administração pública

REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA DE MACAU E SUA REFORMA*

*Ilídio Duarte Rodrigues***

1. AS «TRÊS GRANDES QUESTÕES» DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO

Na «Declaração Conjunta entre a República Popular da China e Portugal», rubricada em Beijing em 26 de Março de 1987, fixou-se, em 20 de Dezembro de 1999, o termo final da administração portuguesa sobre o território de Macau. Nessa data, a República Popular da China reassumirá o exercício da soberania sobre Macau, que passará a constituir a Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, gozando de um alto grau de autonomia, de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância (artigo 2.º da Lei Básica).

Por isso, em 26 de Março de 1987, iniciou-se o período de transição, durante o qual terão que ser dadas respostas adequadas aos problemas específicos que a transição coloca. A Parte Chinesa no Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês especificou «Três Grandes Questões» do Processo de Transição:

- 1) A Localização do Direito de Macau;
- 2) A Oficialização da Língua Chinesa (ou a Generalização das Línguas Oficiais na Administração Pública);
- 3) A Localização dos Quadros.

* Comunicação apresentada, em 13 de Janeiro de 1996, na Conferência «Reforma do Regime da Função Pública da China, Hong Kong e Macau», promovida pela ALAP (Associação dos Licenciados em Administração Pública)

** Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra. Professor Coordenador do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Técnico Superior Assessor dos Serviços de Administração e Função Pública.

2. A ADMINISTRAÇÃO E A FUNÇÃO PÚBLICA E AS «TRÊS GRANDES QUESTÕES»

Como veremos de seguida, todas essas «Três Grandes Questões» têm pontos de contacto com a Administração Pública e com a Função Pública e sua reforma.

Sabemos que, em todos os corpos sociais, existem certas necessidades cuja satisfação é assumida como tarefa pela própria colectividade. A existência das necessidades colectivas implica a criação de serviços, que terão por fim satisfazê-las em nome e no interesse da colectividade. Para tanto, esses serviços, criados no âmbito de diversas entidades, disporão de uma organização humana e de meios materiais e deverão desenvolver, sob a direcção de órgãos, as actividades correctas, adequadas e oportunas à satisfação daquelas necessidades colectivas. Portanto, existe um sistema de serviços, órgãos e entidades (Administração Pública em sentido orgânico ou subjectivo), que desenvolve certa actividade típica para satisfação regular, permanente e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem estar (Administração Pública em sentido material). As entidades que integram a Administração dispõem de uma organização, possuindo órgãos e agentes, cabendo a estes essencialmente desempenhar as tarefas em que se traduz a actividade dos serviços administrativos.

2.1 *A Administração e a Função Pública têm que ver com a Localização do Direito em Macau*, porquanto, designadamente

1) É a lei que regula a organização da Administração Pública, fixando as entidades que a integram e definindo as respectivas estruturas e órgãos¹;

¹ O território de Macau dispõe de órgãos de governo próprio, competindo ao Governador, coadjuvado por Secretários-Adjuntos, exercer a função executiva, cabendo-lhe, neste âmbito, nomeadamente as seguintes funções:

- a) Conduzir a política geral do Território;
- b) Superintender no conjunto da administração pública;
- c) Regulamentar a execução das leis e demais diplomas vigentes no Território que disso careçam;
- d) Garantir a liberdade, a plenitude do exercício de funções e a independência das autoridades judiciais;
- e) Administrar as finanças do Território;
- f) Definir as estruturas e disciplinar o funcionamento dos mercados monetário e financeiro;
- g) Recusar entrada a nacionais ou estrangeiros por motivos de interesse público ou ordenar a respectiva expulsão, de acordo com as leis, quando da sua presença resultarem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional, salvo o direito de recurso para o Presidente da República» (artigo 16.º, n.º 1 do E.O.M., Estatuto Orgânico de Macau).

As bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública do território foram definidas pelo Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de Agosto, e pela Lei n.º 8/87/M, de 30 de Julho.

2) É a lei que regula o modo específico de agir da Administração, estabelecendo os modos de funcionamento e métodos de trabalho, os actos a praticar, as formalidades a observar, assegurando, por um lado, o seu funcionamento racional e tecnicamente correcto, e, por outro lado, garantindo a participação dos cidadãos no seu funcionamento²;

3) É através da lei que são fixados os objectivos, as opções e as normas abstractas que, depois, caberá à Administração executar e aplicar;

4) É a lei que organiza o estatuto próprio da Função Pública como organização e como relação de emprego específica, em particular o complexo de poderes e deveres que, com a investidura, é atribuído aos agentes administrativos e, em especial, aos funcionários.

2.2 A Administração Pública e a Função Pública têm que ver com a Oficialização da Língua Chinesa que veio transformar o anterior sistema administrativo (como também o legislativo e o judiciário) de monolíngue em bilíngue, com toda a problemática que essa transformação acarreta. Basta pensar na existência de carreiras de regime especial que o bilinguismo reclama: as carreiras de intérprete-tradutor e de

Todos os serviços públicos do Território exercem a sua acção na dependência directa do Governador e sob o imperativo das leis, no acatamento das decisões dos Tribunais e na prossecução dos interesses legítimos da população (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M).

