



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***Função Pública da Região Administrativa Especial
de Macau:***

***O Regime Jurídico de Carreiras dos Trabalhadores
dos Serviços Públicos***

David Chau

Macau, Janeiro de 2017



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***Função Pública da Região Administrativa Especial
de Macau:***

***O Regime Jurídico de Carreiras dos Trabalhadores
dos Serviços Públicos***

David Chau

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação da Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, Professora da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Macau, *Janeiro de 2017*

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

正其誼不謀其利，明其道不計其功

董仲舒

Dedicatória

Ao meu filho Viriato, que agora nasceu e nos trouxe imensa alegria e entusiasmo.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Agradecimentos

À minha mãe, que deu-me oportunidade de conhecer este mundo maravilhoso.

À minha mulher, pela sua paciência e compreensão durante este percurso de elaboração da dissertação.

À minha orientadora, Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, pelo seu constante estímulo e encorajamento, sem os quais não conseguiria terminar este trabalho.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

O anterior regime de carreiras – geral e especial – da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, vigorou quase vinte anos, prolongando-se desde a Administração Portuguesa até à actual Administração Pública, pelo que era necessário e premente estabelecer um novo regime que atendesse às necessidades reais da função pública com os contornos actuais.

O novo regime relativo à matéria das carreiras, do recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso implementado pela Lei n.º 14/2009, de 3 de Agosto, trouxe diversas inovações, destacando-se, designadamente, a resolução do problema do topo da carreira, a gestão centralizada no recrutamento e selecção dos trabalhadores dos serviços públicos e, bem assim, o suprimento da falta de habilitação académica por habilitação profissional.

Ora, o presente trabalho tem como objectivo a análise do novo regime de carreiras, bem como o recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos, a identificação de problemas encontrados na aplicação deste regime, bem como uma tentativa de apresentação de propostas para resolução dos problemas identificados.

Palavras-chave: carreiras, recrutamento, selecção, formação, Macau

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

The previous (general and special) careers regime of Macao's Public Administration (approved by the Decree-Law 86/89/M, of 21st of December) was effective for almost 20 years, and was brought from the Portuguese Administration to today's Administration. Therefore, it turned out necessary to establish a new careers regime to attend to the actual civil servants' needs.

The new regime related to the hiring, recruitment and training for promotion implement by the Law 14/2009, of 3rd of August brought innovations, such as solving the career ceiling issue, the centralized management of the hiring and recruitment process of civil servants and supplementing the lack of academic qualification with professional qualification.

The aim of this work is to analyze the new careers regime as well as the hiring, recruitment and training for promotion, and to propose solutions to the encountered issues.

Keywords: carrers, recruitment, recruitment process, training, Macao

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de abreviaturas e siglas

APN.....	Assembleia Popular Nacional
BIR	Bilhete de Identidade de Residente
BO	Boletim Oficial
CAM.....	Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.
CAP.....	contrato administrativo de provimento
Cap.	Capítulo
cfr.	confira
cit.	citado(a)
CIT	contrato individual de trabalho
CPA.....	Código do Procedimento Administrativo
CPAC	Código do Procedimento Administrativo Contencioso
DL	Decreto-Lei
ETAPM	Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau
IACM	Instituto dos Assuntos Cívicos e Municipais
LBOJ	Lei de Bases da Organização Judiciária
MEAGOC	Comité Organizador dos 4 ^{os} Jogos da Ásia Oriental-Macau S.A.
n.º	número
n ^{os}	números
p.....	página
pp.....	páginas
RA.....	Regulamento Administrativo
RAEM.....	Região Administrativa Especial de Macau
RPC.....	República Popular da China
SAFP	Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública
v.g.	<i>verbi gratia</i> (a título de exemplo)

