permitindo aos funcionários do Território uma progressão rápida que era inatingível nos serviços da República:

- Desde finais da década de oitenta, os quadros dos serviços públicos de Macau foram organizados em dotações globais por carreiras, o que significa que as promoções não dependiam da existência de vagas - cada funcionário detinha o seu lugar do quadro que o acompanhava da base até ao topo da carreira;

Em Portugal tem vigorado o princípio das dotações por categoria, pelo que as promoções, independentemente dos demais requisitos, implicam sempre a existência de vagas nas categorias de acesso a que os funcionários pretendam concorrer. Apenas em 1998 foi iniciado o processo de globalização das dotações das carreiras (inicialmente apenas para a carreira técnica superior) e só no corrente ano de 2001 o sistema será implementado para todas as carreiras.

- Em Portugal, o tempo mínimo para ser opositor a concurso de acesso (promoção) é, no regime geral, de 3 ou 4 anos com classificação de muito bom ou bom, respectivamente, enquanto em Macau esse tempo era de apenas de 2 ou 3 anos com as mesmas classificações. Em condições ideais, para uma carreira que tenha quatro categorias, significa que em Macau poder-se-ia chegar ao topo em 6 anos enquanto em Portugal seriam necessários 9 anos.

Para o exemplo considerado, se for tido em conta o tempo de abertura e realização de um concurso e as disponibilidades orçamentais normais dos serviços, a expectativa em Macau de alcançar o topo da carreira situava-se entre os 8 e os 10 anos - havia na década de 90 grande disponibilidade orçamental e os concursos tinham um número muito reduzido de opositores - enquanto em Portugal tal expectativa situa-se ainda, na melhor das hipóteses, entre os 12 e os 15 anos - às condições mais adversas do requisito do tempo serviço, juntam-se ainda restrições orçamentais da generalidade dos serviços e o maior número de opositores, que implica também maior probabilidade de recursos, torna muito mais demorado qualquer concurso.

Ainda assim, o possível estagnamento na carreira por parte dos funcionários de Macau ficou reduzido no máximo a 4 anos (desde 1995 a 1999), pelo que, considerando que ali era muito mais rápido o processo de promoção, o resultado final da solução, no que



Residência do Conselho de Ministros

*Gabinete do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

respeita ao equilíbrio relativo dos dois ordenamentos de carreiras, afigura-se francamente positivo.

6. Críticas ao processo de ingresso

Não são conhecidas críticas substanciais aos contornos jurídicos do processo de ingresso, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 89-F/98, de 13 de Abril, apesar de se verificarem diversas reclamações relativamente à sua aplicação e exposições de pessoal que por já não estar vinculado à Administração do Território não pôde dele beneficiar.

Em concreto, foi proposto pela DGAP o indeferimento em seis situações, abrangendo 20 pessoas radicadas no Território:

- **Pessoal contratado pelo IPOR (Instituto Português do Oriente):**
Implicados três trabalhadores que, em 1 de Março de 1998, exerciam funções em regime de contrato individual de trabalho no IPOR (instituição de direito privado, que coopera com a Administração do território de Macau, mas na qual, todavia, não se integra).
Apesar de terem anteriormente trabalhado na Direcção dos Serviços de Educação e Juventude de Macau (DSEJ), e continuarem a desempenhar funções enquadradas por um protocolo celebrado entre a DSEJ e o IPOR, estes trabalhadores rescindiram por mútuo acordo os contratos que mantinham com a DSEJ, perdendo o vínculo que os ligava à função pública de Macau.
- **Pessoal contratado pelo regime de aquisição de bens e serviços:**
Implicadas seis pessoas que, em 1 de Março de 1998, detinham contratos de prestação de serviços (um em contrato de tarefa) com organismos do Território, celebrados ao abrigo do regime de aquisição de bens e serviços.
Os requerimentos destes trabalhadores foram indeferidos na base do entendimento de que, por não deterem qualquer vínculo à Administração do Território de Macau, não seriam abrangidos pelo Decreto-Lei 89-F/98.
Uma reanálise dos respectivos requerimentos, motivada por recursos de alguns dos trabalhadores abrangidos, permitiu, contudo, concluir pela possibilidade de reconhecer o direito de ingresso, pelo que foram, por despacho do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa de 28.02.2001, dadas orientações para o desenvolvimento dos procedimentos necessários à concretização do ingresso na Administração Pública Portuguesa.
- **Pessoal que ultrapassou o limite de idade:**
Implicadas 4 pessoas que, em 1 de Março de 1998, tinham 65 anos (ou mais) de idade, por não respeitarem as condições de provimento exigíveis.