O Governador pode delegar nos Secretários-Adjuntos, ou nos directores dos serviços deles dependentes, as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 85/84/M).

Os serviços públicos podem estruturar-se em direcção de serviços, direcção, departamento, divisão, sector e secção (Artigo 1.º da Lei n.º 8/87/M, conjugado com o Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 26 de Dezembro).

Por seu lado, o regime jurídico dos municípios foi fixado pela Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro, que foi objecto de alteração através da Lei n.º 4/93/M, de 5 de Julho.

Para introdução à estrutura e organização da Administração Pública de Macau pode consultar-se Lopes Luís, *A Estrutura da Administração Pública de Macau no Momento Actual*, in *Administração*, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 11, vol. IV, 1991, pgs. 19 e ss e *APM, Administração Pública de Macau 95*, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 1995.

² Neste domínio, o diploma fundamental é o Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho, em cujo preâmbulo se identificam como suas metas, designadamente:

- disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, racionalizando a actividade dos serviços;
- regular a formação da vontade da Administração, respeitando os direitos e interesses legítimos dos administrados;
- permitir a participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam directamente respeito e assegurar-lhes informação útil e atempada;
- evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações;
- salvaguardar, em geral, a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos dos cidadãos.

letrado (artigos 37.º a 39.º do Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro).

2.3 Finalmente, *a Administração Pública e a Função Pública têm que ver com a Localização dos Quadros*. O objectivo fundamental da Localização na Administração é a «existência em 19 de Dezembro de 1999 de uma Administração que funcione com eficiência e se mantenha sem rupturas em 20 de Dezembro de 1999» (Memorando sobre a Questão da Localização na Administração, do Governador de Macau, de 18 de Fevereiro de 1993). Tornou-se, pois, necessário garantir a existência, em 20 de Dezembro de 1999, de um funcionalismo localizado, *capaz* e qualificado, que assegure o funcionamento regular, eficiente e sem quebras de continuidade e de qualidade da Administração Pública de Macau.

2.4 Podemos conceitualmente distinguir as «Três Grandes Questões» do Processo de Transição. Mas, na vida real, cada uma dessas questões não é uma realidade estanque, autónoma, antes cada uma reage sobre as outras e sofre reacções delas, mantendo todas estreitas relações dialécticas. Cada uma das questões não é uma ilha; é um elemento de um conjunto, onde se integram também as restantes questões. Deve rá ter-se presente esta realidade na fase subsequente da exposição, pois cada matéria será tratada a propósito de uma questão, embora tenha contacto com outra ou outras das Questões da Localização.

Passemos, então, em revista, ainda que sumariamente, as medidas já concretizadas relativamente a cada uma dessas questões, muito embora limitando a análise ao âmbito da Função Pública.

3. A LOCALIZAÇÃO DO DIREITO DA FUNÇÃO PÚBLICA

*A Localização do Direito em Macau*³ desdobra-se numa pluralidade de questões: «Localização dos Diplomas Legais», «Localização da

³ Em toda a sociedade existe uma ordem efectiva, um conjunto de regras de acordo com as quais os homens realmente se comportam. Estas regras têm uma validade prática ou fáctica não por força de uma sua qualquer coerência lógica, mas porque as postularam a vida, o comércio e o sentimento jurídico no seio da comunidade dos seus destinatários. Como ensinava Jehrings, há que buscar as fontes últimas dos conceitos jurídicos «em razões psicológicas e práticas, éticas e históricas», isto é, numa «específica justificação vital». Assim, para que o Direito que existe em certas sociedades nela seja «vivido», é necessário que por ela esteja consciencializado e adoptado em virtude da adequação prática às aspirações, anseios e necessidades dos seus membros. Compreende-se, por isso, que a localização do Direito há-de ser concretizada por leis cujo conteúdo corresponda às «necessidades práticas da sociedade local», reflectindo «as características locais e o ambiente político, económico e social» (Chio In Fong, *A Localização das Leis de Macau, Reflexão e Perspectivas*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 17/18, vol. V, 1992, pg. 730), isto é, por diplomas que «devem

Linguagem Jurídica», «Localização do Sistema Judiciário»⁴, «Localização dos Magistrados Judiciais» e «Divulgação do Direito na Socie-

satisfazer as necessidades do Território, responder aos desejos da população do Território» (Ng Kuok Cheong, *A Localização da Legislação no Período de Transição de Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 28, vol. VIII, 1995, pg. 304). E, para tanto, impõe-se que esses diplomas sejam elaborados pelos órgãos legislativos locais, enquanto representantes legítimos dos naturais e das populações de Macau. Só assim se concretizará o princípio «Macau a ser governada pelas pessoas de Macau».