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice

Dedicatória	IV
Agradecimentos	VI
Resumo	VIII
Abstract	X
Lista de abreviaturas e siglas	XII
Introdução	1
Cap. I – Preliminares: conceito de Administração Pública e algumas notas sobre a organização política da Região Administrativa Especial de Macau	3
1. As necessidades colectivas e a Administração Pública	3
2. Conceitos e sentidos de Administração Pública	5
2.1. Administração Pública em sentido orgânico	5
2.2. Administração Pública em sentido material	6
2.3. Administração Pública <i>versus</i> administração pública	7
3. A organização política da Região Administrativa Especial de Macau: breves notas	7
3.1. Assembleia Legislativa	8
3.2. Os tribunais e o Ministério Público	8
3.2.1. Tribunais	9
3.2.2. Ministério Público	9
3.3. Governo	10
3.3.1. Administração directa <i>versus</i> administração indirecta	11
3.4. Pessoas colectivas públicas – características fundamentais	13

Cap. II - A função pública: alguns traços do regime jurídico-laboral ..	16
1. Noção de função pública e razões de sujeição a um estatuto próprio	16
2. A relação jurídica de emprego com a Administração Pública e as formas de provimento	18
2.1. Acto administrativo	18
2.2. Nomeação	19
2.3. Contrato	20
2.4. Provimento e investidura (distinção)	21
2.5. Relação jurídica	21
3. Lugar, cargo, categoria e quadro dos trabalhadores da Administração Pública	24
3.1. Lugares de chefia e subalternos	26
3.2. Lugares de entrada e lugares de acesso	26
3.3. Lugares preenchidos, cativos e vagos	26
3.4. Conceito de cargo	27
3.5. O lugar e o cargo	27
3.6. Lugar e posto de trabalho	28
3.7. Lugar e relação jurídica de emprego público	28
3.8. A categoria	28
3.9. A carreira	29
3.9.1. Carreira geral e especial	29
3.9.2. Carreira vertical e horizontal	29
3.10. Grupo de pessoal, conteúdo funcional e área funcional	30
4. Noção de funcionário e agente da Administração Pública e os seus vínculos	30
4.1. A nível extraordinário (Lei Básica da RAEM)	31
4.2. A nível da lei ordinária	32
4.3. A nível do regime jurídico da função pública	32
4.3.1. Contrato de tarefa	33
4.3.2. Comissão eventual de serviço	33
4.3.3. Contrato individual de trabalho	34

Cap. III – O regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos	38
1. Considerações preliminares	38
2. Remuneração, vencimento e tabela indiciária	39
3. Reconversão profissional	40
4. Dotação de lugares e mapas de pessoal	41
5. Ingresso	43
5.1. Condições de ingresso	44
5.1.1. Habilitação académica e profissional	46
5.1.2. Experiência profissional	47
5.1.3. Estágio	48
5.1.4. Domínio de línguas	50
6. Acesso	50
7. Progressão	54
8. O 366.º dia dos anos bissextos para efeitos de acesso e progressão	57
9. Ingresso e acesso das carreiras gerais e especiais	58
10. Chefias funcionais, funções de secretariado e as suas substituições	66
11. Funções de elaboração de diplomas ou tradução jurídica por escrito	67
 Cap. IV – Recrutamento, selecção e formação, para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos	 68
1. Considerações preliminares	68
2. Tipologia de concursos	69
3. Prazo de validade dos concursos	70
4. Concurso comum	70
4.1. Autorização de abertura, supervisão e acompanhamento	71
4.2. Publicitação	71
4.3. Aviso de abertura	72
4.4. Requisitos de admissão	73
4.5. Admissão a concurso	74
4.6. Documentos a apresentar	74
4.7. Apoio à preparação para as provas dos candidatos	75