Presidência do Conselho de Ministros

Gabinete do Secretário de Estado

dos Assuntos Parlamentares

Os indeferimentos destes processos ficaram a dever-se a uma interpretação segundo a qual se deveria exigir o preenchimento de condições de provimento estabelecidas na Administração de Macau.

Contudo, uma reanálise dos respectivos processos permite concluir que a exigência quanto às condições de provimento deve entender-se por relação à Administração Pública Portuguesa e não de Macau, pelo que, pelo mesmo despacho do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa atrás referido, foi determinada a análise de cada um dos casos para se poder avaliar do preenchimento daquelas condições, isto é, saber se os interessados reúnem condições para, até aos 70 anos de idade, garantir o período mínimo de 5 anos de descontos para a aposentação.

Caso tal se verifique, desenvolver-se-ão os procedimentos necessários à revisão da decisão anterior.

- **Pessoal de nacionalidade brasileira:**

Implicados 4 trabalhadores de nacionalidade brasileira, que, não detendo, em 1 de Março de 1998, a nacionalidade portuguesa, não cumpriam o requisito exigido pela alínea a) do n.º 1 do art.º 1 do Dec.-Lei n.º 89-F/98.

E, apesar de três desses trabalhadores estarem investidos no estatuto geral de igualdade de direitos e deveres entre cidadãos brasileiros e portugueses, tal estatuto, segundo parecer do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, não permite aos seus titulares o exercício de funções públicas.

Outro destes trabalhadores obteve a nacionalidade portuguesa, por naturalização, apenas em 11 de Janeiro de 1999, posteriormente, portanto, à data fixada para aferição dos requisitos de ingresso (1 de Março de 1998).

- **Pessoal já vinculado à função pública portuguesa:**

Implicado um trabalhador que já detinha a qualidade de funcionário público, pois embora na situação de licença sem vencimento de longa duração o seu vínculo não se extinguiu (apenas se encontrava suspenso), sendo portanto incompatível com um novo ingresso.

- **Pessoal a realizar estágio de formação profissional:**

Implicada uma pessoa que se encontrava a realizar um estágio, ao abrigo de um protocolo de cooperação entre o Governo de Macau e uma Universidade, estágio esse com fins puramente formativos para o seu destinatário, não correspondendo ao previsto no regime de Macau para o desempenho de funções (ingresso em carreira) ou a prestação de serviço na Administração do Território.

- **Pessoal com irregularidades processuais:**

Implicado um funcionário do quadro de Macau, que apresentou para instrução do seu processo uma certidão de habilitações académicas cuja autenticidade ofereceu dúvidas, tendo-se apurado junto da entidade emissora a inexistência de registos que a suportassem. O processo foi devolvido a Macau e foi feita a obrigatória participação da ocorrência à Polícia Judiciária.



Presidência do Conselho de Ministros

Gabinete do Secretário de Estado

dos Assuntos Parlamentares

Pelo Governador de Macau foram ainda indeferidos diversos requerimentos de pessoal ligado a instituições privadas, tendo o assunto sido submetido à apreciação da DGAP que apenas se limitou a confirmar o entendimento firmado em Macau.