Mas, se a existência de legislação, que, tendo tido em conta as características específicas de Macau, nos domínios político, cultural, económico e social, haja dado resposta às suas actuais necessidades concretas de desenvolvimento, é condição necessária da desejável localização do Direito, ela não é condição suficiente. De facto, os destinatários do Direito (enquanto verdadeiros sujeitos do Direito, isto é, não como meros súbditos, mas como reais participantes na sua criação) só o podem consciencializar e viver, cumprindo os seus preceitos e acatando a sua pretensão de vigência, se o conhecerem. E, para o conhecerem e dele poderem ser sujeitos, é necessário que os seus preceitos estejam expressos na língua que dominam e que ele seja divulgado, o que exige a tradução dos diplomas já existentes e (o que é diferente) a própria produção legislativa em português e chinês. Por sua vez, a produção das leis e a respectiva aplicação bilíngues implicam a localização dos operadores jurídicos (magistrados, notários, conservadores, funcionários judiciais e funcionários públicos, em especial) e exigem que a formação destes possa ser local (isto é, feita em Macau) e que seja localizada (isto é, adaptada às realidades do Território, que, por exemplo, exigem a adopção de um perfil curricular específico para os cursos de Direito ministrados na Universidade de Macau).

A Questão da Localização do Direito constitui, assim, um edifício, onde a falta ou a deficiência de uma qualquer das suas pedras põe em causa não só a harmonia, mas a própria estabilidade e viabilidade do todo construído. O muito que já se fez em matéria de localização do Direito é ainda muito pouco quando comparado com o muito que falta e o muito pouco tempo de que se dispõe para o fazer.

As dificuldades são agravadas pela reduzida identificação da população com o modelo jurídico vigente (Oliveira Rocha, *A Viabilidade do Sistema Jurídico de Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 13/14, vo. IV, 1991, pg. 550), indiciada desde logo pelo alheamento entre a administração da justiça e a sociedade chinesa de Macau, a qual dispõe de sistemas de controlo social informal, incluindo mecanismos de resolução de conflitos (Boaven-tura de Sousa Santos, *A Justiça e a Comunidade de Macau: Problemas Sociais, a Administração Pública e a Organização Comunitária no Contexto da Transição*, in Administração, Revista de Administração Pública, n.º 13/14, vol., IV, 1991, pgs. 459 e s.). Ao facto não será também estranha a ética social do confucionismo, que vê no Direito legislado uma realidade «artificialmente» criada pelo poder e especialmente vocacionada para definir a disciplina das classes mais baixas incapazes de ser disciplinadas pelos meios «doces» da educação (António Manuel Hespanha, *O Direito e a Justiça num Contexto de Pluralismo Cultural*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 23, Vol. VII, pgs. 10 e s).

⁴ O artigo 292.º, n.º 5, na CRP, aditado pela Lei Constitucional 1/89, veio consagrar o direito do Território de Macau a organização judiciária própria: «o território de Macau dispõe de organização judiciária própria, dotada de autonomia e adaptada às suas especificidades, nos termos da lei, que deverá salvaguardar o princípio da independência dos juizes». Esse mesmo direito veio a ser con-

dade Local». Importa-nos agora a «Localização dos Diplomas Legais», a qual se tem concretizado através da adaptação para Macau de leis existentes em Portugal ou através da elaboração de leis ou decretos-

sagrado no Estatuto Orgânico de Macau (artigo 15.º, n.º 1), onde se reservou para a Assembleia da República a competência para a definição das bases do sistema judiciário de Macau (artigo 51.º, n.º 2). No uso desta competência, a Assembleia da República definiu as bases da organização judiciária de Macau através da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto.

A organização judiciária de Macau compreende tribunais de jurisdição comum e tribunais de jurisdição administrativa, fiscal, aduaneira e financeira (artigo 5.º, n.º 1 da Lei n.º 112/91). No Território há tribunais de 1.ª instância, o Tribunal de Contas e o Tribunal Superior de Justiça, funcionando este como tribunal de 2.ª instância e como tribunal de revista (artigo 6.º, n.ºs 1 e 2 da cit. Lei). Os tribunais de 1.ª instância de jurisdição comum podem ser tribunais de competência genérica, tribunais de competência especializada e tribunais de competência específica (artigo 7.º, n.º 1), podendo funcionar com tribunal singular ou com tribunal colectivo (artigo 8.º). Ao Tribunal Administrativo de Macau compete exercer a jurisdição administrativa, fiscal e aduaneira (artigo 9.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4). O Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica de Macau (artigo 10.º da cit. Lei). A gestão e disciplina do quadro de juizes e agentes do Ministério Público do Território de Macau são asseguradas pelo Conselho Judiciário de Macau e pelo Conselho Superior de Justiça de Macau (artigo 26.º da cit. lei).

A Lei n.º 112/91 conferiu ao Governador a competência para aprovar os diplomas necessários à sua execução (artigo 28.º). Para este efeito foram publicados designadamente os Decretos-Leis n.ºs 17/92/M, e 18/92/M, ambos de 2 de Março e 55/92/M, de 18 de Agosto.