4.8. Júri (constituição, funcionamento e competência)	76
4.9. Lista provisória, definitiva e os seus recursos	78
4.10. Métodos de selecção	80
4.11. Sistema de classificação	83
4.12. Lista classificativa e o seu recurso.....	85
4.13. Ordem de provimento	86
5. Concurso centralizado	87
6. Formação para efeitos de acesso.....	89
7. Restituição e destruição de documentos	92
8. Isenção de formação para efeitos de acesso.....	92
Cap. V – Problemas identificados e soluções propostas.....	93
1. Problemas encontrados	93
1.1. Na perspectiva do recrutamento e selecção	93
1.2. Na perspectiva do concurso de acesso e da formação para efeitos de acesso	96
1.2.1. A falta da flexibilidade legislativa na formação para efeitos de acesso que afecta a eficácia da formação	96
1.2.2. Limitação demasiado “formal” dos procedimentos de acesso sem utilidade concreta.....	97
2. Sugestões ou propostas	97
2.1. Extinção das carreiras de assistente técnico administrativo e de técnico e fusão respectiva com as carreiras de adjunto-técnico e técnico superior	98
2.2. Gestão centralizada de ingresso com a frequência do curso de formação selectiva	98
Considerações finais	101
Bibliografia	104

Introdução

O capital humano foi e continua a ser um recurso imprescindível para qualquer organização, quer privada, quer pública.

A Lei n.º 14/2009, de 3 de agosto (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos), veio a substituir quase todo o antigo regime geral e especial das carreiras da Administração Pública de Macau aprovado pelo Decreto-Lei n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, que vigorou até inícios de Agosto de 2009.

O novo diploma de carreiras trouxe várias inovações, tais como: a elevação das exigências para o ingresso de certas carreiras, designadamente as habilitações académicas; o aditamento do elemento de formação como condição determinante para o acesso nas carreiras; a introdução do factor da experiência profissional pré-adquirida pelo trabalhador como forma de suprir a falta de habilitação profissional ou estágio em casos que é exigido no concurso; a fusão dos níveis das carreiras gerais anteriormente existentes; a exigência de outras línguas para além das oficiais no concurso, entre os quais a expansão de graus e escalões para cada carreira e a implementação da gestão centralizada para o recrutamento e selecção dos trabalhadores dos serviços públicos são os pontos em destaque.

Propomos realizar, através da presente dissertação, um estudo sobre as carreiras da função pública de Macau, com maior incidência sobre as carreiras gerais, dado que estas cobrem todos os serviços da Administração Pública, expondo entendimentos pessoais e soluções para os problemas encontrados.

Com este objectivo, estruturámos a presente dissertação em cinco capítulos, a saber: preliminares, onde propomos fazer uma exposição sobre as necessidades colectivas e o conceito de Administração Pública, com a descrição sobre a razão da existência e os diferentes sentidos da máquina administrativa e, bem assim, propomos fazer breves notas sobre a organização política da RAEM; em segundo lugar, teremos um capítulo sobre o regime jurídico-laboral na função pública, que trata da noção da função pública e os fundamentos de ter o seu estatuto de pessoal próprio, a relação jurídica de emprego público e as formas de prover pessoal, bem como as noções de várias figuras jurídicas e os vínculos da Administração Pública; espaço haverá ainda para o estudo do regime das carreiras; trataremos ainda dos temas de recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos

trabalhadores dos serviços públicos; e, por fim, procuraremos propor algumas soluções para os problemas encontrados.

Refira-se ainda que não adoptámos, na redacção da presente dissertação, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, uma vez que a República Popular da China não ratificou este Acordo e, por conseguinte, Macau não está vinculado.

A título de apontamento metodológico, poderemos referir que as fontes doutrinárias utilizadas são de matriz portuguesa e macaense, dado que o sistema jurídico de Macau tem ascendência portuguesa.

O estudo da matéria em questão foi feito até ao ano 2015 e os diplomas citados na presente dissertação podem ser consultadas no sítio da *internet* <http://www.io.gov.mo>.

Cap. I – Preliminares: conceito de Administração Pública e algumas notas sobre a organização política da Região Administrativa Especial de Macau

1. As necessidades colectivas e a Administração Pública

Unus homo, nullus homo (um só Homem, Homem nenhum)

Partimos desta expressão latina para asseverar que o ser humano é, por natureza, um ser eminentemente social, isto é, o Homem que vive absolutamente isolado, sem estar inserido numa comunidade social, independentemente da sua dimensão (família, aldeia, cidade, Estado) não ultrapassa o seu simples carácter biológico.