Implicados 31 trabalhadores de entidades que, embora prosseguindo fins de interesse público, tinham estatutos ou propriedade do direito privado, estando por esse motivo completamente afastados do âmbito de aplicação do diploma:

- 3 Trabalhadores da empresa Transportes Aéreos Portugueses (TAP), SA
- 3 Trabalhadores do Instituto Português do Oriente (IPOR)
- 1 Trabalhador da Companhia de Telecomunicações de Macau (CTM), SARL
- 2 Trabalhadores da empresa Teledifusão de Macau (TDM), SARL
- 10 Trabalhadores da empresa ADA – Administração de Aeroportos, Lda.
- 12 Trabalhadores do Laboratório de Engenharia Civil de Macau (LECM)

De salientar finalmente que, na sequência deste processo, têm sido recebidas na DGAP algumas exposições de ex-trabalhadores contratados da Administração Pública de Macau que, por terem cessado funções no Território antes de 1 de Março de 1998, não puderam beneficiar do regime de ingresso estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 89-F/98.

Tais situações, contudo, não têm no actual ordenamento qualquer tutela jurídica pelo que, não sendo possível uma reintegração automática nos quadros da Administração Pública, apenas através de concurso se afigura possível o seu ingresso.



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares

II – ANÁLISE DO REQUERIMENTO N.º 319/VIII (2.a)

Tendo-se feito na I parte deste memorando uma análise mais estruturada de todo o processo de integração de pessoal dos quadros e o ingresso de pessoal sem lugar no quadro da Administração de Macau, apresentam-se de seguida alguns comentários sobre o requerimento em apreço do Grupo Parlamentar do PSD, seguindo a ordem e numeração nele usada.

1. Permanência na RAEM

Sobre a questão da permanência na Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) e conforme evidenciam os quadros 1 e 2 atrás apresentados, os números parecem contradizer as afirmações constantes do ponto 1 do requerimento.

- Com efeito, no que respeita ao pessoal contratado que ingressou na Administração Pública Portuguesa, do total de 107 licenças especiais que até ao momento foram concedidas (algumas já durante o ano 2000 e até no corrente ano), continuam a vigorar 84, e tanto quanto é do conhecimento desta Direcção-Geral as licenças cessaram a pedido dos próprios interessados.
- Quanto ao pessoal do quadro integrado na Administração Pública Portuguesa, que ainda está afectado à DGAP, a totalidade das 12 licenças continuam a vigorar. Sabe-se no entanto que outros funcionários abrangidos pelo processo de integração continuam na RAEM, designadamente do Ministério da Saúde, talvez o grupo mais significativo, que do total de 46 licenças autorizadas, apenas 4 cessaram.
- Saliente-se ainda que existe um número elevado de funcionários dos quadros da República que se encontravam a exercer funções em Macau ao abrigo do EOM, e que ali continuam em licença especial. Dada a dispersão e autonomia dos respectivos ministérios de origem, não existem números globais que possam ser objecto de análise.

2. Problemática da integração e do ingresso

- Quanto à questão da categoria do pessoal do quadro, o essencial já foi dito no ponto 5 da I parte. A solução alcançada no que respeita ao acesso às categorias ainda obtidas em Macau, sublinha-se de novo, resultou do equilíbrio possível de interesses, mas a questão da progressão na categoria foi desde logo resolvida de forma cabal pelo próprio Decreto-Lei n.º 357/93, ao estabelecer no n.º 5 do artigo 7.º que atribuição de escalão remuneratório seria feita em função do tempo de serviço prestado em Macau, contado desde a posse na categoria de integração.

De resto, a opção pela integração, em alternativa à permanência ou à desvinculação do quadro de Macau, mais que uma escolha profissional implicava



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretária de Estado
dos Assuntos Parlamentares

naturalmente uma opção de vida em que os aspectos pessoais e familiares eram seguramente determinantes.

- Do decurso do processo de integração, temos directo conhecimento de que apenas alguns poucos funcionários, da carreira médica hospitalar e de saúde pública, manifestaram expressamente ser decisiva para a sua opção a questão da categoria. E, nesses casos, em nosso entender, com certa justificação.