Em Macau existem, presentemente, o Tribunal de Competência Genérica, o Tribunal de Instrução Criminal, o Tribunal Administrativo, o Tribunal de Contas e o Tribunal Superior de Justiça.

Não vamos curar aqui de saber se o facto de os princípios fundamentais do sistema judiciário não terem sido estabelecido por órgãos legislativos do Território obstará à sua sobrevivência depois de 20 de Dezembro de 1999 (nesse sentido, Ng Kuok Cheong, *A Localização da Legislação no Período de Transição em Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 28, vol. VIII, 1995, pg. 303; diversamente, no sentido de a lei de bases da organização judiciária de Macau dever ser adoptada pelo Parlamento português e a adopção dos diplomas intercalares caber ao Governo de Macau, Liu Gaolong, *A Proposta de Lei da Organização Judiciária de Macau e a Reforma Judiciária de Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 12, vol. IV, 1991, pg. 241). Foi, aliás, já publicamente anunciada a revisão do E.O.M. no sentido de se atribuir à Assembleia Legislativa competência para legislar sobre a organização judiciária de Macau.

Mas não pode deixar de se formular duas observações.

Em primeiro lugar, a organização judiciária de Macau não atingiu ainda a autonomia com plenitude e integralmente, uma vez que a última instância não se encontra ainda sita sempre no Território de Macau. De facto, por um lado, man-tém-se, relativamente ao território de Macau, a competência do plenário do S.T.J. e do plenário das secções criminais em certas matérias ainda que residuais (artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 112/91). Por outro lado, mantém-se a competência do S.T.A., através da Secção de Contencioso Administrativo e da Secção de Contencioso Tributário, para os recursos dos actos do Governador e dos Secretários-Adjuntos

-leis locais.

Entre as mais importantes leis que concretizam a Localização dos Diplomas Legais no âmbito da disciplina estatutária da Função Pública destacamos

- 1) O Decreto-Lei n.º 85/89/M, de 21 de Dezembro, que definiu o estatuto do pessoal de direcção e chefia;
- 2) O Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, que estabeleceu o regime geral e especial das carreiras;
- 3) O Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, que aprovou

em matérias administrativa, fiscal e aduaneira (artigo 19.º, n.º 5 do E.O.M. e artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 112/91), para além de uma competência residual (artigo 15.º, n.ºs 2 e 4 da Lei n.º 112/91). Acresce que ao Tribunal de Contas da República compete decidir, por via de recurso, as divergências entre o Governo de Macau e o Tribunal de Contas de Macau em matéria de exame ou visto (artigo 66.º do E.O.M. e artigo 10.º, n.º 6 da Lei n.º 112/91). Finalmente, o Tribunal Constitucional é competente para a fiscalização preventiva e sucessiva abstracta da constitucionalidade e da legalidade das normas emanadas dos órgãos de governo próprio do Território (artigo 40.º, n.º 3 do E.O.M.). Por isso, não pode ainda afirmar-se que «a justiça de Macau faça-se em Macau, só em Macau, toda em Macau» (António Luciano de Sousa Franco, *O Controlo financeiro e a organização judiciária em Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 12, vol. IV, Junho de 1991, pg. 258).

Todavia, o artigo 292.º, n.º 5 da CRP impõe a transferência dessas funções para os tribunais do território (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra, 1993, pg. 1078), cabendo ao Presidente da República determinar o momento a partir do qual os tribunais de Macau serão investidos na plenitude e exclusividade da jurisdição (artigo 75.º do E.O.M.), pelo que a actual competência dos tribunais da República Portuguesa quanto a assuntos de Macau constitui uma compressão provisória do princípio constitucional da autonomia (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Parecer, *apud* Macedo de Almeida, *Os Grandes Desafios da Localização da Justiça de Macau*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 17/18, vol. V, pg. 707).

Em segundo lugar, importa não esquecer que, «após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau manter-se-ão» salvo no que designadamente contrariarem o disposto na Lei Básica (Anexo I, ponto III da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau e artigo 8.º da Lei Básica). Ora, na Lei Básica, prevê-se que a RAEM dispõe de tribunais de 1.ª instância, de um Tribunal de 2.ª Instância e de um Tribunal de Última Instância (artigo 84.º), mantendo-se o regime do Tribunal de Instrução Criminal anteriormente existente (artigo 85.º) e prevendo-se a existência de um Tribunal Administrativo (artigo 86.º). Há, assim, desconformidade entre a actual organização judiciária de Macau e a prevista na Lei Básica, que se traduz essencialmente nas seguintes diferenças: inexistência de um tribunal de nível intermédio (Relação), pois o Tribunal Superior de Justiça funciona simultaneamente como tribunal de 2.ª instância e como tribunal de revista; existência em Macau de um Tribunal de Contas (Tang Wai Peng, *A Situação Actual dos Tribunais de Macau e a sua Tendência*, in Administração, Revista de Administração Pública de Macau, n.º 28, vol. VIII, 1995, pgs. 351 e ss).

o Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau;

4) O Decreto-Lei n.º 62/93/M, de 3 de Novembro, que aperfeiçoou os dispositivos legais que já disciplinavam o cargo de adjunto e o respectivo recrutamento;

5) O Decreto-Lei n.º 23/95/M, de 1 de Junho, que estabeleceu a nova disciplina das férias faltas e licenças.