Daí a célebre asserção de Aristóteles, afirmando que o Homem é um animal político, que nasceu para viver na *pólis* (cidade-estado¹), *sendo dotado de sentimentos e de razão, precisa de conviver, de trocar experiências, de produzir bens (e serviços) para si e para os outros, de utilizar o produto alheio, porque é absolutamente impossível criar sozinho tudo o que necessita para viver*², contribuindo e retirando componentes para a satisfação das necessidades próprias e alheias. Porém, estas necessidades, muitas vezes aparentadas como individuais e egoístas, na realidade, consistem em necessidades colectivas permanentes, consideradas por Marcello Caetano como *necessidades não apenas as insuficiências de carácter económico mas, em geral, todas as relativas à normalidade e progresso da vida social*³, a saber: da protecção das pessoas contra calamidades e de actos prevaricadores da ordem e segurança pública à defesa militar contra a ameaça externa; da identificação pública das pessoas singulares e colectivas, dando lugar aos registos civis, comerciais e prediais à

¹ Cidade independente cujo governo era exercido por cidadãos livres, na antiguidade grega. Cfr. Dicionário Priberam *online*, que pode ser consultado em <http://www.priberam.pt/>.

² Cfr. A. SANTOS JUSTO, *Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 15.

³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a Edição, Coimbra, Almedina, 1982, p. 2.

protecção dos cidadãos que se domicíliam no estrangeiro por diversas razões; do saneamento público proveniente dos serviços de tratamento de resíduos provenientes das actividades doméstica, comercial e industrial, às redes de abastecimento de água e de energia, assim como de telecomunicação e de transporte; dos cuidados de saúde aos serviços sociais, académicos e culturais à construção de habitações sociais ou económicas pertencendo e destinando a uma generalidade de pessoas indistintas, podendo a sua amplitude de necessidade ser variável para cada indivíduo (a procura pode variar consoante a riqueza)⁴. Não obstante, as preditas necessidades⁵também se denominam por interesse público, que pode ser distinguido em interesse primário e secundário ou interesses instrumentais⁶.

O interesse primário consiste em valores centrais de uma comunidade politicamente organizada, que correspondem às condições indispensáveis à sua manutenção e desenvolvimento, designado também por bem comum ou por *salus*⁷pública (Paz, Justiça, Bem-Estar). A prossecução deste interesse compete exclusivamente aos órgãos políticos dessa comunidade.

Já o interesse secundário tem como objectivo a satisfação da *salus* pública. Para este efeito, são necessárias delimitações e especializações em diversas áreas de modo a ser prosseguido por diversas pessoas colectivas, quer públicas, quer privadas, posteriormente o é cristalizado em atribuições (responsabilidades, objectivos) e, por sua vez, as pessoas colectivas públicas necessitam de competências (poderes) para o alcançar⁸. É, neste sentido, que é dada a designação de interesses instrumentais, dado que é através desses membros que são concretizadas as decisões emanadas pelo cérebro político. Esses interesses consistem na educação, assistência médica, habitação, segurança social, transportes, fornecimento de bens essenciais, entre outros.

No entanto, a plenitude da *salus* pública pode variar de comunidade para comunidade. Por outro lado, caso o interesse seja qualificado como público e atribuído a uma entidade

⁴ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Volume I*, 2.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 29 e 30.

⁵ De acordo com Marcello Caetano, as necessidades colectivas distinguem-se em necessidades colectivas essenciais e necessidades colectivas instrumentais, sendo as primeiras inerentes à própria vida em sociedade e as últimas são *aquelas que os indivíduos sentem de que se processe com regularidade a prestação dos bens e serviços graças aos quais no seio da colectividade lhes será possível satisfazer outras necessidades individuais*. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 4.

⁶ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 12 e 13.

⁷ Esta expressão latina significa bom estado físico. Cfr. *Dicionário Latim-Português*, 3.^a Edição, Porto, Porto Editora, 2008, p. 583.