De facto, o que estava em causa para eles era a estreita ligação das suas categorias aos respectivos títulos profissionais, obtidos em difíceis e exigentes cursos de especialização, certificados designadamente pela ordem dos médicos. Ao não ser reconhecida a categoria também não seria o respectivo título profissional.

E, ao contrário da generalidade dos concursos de acesso das carreiras da Administração de Macau, meramente documentais, o acesso nas carreiras médicas, dependia da frequência dos referidos cursos de especialização e da prestação de provas. Daí que, ainda em 1995, o Decreto-Lei n.º 286/95, de 30 de Outubro, cujo projecto já havia sido dado a conhecer dentro do prazo de opção, tenha vindo a reconhecer esses títulos, garantindo desde logo a possibilidade de, após a sua integração, serem opositores aos concursos de provimento em categorias para as quais já estivessem habilitados profissionalmente.

- Relativamente à faculdade prevista no n.º 2 do artigo 67.º do Estatuto Orgânico de Macau (EOM), a DGAP tem conhecimento de vários casos de pessoal transferido ao abrigo daquele Estatuto. Todavia, dependendo da iniciativa do próprio funcionário, e decorrendo, deve reconhecer-se, ao arrepio dos regimes de integração e de ingresso entretanto aprovados, apresentava maiores dificuldades de concretização.

Apesar de tudo, nos casos conhecidos da DGAP, até de funcionários que já haviam rejeitado a hipótese de integração ou de ingresso na Administração Pública Portuguesa, nenhum pedido foi indeferido pelo Governador de Macau ou recusado pelo Governo Português. A própria DGAP prestou alguma colaboração, na instrução e rápida tramitação dos processos, aos funcionários e serviços interessados, tendo-se concretizado as suas transferências oportuna e tempestivamente.

- Sobre a questão do prazo de opção estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 89-F/98, de 13 de Abril, que regulamentou o processo de ingresso, o prazo de um mês imposto afigura-se de uma razoabilidade incontestável para quem conheceu de perto todo o enquadramento da transição.

Datam do início da década de 1990 os primeiros esboços do que viria a ser o processo de integração, em que chegou a estar prevista a possibilidade de o pessoal contratado além do quadro requerer a integração, mas esta opção acabaria por ser eliminada nas fases seguintes de desenvolvimento do projecto.

Igualmente datam dessa época as primeiras pretensões no sentido de o pessoal sem lugar no quadro conseguir o almejado ingresso na Administração Pública



*Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete do Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares*

Portuguesa, que persistiram ao longo de todo o processo de integração, levando o Governo Português a incluir na sua agenda a análise da situação do pessoal contratado.

Em 1997 realizaram-se os primeiros contactos exploratórios com o Governo de Macau e finalmente em Fevereiro de 1998, uma delegação, liderada pelo Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa, deslocou-se a Macau, para analisar com a Administração do Território e com as organizações representativas dos trabalhadores os contornos do respectivo ingresso.

Assim, era já assumido publicamente, pelo menos desde Dezembro de 1997, que o processo de ingresso iria ser objecto de regulamentação e, nessas reuniões de Fevereiro de 1998, o substancial dos requisitos de ingresso era dado a conhecer aos trabalhadores de Macau, pelo que à data em que o diploma entrou em vigor (em Abril desse ano) já os interessados conheciam o essencial do processo para poderem tranquilamente e sem precipitações amadurecer a sua opção.

E neste contexto, forçosamente temos de concluir pela bondade e normalidade de um curto prazo de opção. A Administração Pública Portuguesa precisava de saber o universo de interessados para organizar rápida e atempadamente o ingresso até 20 de Dezembro de 1999 (já a menos de 2 anos de distância) e a Administração de Macau precisava de conhecer com a máxima antecedência quem pretendia sair do Território para dimensionar os seus recursos para esse período final da transição.