3.1 O Sistema de carreiras (Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro)

Na Administração Pública de Macau foi adoptado o sistema de carreiras, de que, no entanto, estão excluídos o pessoal de direcção e chefia, os adjuntos e o pessoal operário e auxiliar. Por outro lado, só tem direito à carreira o pessoal do quadro (artigo 3.º).

No artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 86/89/M, estabelecem-se as seguintes espécies de carreiras

1) *carreira de regime geral*, que corresponde a áreas de actividade comuns dos serviços da Administração ou a funções específicas próprias de um ou mais serviços, mas, neste caso, com desenvolvimento e requisitos habilitacionais ou profissionais iguais aos das carreiras das áreas comuns do nível em que se inserem;

carreira de regime especial, que corresponde a funções específicas de um ou mais serviços da Administração, com posicionamento, desenvolvimento ou requisitos habilitacionais e profissionais próprios, em razão da especialidade do seu conteúdo funcional;

2) *carreira vertical*, onde há uma sucessão de categorias com idêntico conteúdo funcional a que correspondem tarefas gradativamente mais exigentes em termos de complexidade e responsabilidade.

Carreira horizontal, que constitui um conjunto de posições salariais em que a progressão corresponde a uma maior experiência na execução das tarefas que integram o respectivo conteúdo funcional, sem alteração significativa da sua complexidade.

Para o exercício das diversas funções gerais da Administração Pública de Macau, os trabalhadores estão distribuídos por *grupos de pessoal* (pessoal operário e auxiliar, administrativo, técnico-profissional, técnico e técnico superior), prevendo-se a exigência de habilitações académicas e/ou profissionais diversas para os diferentes grupos (licenciatura, curso superior, outras habilitações académicas de nível inferior).

Está prevista a intercomunicabilidade de carreiras (vertical — artigo 12.º e horizontal — artigo 13.º).

O acesso a grau superior de cada carreira depende da realização de concurso documental e da permanência no grau imediatamente inferior por um período de 3 anos, com a classificação de serviço não inferior a Bom ou de 2 anos com a classificação de Muito Bom (artigo 10.º).

A mudança de escalão, em cada grau da carreira vertical ou nas carreiras horizontais, depende do decurso de certo tempo de serviço

com a classificação não inferior a Bom (artigo 11.º).

3.2 O Estatuto dos cargos de direcção e chefia (Decreto-Lei n.º 85/89/M)

Os cargos de direcção são director e subdirector e os de chefia são chefe de departamento, chefe de divisão, chefe de sector e chefe de secção (artigo 2.º, n.º 3).

Exceptuando o cargo de subdirector, não se consideram de direcção e chefia os cargos não correspondentes a unidades ou subunidades orgânicas (artigo 2.º, n.º 5).

O pessoal de direcção e chefia, com excepção do chefe de secção, é recrutado por escolha (artigo 3.º, n.º 1) e exerce as suas funções em comissão de serviço por um período de 2 anos renovável por período igual ou inferior (artigo 4.º, n.ºs 1 e 2), podendo, no entanto, a comissão de serviço ser dada por finda a todo o tempo, em certas circunstâncias (artigo 5.º). O chefe de secção é recrutado através de concurso de prestação de provas (artigo 3.º, n.º 2), e é provido por nomeação (artigo 6.º, n.º 1).

O pessoal de direcção e chefia está isento de horário de trabalho (artigo 8.º) e os respectivos cargos podem ser exercidos em regime de substituição (artigo 9.º), estando sujeito a um regime específico de acumulações e incompatibilidades (artigo 10.º).

3.3 Os Adjuntos (Decreto-Lei n.º 62/93/M, de 3 de Novembro)

Os cargos de adjuntos são um produto específico do período de transição e inserem-se entre os instrumentos de localização dos quadros⁵.

Dado o reduzido número de cargos de direcção e de chefia exercidos por pessoas naturais de Macau, para preparar quadros locais que assegurem o funcionamento da Administração para além de 1999 com o necessário grau de eficiência, julgou-se conveniente prever a criação de lugares de adjunto nos quadros de pessoal dos serviços e organis-

⁵ Os principais instrumentos da política de localização foram enumerados no artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, e são os seguintes:

«a) Programa de estudos em Portugal, a que se refere o Decreto-Lei n.º 78/92/M, de 21 de Dezembro;

b) Cursos de língua e administração chinesa, modalidades A, B e C, a que se refere o Decreto-Lei n.º 40/92/M, de 27 de Julho;

c) Programa de formação de professores de português como língua estrangeira, a que se referem o Decreto-Lei n.º 58/89/M, de 11 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 57/90/M, de 17 de Setembro;

d) Cursos de formação de oficiais da Escola Superior das Forças de Segurança de Macau, a que se refere o Decreto-Lei n.º 68/90/M, de 12 de Novembro;

e) Regime de estágio para ingresso nas magistraturas, a que se refere o Decreto-Lei n.º 6/94/M, de 24 de Janeiro;

f) Adjunto, a que se refere o Decreto-Lei n.º 62/93/M, de 3 de Novembro;

g) Auditor judicial, a que se refere o Decreto-Lei n.º 7/94/M, de 24 de Janeiro».

mos públicos (artigo 1.º).