⁸ Daí que, na perspectiva estatal, Marcello Caetano explique que *a administração do Estado é exercida por órgãos instituídos por lei e recebe da lei a indicação dos seus objectivos e o fundamento dos seus poderes*. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 14.

pública, tal não significa a instauração de um monopólio, que, na realidade, não obstante ser essencial à comunidade, muitas vezes não gera lucro atraente, daí que incumba à Administração Pública à satisfação desse(s) interesse(s), podendo noutras situações deixar-se à mesma uma função subsidiária, intervindo apenas quando esse interesse não pode ser satisfeito por via privada.

2. Conceitos e sentidos de Administração Pública

A expressão “Administração Pública” tem carácter polissémico, na medida em que apresenta vários sentidos. Referindo-se à origem etimológica da expressão, Jorge Baptista Bruxo esclarece que o termo “administração” consiste na aglutinação do latim “*ad*” (*tendência para*) e “*minister*” (*subordinação ou obediência*), isto é, *alguém que realiza um trabalho sob comando, direcção e chefia de outrem*⁹, podendo a administração também incidir sobre outros entes (v.g., um património individual ou familiar, dinheiro ou bens, uma casa ou uma empresa, um concelho ou um Estado). Como refere Marcello Caetano, *o que hoje se chama Administração Pública é um sistema de órgãos do Estado e de pessoas colectivas que com ele cooperam por força da lei na satisfação das necessidades colectivas*¹⁰.

Antes de prosseguirmos o nosso estudo, importa, porém, distinguirmos primeiro os sentidos orgânico e material da Administração Pública. Vejamos.

2.1. Administração Pública em sentido orgânico

A Administração Pública em sentido orgânico consiste, como avança Jorge Baptista Bruxo, num *aparelho administrativo constituído por um sistema de organizações permanentes, compreendido de órgãos e serviços, a quem está atribuída a satisfação das necessidades colectivas e cujas atribuições, competências e actuações são fundamentadas*

⁹Cfr. JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo de Macau (Noções Básicas)*, Macau, Instituto Politécnico de Macau, 2006, p. 18.

¹⁰ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 14.

na lei vigente¹¹. Freitas do Amaral define esta organização como *um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar*¹². Já Marcello Caetano, além de abordar a Administração Pública como um *conjunto de entidades jurídicas que podem desenvolver as actividades administrativas de interesse colectivo*¹³, entende que, em sentido orgânico, a Administração Pública é *um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental*¹⁴.

2.2. Administração Pública em sentido material

Em sentido material – também designado objectivo, funcional ou de acções administrativas – a administração pública, nas palavras de Jorge Baptista Bruxo, consiste no *conjunto de trabalhos, acções, actividades e decisões, operações estas através das quais os entes públicos promovem a produção de bens e serviços para a satisfação de necessidades colectivas*¹⁵. Continua o autor, *[e]m síntese, é a actividade dos órgãos e serviços públicos ou equiparados que consiste em administrar, exercer actividades de interesse público ou produzir certos bens essenciais à colectividade*¹⁶. Na tese do Freitas do Amaral, a administração pública define-se *como a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral de colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes*¹⁷. Por sua vez, Marcello Caetano entende que, neste sentido, a administração pública é *o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo,*

¹¹ *Idem*, p. 18.

¹² DIOGO FREITAS DE AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, cit., p. 36.

¹³ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., pp. 5 e 6.

¹⁴ *Idem*, p. 15.

¹⁵ JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo...*, cit., p. 19.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, cit., p. 39.

*coordenação e orientações das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados*¹⁸.

2.3. Administração Pública *versus* administração pública

Ainda a propósito desta matéria, poderemos assentar, aliás como forma de distinguir a organização das actividades desenvolvidas, que se emprega a expressão "Administração Pública" (com iniciais em maiúsculas) para referir à sua estrutura organizacional, e que a expressão "administração pública" (com letras minúsculas) para representar as actividades desenvolvidas por esse sistema¹⁹.