Ou seja, para além de o processo resultar de uma convergência de vontades em que os trabalhadores interessados foram parte muito activa, não tendo sido apanhados de surpresa, dispuseram efectivamente de um período superior a quatro meses de conhecimento real da opção para reflectirem sobre o seu futuro. E não sem que a par dessa opção, e sem prejuízo dela, fossem criadas as condições para esses trabalhadores perspectivarem o seu futuro na própria RAEM, com a criação de uma licença especial para ali exercerem funções após o período de transição, sem perderem o vínculo que os ligaria à Administração Pública Portuguesa.

- Por último, o “despejo” dos portugueses. Como já foi ilustrado no quadro 1, cerca de 45% dos trabalhadores que pediram o ingresso só saíram do Território em 1999 e destes cerca de 40% ainda permaneciam em 2000 na já constituída RAEM.

O Governo de Macau suportou todas as despesas decorrentes da vinda dos trabalhadores e das respectivas famílias para Portugal, designadamente o transporte das pessoas e dos seus bens, assegurando que saíssem de Macau e chegassem a Portugal com toda a dignidade, e o Governo Português passou a suportar os respectivos vencimentos a partir da sua apresentação em Portugal, em moldes e dignidade exactamente iguais aos vigentes para os demais trabalhadores nacionais afectos à DGAP que aguardam colocação nos quadros dos serviços da República.



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretária de Estado
dos Assuntos Parlamentares

Sobre as dificuldades do processo de colocação já tudo foi dito no ponto 4 da I parte deste memorando, restando salientar que, na presente data, a DGAP tem para colocar apenas 15 pessoas abrangidas pelo processo de ingresso e do processo de integração apenas tem por colocar um funcionário.

3. Graves falhas do processo de ingresso

Em síntese, tecem-se alguns breves comentários sobre as graves falhas apontadas, pelos senhores deputados do Grupo Parlamentar do PSD, ao regime de ingresso aprovado pelo Decreto-Lei n.º 89-F/98, de 13 de Abril:

- a) O prazo de 30 dias, como se demonstrou, afigura-se que foi suficiente. Não se tem conhecimento de nenhuma situação de não exercício do direito de ingresso por causa desse prazo.
- b) O pessoal abrangido pelo Decreto-Lei n.º 357/93 dispôs do prazo de um ano para exercer o direito de integração.
- c) Ao pessoal desvinculado da Administração de Macau antes de 1 de Março de 1998 e ao contratado após essa data, não foi efectivamente oferecido o direito de ingresso. Contudo, face ao seu carácter de excepção, havia que balizar o processo do ponto de vista, quer material, com os necessários requisitos, quer temporal, com a forçosa fixação de uma data de verificação desses mesmos requisitos.

Não era possível manter um prazo de opção em aberto, sem correr o risco de o processo de Macau se converter numa via indirecta de entrada na função pública portuguesa à margem do regime normal de imagens.

Não era possível abrir o ingresso a quem já havia cessado o seu vínculo (da exclusiva responsabilidade do Governo de Macau), pese embora, em alguns casos, os muitos anos de serviço prestados em Macau, da mesma forma que os trabalhadores precários dos serviços da República que cessaram os seus contratos antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 81-A/96 de 21 de Junho, viram também afastada a possibilidade de ingressar no quadro.

- d) O pessoal admitido após 1 de Março de 1998, sabia que já não teria o direito de ingresso.

Por outro lado, e com o avanço do processo de localização de quadros, realizado no Território ao longo da década de 90, era fundamental para sua Administração dimensionar os efectivos para o período final da transição. Nestes incluíam-se também os cidadãos portugueses, que a Declaração Conjunta Luso-Chinesa, e a própria Lei Básica da RAEM, não afastava dos quadros locais. E, nestas condições, era impraticável qualquer cenário de opção em aberto até 1999.