O recrutamento dos adjuntos faz-se por escolha de entre indivíduos que revelem qualidades para o exercício de cargos de direcção e chefia, naturais de Macau ou residentes no Território, com bons conhecimentos das línguas portuguesa e chinesa, habilitados com curso superior, que desempenhem funções há mais de 2 anos na Administração Pública de Macau e não tenham sido recrutados no exterior (artigo 3.º, n.º 1).

3.4 O Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau (Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro)

São trabalhadores da APM os funcionários, os agentes e o pessoal assalariado (artigo 2.º, n.º 1).

São requisitos gerais para o exercício de funções públicas (artigo 10.º, n.º 1): a nacionalidade portuguesa ou chinesa, a maioridade, a habilitação académica ou profissional, a capacidade profissional, a aptidão física e mental e a residência no território de Macau.

Em princípio, o exercício de funções públicas está sujeito ao princípio da exclusividade (artigo 17.º, n.º 1).

Os funcionários são providos por nomeação (provisória ou definitiva, em comissão de serviço, interina) ou por contrato (além do quadro e assalariamento) (artigos 19.º e ss.), podendo ainda quanto à execução de trabalhos específicos ou de carácter especializado recorrer-se ao contrato de tarefa, que não confere qualquer vínculo funcional à Administração Pública (artigo 29.º).

O recrutamento e selecção de pessoal obedece aos princípios de

- liberdade de candidatura;
- igualdade de condições e de oportunidade para todos os candidatos;
- divulgação antecipada dos métodos de selecção a utilizar e dos respectivos programas e sistemas de avaliação;
- aplicação de métodos e critérios objectivos de avaliação;
- direito de reclamação e recurso (artigo 46.º, n.º 3).

O concurso é o método normal e obrigatório de recrutamento e selecção de pessoal para ingresso e acesso nas carreiras, que só pode ser afastado quando o regime de provimento no cargo ou no lugar do quadro preveja outro modo de provimento (artigo 47.º, n.ºs 1 e 2).

O concurso é de ingresso ou de acesso e o concurso comum de acesso pode ser geral ou condicionado. O concurso comum pode ainda ser documental ou de prestação de provas (artigo 48.º).

Em regra, os trabalhadores da APM prestam 36 horas de trabalho semanais (artigo 77.º).

Os trabalhadores da APM serão sujeitos a avaliação para efeito de atribuição de uma classificação de serviço, que é relevante em diversos domínios (por exemplo, acesso e progressão). A classificação de serviço pode ser ordinária ou extraordinária (respeitando esta ao pessoal de

nomeação provisória).

Estão previstas, como formas de mobilidade, a transferência, o destacamento e a requisição (artigos 32.º a 34.º).

Os trabalhadores auferem uma remuneração, que é integrada por vencimento, remunerações acessórias e subsídios e abonos (artigo 174.º).

São remunerações certas e permanentes o vencimento (artigo 178.º), o prémio de antiguidade (artigo 180.º), o subsídio de férias (artigo 184.º) e o subsídio de Natal (artigo 187.º).

O trabalho extraordinário pode determinar o acréscimo de retribuição (como alternativa à compensação por dedução no horário normal de trabalho) (artigo 197.º).

Por seu lado, o trabalho por turnos é compensado através de subsídio de turno (artigo 202.º).

Os trabalhadores poderão ainda auferir outros subsídios (residência, família, nascimento e casamento, etc.).

Os trabalhadores têm um regime de segurança social, que, para os funcionários e agentes, abrange um regime de aposentação e de sobrevivência, cuja execução cabe ao Fundo de Pensões de Macau. Só pode inscrever-se no Fundo de Pensões de Macau o funcionário ou agente cuja idade lhe permita perfazer o mínimo de 15 anos de serviço para efeitos de aposentação, até atingir o limite de idade fixado para o exercício da respectiva função (artigo 259.º, n.º 1).

A inscrição é obrigatória para os funcionários de nomeação provisória ou definitiva e é promovida oficiosamente pelos serviços que pagam os vencimentos (artigo 259.º, n.º 2). A inscrição é facultativa para os trabalhadores com contrato além do quadro ou nomeados em comissão de serviço que não disponham de lugar de origem nos quadros dos serviços públicos (artigo 259.º, n.º 3).

A comparticipação para o regime de aposentação cessa quando o subscritor completar 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação (artigo 259.º, n.º 6).

A aposentação pode ser voluntária ou obrigatória (artigo 261.º).

O pessoal operário e auxiliar da APM admitido em regime de as-salariamento está afastado do regime de aposentação e sobrevivência dos restantes trabalhadores da APM.

Os funcionários e agentes são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos pelas infracções que cometerem (artigo 280.º), podendo ser-lhes aplicadas, pela prática de infracções disciplinares, as penas de repreensão escrita, multa, suspensão, aposentação compulsiva e demissão (artigo 300.º).

3.5 Férias, faltas e licenças (Decreto-Lei n.º 23/95/M, de 1 de Junho)

Os trabalhadores com mais de um ano de serviço têm direito a 22 dias úteis de férias em cada ano civil (artigo 3.º).

A ausência durante o período diário de presença obrigatória no serviço ou a não comparência em local a que deva deslocar-se por mo-

tivo de serviço é considerada falta (artigo 13.º, n.º 1), a qual pode ser justificada ou injustificada (artigo 13.º, n.º 3).

Aos funcionários de nomeação definitiva podem ser concedidas licenças sem vencimento de curta duração, de longa duração ou por interesse público (artigos 65.º a 73.º).

4. A OFICIALIZAÇÃO DA LÍNGUA CHINESA

Apesar de diversas e sucessivas medidas legislativas, consagrando situações de coercividade em relação à aprendizagem da língua portuguesa ou visando mesmo a sua socialização — Portaria n.º 331, *BO* 45, de 8 de Novembro de 1919 (Governador Corrêa da Silva); Diploma Legislativo n.º 26, *BO* 22, de 28 de Maio de 1927 (Governador Tamag-nini Barbosa); Diploma Legislativo n.º 196, *BO* 31, de 1 de Agosto de 1931 (Governador Matta Oliveira); Diploma Legislativo n.º 272, *BO* 50, de 10 de Dezembro de 1932 (Governador Bernardes Miranda); Despacho n.º 33, *BO* 48, de 26 de Novembro de 1960 (Governador Jaime Silvedo Marques) entre outros diplomas — nunca a língua portuguesa se impôs em Macau, onde apenas ocupa o terceiro lugar entre as línguas faladas, depois do chinês (o que é natural) e do inglês, largamente usado como língua internacional. Este fenómeno só vem provar que as instituições não bastam só por si quando não radicam na tradição.

E, no entanto, o português foi, durante séculos, a única língua oficial.

A situação só se alterou com o Decreto-Lei n.º 445/91, de 31 de Dezembro (publicado no *Boletim Oficial* 2, de 13 de Janeiro de 1992), que reconheceu à língua chinesa, em Macau, «estatuto oficial e a mesma força legal que a língua portuguesa».

Este reconhecimento sucede a uma série de medidas legislativas locais, que, reconhecendo o estatuto real da língua chinesa em Macau, tinham já por objectivo promover o uso generalizado da língua chinesa na Administração Pública e nas suas relações com os administrados. Assim, o Decreto-Lei n.º 5/86/M, de 25 de Janeiro, determinou, no seu artigo 3.º, a obrigatoriedade da utilização das línguas portuguesa e chinesa nos impressos usados nas relações entre a Administração e o público. Depois, o Decreto-Lei n.º 11/89/M, de 20 de Fevereiro, determinou, nomeadamente, que «as leis, decretos-leis, portarias e despachos dos órgãos do Governo próprio do Território, editados em língua portuguesa, terão de ser publicados, quando assumam carácter legislativo ou regulamentar, acompanhados da respectiva tradução em língua chinesa; as propostas de lei, e os projectos de decretos-leis e de portarias que estejam sujeitos a parecer do Conselho Consultivo deverão ser apresentados nas línguas portuguesa e chinesa; poderão ser utilizados, quer a língua portuguesa, quer a língua chinesa, nas relações da população com os serviços públicos do Território, incluindo os serviços autónomos e as câmaras municipais, ou com os respectivos funcionários e agentes; em todos os impressos, formulários e documentos análogos

editados pelos serviços públicos do Território, incluindo os serviços autónomos e as câmaras municipais, serão obrigatoriamente utilizadas as línguas portuguesa e chinesa; e a igualdade de estatuto oficial das línguas portuguesa e chinesa no território de Macau será efectivada por forma gradual e progressiva, de harmonia com as condições existentes para o efeito».

A Declaração Conjunta, no seu n.º 2 (5), estatui que «além da língua chinesa, poder-se-á usar também a língua portuguesa nos organismos do Governo, no órgão legislativo e nos Tribunais da Região Administrativa Especial de Macau». E, no artigo 9.º da Lei Básica, preceitua-se: «Além da língua chinesa, pode usar-se também a língua portuguesa nos órgãos executivo, legislativo e judiciais da Região Administrativa Especial de Macau, sendo também o português língua oficial».