- e) A situação do pessoal com idade superior à legalmente prevista para o exercício de funções públicas não estava obviamente acautelada pelo regime de ingresso, dado que não se regulamentava neste âmbito a constituição de novas responsabilidades



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretário de Estado
dos Assuntos Parlamentares

de aposentação, e a transferência das responsabilidades existentes havia já sido regulada pelo Decreto-Lei n.º 357/93, de 13 de Outubro.

Contudo a questão que se levantou, nas situações que foram objecto de indeferimento, foi ter sido ultrapassado o limite de idade para o exercício de funções públicas em Macau que, como já se referiu, era de 65 anos, pelo que, e conforme se refere n.º 6 da I parte, as situações, no que se refere ao ingresso na Administração Pública Portuguesa, estão a ser reanalisadas tendo em vista a eventual revisão da decisão anterior.

Por outro lado no que toca ainda ao regime de aposentação, a situação de Macau não pode ser comparada à da antiga Administração Ultramarina. O Estatuto Orgânico de Macau autonomizou em 1976 o sistema, atribuindo ao Território a responsabilidade pelo regime de aposentação do pessoal dos seus serviços privativos, e posteriormente, em 1985, foi criado de um Fundo de Pensões de Macau (FPM) a quem foi cometida a gestão desse sistema. Assim, quando se iniciou o processo de integração, o Decreto-Lei n.º 357/93 estabeleceu também, desde logo, o processo de transferência das responsabilidades do regime de aposentação, englobando indistintamente pessoal do quadro, contratado e até de nacionalidade chinesa que fosse aposentado ou pensionista do FPM.

Finalmente acresce referir que os trabalhadores nacionais residentes no Território subscritores do regime geral da segurança social puderam continuar em Macau a fazer os seus descontos para a reforma. Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 405/99, de 14 de Outubro, veio alargar esse regime a todos os trabalhadores nacionais residentes em Macau não abrangidos por outros subsistemas nacionais, possibilitando-lhes a regularização retroactiva de contribuições sobre actividades exercidas no Território entre 1962 e 1999.

Afigura-se assim, que todas as possíveis responsabilidades de Portugal neste âmbito ficaram devidamente protegidas.

Assinala-se ainda que o Decreto-Lei n.º 247/92, de 8 de Junho, é aplicável apenas aos antigos funcionários e agentes da administração ultramarina integrados no Quadro Geral de Adidos ou em quadros de outros serviços da República, e que adquiriram por essa via a qualidade de subscritores da CGA. Ora, no caso dos trabalhadores de Macau que adquiriram essa qualidade de subscritor, tanto pelo Decreto-Lei n.º 357/93, como do Decreto-Lei n.º 89-F/98, foi de igual modo garantida a possibilidade de regularizarem os seus descontos para o regime de aposentação de todo o tempo de serviço prestado à Administração de Macau, não se vislumbrando qualquer violação da Constituição da República Portuguesa.

- f) Como já se referiu no ponto 6 da I parte deste memorando, foram revistas as situações referentes aos trabalhadores nestas condições.
- g) Retomando o ponto 6 da I parte deste memorando, parece não oferecer dúvidas a exclusão de trabalhadores de várias empresas que, embora prestando serviços de utilidade pública, têm natureza privada tanto na sua natureza como no estatuto do seu pessoal, como é o caso da ADA, TAP, TDM e CTM. Neste grupo a CTM, é



Presidência do Conselho de Ministros

Gabinete de Secretária de Estado

dos Assuntos Parlamentares

um caso especial, porquanto alguns dos seus trabalhadores estiveram outrora vinculados aos Correios de Macau e mantiveram direitos residuais do regime da função pública que o regime de ingresso também salvaguardou. Porém, nenhum dos requerentes desta empresa estava nessa situação.

Quanto ao IPOR e ao LECM, os respectivos estatutos configuravam-nas como instituições de direito privado que não se integravam na Administração Pública do Território. E ainda que os seus estatutos de pessoal tenham ido beber princípios ao regime da função pública, tal não resultou da força da lei mas da vontade e decisão dos seus órgão de gestão, não deixando por esse facto de ser privativos.