Portanto, o português e o chinês são hoje e serão depois de 1999 as línguas oficiais de Macau.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 (4) da Declaração Conjunta, «as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas», esclarecendo-se no Anexo I, ponto III, que, «após o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau, as leis, os decretos-leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau manter-se-ão, salvo no que contrariar o disposto na Lei Básica ou no que for sujeito a emendas pelo órgão legislativo da RAEM» e esclarece-se ainda que «o ordenamento jurídico da RAEM será constituído pela Lei Básica, pelas leis previamente vigentes em Macau acima mencionadas e pelas criadas pela RAEM».

Se se quiser manter o funcionamento normal e a qualidade da Administração Pública e da Função Pública deve preservar-se o sistema administrativo actual, que é bilíngue.

Compreende-se, por isso, a necessidade de transformar o ordenamento jurídico de Macau em ordenamento jurídico bilíngue (a suscitar, desde logo, problemas de tradução jurídica e de produção jurídica bilíngue) e de criar as condições para que a Administração Pública possa funcionar como sistema bilíngue sem rupturas, sem quebras de qualidade e de eficiência, o que nos conduz directamente ao problema seguinte.

5. LOCALIZAÇÃO DE QUADROS

Sendo desejo de todos deixar em Macau uma Administração qualificada, capaz, eficiente e bilíngue, o Governo de Macau tem posto particular empenho na valorização dos recursos humanos da Administração, na capacitação dos quadros e na consolidação do bilinguismo, tendo adoptado diversas medidas com esses objectivos.

Uma dessas medidas foi a criação dos lugares de adjuntos, como já se referiu.

Em geral, foram aumentadas as ofertas de formação académica

superior, através do alargamento da rede de ensino superior com a criação de novas escolas e de novos cursos. Importa sublinhar que alguns dos cursos ministrados em instituições de ensino superior são exclusiva ou predominantemente destinados à Administração Pública, como sucede com os cursos de formação de oficiais ministrados na Escola Superior das Forças de Segurança de Macau (Curso de Polícia Marítima e Fiscal e Curso de Polícia de Segurança Pública, conferindo o grau de licenciado em Ciências Policiais, e Curso de Sapadores Bombeiros, que confere o grau de licenciado em Engenharia de Protecção e Segurança) ou como sucede também com a licenciatura em Administração Pública, para além de outros cursos nas áreas de línguas e tradução.

Tendo simultaneamente em vista a formação de quadros locais devidamente preparados e a expansão do bilinguismo foram criados o Programa de Estudos em Portugal (PEP — Decreto-Lei n.º 70/92/M, de 21 de Dezembro) e o Curso de Língua e Administração Chinesa (CLAC — Decreto-Lei n.º 40/92/M, de 27 de Julho).

O PEP, que tem duração não inferior a 1 ano, integra as seguintes fases:

- Acções preparatórias, compreendendo cursos e outras actividades a realizar em Macau;
- Curso de português a realizar em Portugal;
- Curso de Administração e Gestão Pública Contemporânea, ministrado em Portugal e/ou Macau;
- Estágios de carácter profissional em Portugal e Macau (artigo 2.º).

O CLAC compreende uma componente linguística e o estudo da Administração Pública da RPC, podendo incluir actividades formativas complementares de curta duração, visando permitir um melhor conhecimento da realidade cultural e administrativa da RPC (artigo 3.º).

Finalmente, importa ainda referir que o Decreto-Lei n.º 42/94/M, de 15 de Agosto, estabeleceu regras especiais de ingresso e de acesso nas carreiras dos quadros dos serviços públicos, por forma a permitir o preenchimento dos seus lugares por pessoal cuja experiência é necessária à continuidade e estabilidade do respectivo funcionamento, contribuindo para consolidar o processo de localização dos quadros.

EM CONCLUSÃO E EM JEITO DE BALANÇO

Verifica-se uma adequada localização do direito regulador da Função Pública, quer como organização quer como relação de emprego específica. Efectivamente, os diplomas legais que organizam o estatuto próprio da Função Pública foram elaborados pelos órgãos legislativos locais e, nas suas traves mestras, harmonizam-se com os princípios constantes da Declaração Conjunta e também com o disposto na Lei Básica, designadamente no que respeita à nomeação e promoção dos funcionários e agentes públicos, que deverão ser feitas «com base em critérios de qualificação, experiência e aptidão» (Anexo I, Ponto VI da

Declaração Conjunta e artigo 100.º da Lei Básica). E não pode ser por acaso que a Lei Básica preceitua expressamente que «o sistema de acesso, disciplina, promoção e normal progressão dos funcionários públicos, anteriormente vigente em Macau, mantém-se basicamente inalterado, podendo, no entanto, ser aperfeiçoado de acordo com a evolução da sociedade de Macau» (artigo 100.º).

Estão previstos e já criados meios próprios para a formação de quadros convenientemente preparados para se poderem inserir validamente e continuar a construção de uma Administração bilíngue e qualificada, que possa dispensar aos utentes serviços de qualidade.

A lei existe e, embora possa ser susceptível de aperfeiçoamento, é boa na sua essência.

Termino recordando um provérbio chinês, que nos diz: «A lei não se executa sozinha».

Assim desejemos todos nós, portugueses e chineses, dar-lhe boa execução.