Existe contudo uma excepção no que respeita ao pessoal do quadros dos Serviços de Educação de Macau que transitou para o IPOR ao abrigo de um protocolo com a Administração de Macau, no âmbito do ensino da língua portuguesa para estrangeiros, pessoal esse que conservou os direitos da função pública. Tal não era, porém, a situação dos requerentes, e se alguns houve que transitaram por causa do referido protocolo, sendo ao tempo eventuais não puderam transitar ao abrigo dele, ficando completamente desligados da função pública.

Finalmente os trabalhadores da Autoridade Monetária e Cambial de Macau (AMCM), e à semelhança de outros serviços autónomos ou personalizados do Território, foram abrangidos pelo processo de ingresso (como se mostra, com alguns exemplos, no quadro seguinte), tendo-se verificado apenas dois pedidos de ingresso que foram deferidos e concretizados.

Entidades	Processos
Autoridade de Aviação Civil de Macau	4
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	2
Fundo de Pensões de Macau	9
Fundo de Segurança Social de Macau	2
Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau	17
Instituto Politécnico de Macau	19
Missão de Macau em Lisboa e Delegação em Bruxelas	16
Universidade de Macau	28

h) Quanto aos cidadãos brasileiros, várias razões se opuseram ao deferimento dos seus requerimentos de ingresso.

Desde logo, um dos requerentes não possuía o estatuto de igualdade de direitos. Havia iniciado um processo de naturalização que apenas se completou em 1999, e não podia ter quaisquer efeitos retroactivos.

Mas o Decreto-Lei n.º 126/72, de 22 de Abril, que regulamenta a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, estabelece dois estatutos de equiparação: o *estatuto geral de igualdade* – que, designadamente,



Presidência do Conselho de Ministros
Gabinete de Secretários de Estado
do Assunto Parlamentares

garante o direito ao trabalho sem dependência de autorização administrativa ou subordinação a limitação quantitativa – e o *estatuto especial de direitos políticos* – que, designadamente, garante o direito a exercer funções públicas, mesmo de carácter governativo, nos mesmos termos que os portugueses de origem.

Comum aos dois estatutos é o facto de nenhum deles implicar a mudança de nacionalidade, isto é os seus beneficiários conservam a nacionalidade de origem, no caso a brasileira, não adquirindo, portanto, a nacionalidade portuguesa. Ora nos casos em apreço, os cidadãos brasileiros foram contratados em Macau como estrangeiros, que o já citado ETAPM faculta, e também porque que o referido estatuto de igualdade só é válido em território nacional, o que constitui desde logo um claro incumprimento de um requisito essencial do regime de ingresso, a nacionalidade portuguesa, constante do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 89-F/98.

Depois, o disposto em relação ao estatuto geral deve ser entendido, como o é para os portugueses, como um direito de obter emprego ou de exercer uma actividade profissional mas que não confere, contudo, um direito subjectivo a obter um concreto posto de trabalho, muito menos em funções públicas cujo exercício apenas é facultado aos detentores do estatuto especial de direitos políticos.

Esta mesma posição foi corroborada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a quem a DGAP solicitou parecer, e que é responsável pela instrução, registo e acompanhamento dos processos de equiparação de direitos.

4. Considerações finais

Face a tudo o que ficou dito, e sem prejuízo do que anteriormente se disse quanto à revisão das situações dos trabalhadores contratados em regime de aquisição de bens e serviços e à situação dos trabalhadores com 65 ou mais anos, não há justificação factual ou omissão do texto legal que fundamentem qualquer medida legislativa que vise:

- Reabrir o processo de ingresso ou alterar o quadro em que o mesmo se desenvolveu;
- Atribuir direitos do regime de aposentação a quem não adquiriu a qualidade de funcionário ou agente, dado já ter sido garantida a adequada protecção através do regime geral da segurança social.