3. A organização política da Região Administrativa Especial de Macau: breves notas

A Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), como qualquer Estado de Direito, encontra-se também dividido em poderes, a saber: executivo, legislativo e judicial (segundo o princípio de separação de poderes). Tais poderes são organicamente assumidos, respectivamente, pelo Governo, pela Assembleia Legislativa e pelos Tribunais e Ministério Público, gozando a RAEM desta forma de *um alto grau de autonomia*²⁰ autorizado pela Assembleia Popular Nacional (APN) da República Popular da China (RPC).

¹⁸ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 5

¹⁹ Ver, *inter alia*, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 5; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, cit., p. 33 e JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo...*, cit., p. 18

²⁰ Vide o artigo 2.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (Adoptada em 31 de Março de 1993, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e promulgada pelo Decreto-Lei n.º 3 do Presidente da República Popular da China para entrar em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999).

3.1. Assembleia Legislativa

A Assembleia Legislativa é o órgão legislativo da RAEM, devendo os deputados ser residentes permanentes da Região. A duração de cada legislatura (excepto a primeira) é de quatro anos²¹.

Compete à Assembleia Legislativa, de entre outras competências²²:

- 1) Fazer, alterar, suspender ou revogar leis, de acordo com a Lei Básica e com os procedimentos legais. Sublinhe-se que as leis emanadas deste órgão consistem em Leis (formais), definida por Germano Marques da Silva como *o diploma emanado do órgão legislativo por excelência*²³;
- 2) Examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentado pelo Governo, assim como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento;
- 3) Definir os elementos essenciais do regime tributário da Região (sob proposta apresentada pelo Governo) e autorizar a mesma contrair dívidas;
- 4) Ouvir e debater o relatório sobre as linhas de acção governativa apresentado pelo Chefe do Executivo;
- 5) Debater questões de interesses públicos
- 6) Receber e tratar das queixas apresentadas por residentes da Região;
- 7) Aprovar uma moção de censura contra o Chefe do Executivo, nos termos da Lei Básica;
- 8) Convocar e solicitar pessoas relacionadas para testemunhas e apresentar provas, no exercício das suas competências, caso necessário.

3.2. Os Tribunais e o Ministério Público

²¹ Vide os artigos 68.º e 69.º da Lei Básica da RAEM.

²² Vide o artigo 71.º da Lei Básica da RAEM.

²³ Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Introdução ao Estudo do Direito*, 2.ª Edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007, p. 102. Com efeito, de acordo com a clássica distinção, a lei material é aquela que possui um conteúdo normativo, seja qual for a sua forma externa, enquanto a lei formal é aquela que reveste a forma destinada por excelência ao exercício da função legislativa, apresentando ou não conteúdo normativo. Ainda a propósito desta matéria, sublinhe-se que *as leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores*, vide o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2009.

3.2.1. Tribunais

Nos termos do artigo 82.º da Lei Básica da RAEM, compete aos tribunais da RAEM exercer o poder judicial. Este poder é exercido na nossa Região por instâncias de tribunais²⁴, a saber: tribunais de primeira instância²⁵ (constituída pelo Tribunal Administrativo e pelo Tribunal Judicial de Base, que, por sua vez, é composto por Juízos Cíveis, Juízos de Instrução Criminal, Juízos de Pequenas Causas Cíveis, Juízos Criminais, Juízos Laborais, Juízos de Família e de Menores); um Tribunal de Segunda Instância; e, por fim, um Tribunal de Última Instância, e tal como o nome indica, cabe a este tribunal o julgamento em última instância²⁶.

Os juízes da RAEM exercem o poder judicial segundo a lei e só estão vinculados à lei, sendo livres de qualquer ordem ou instrução²⁷, com a excepção dos acórdãos de uniformização de jurisprudência²⁸ e dos assuntos de competência exclusiva da RPC: defesa nacional e relações externas²⁹.

3.2.2. Ministério Público

O Ministério Público da RAEM consiste no outro órgão judiciário da Região, que desempenha igualmente as suas funções segundo à lei, sendo livre de qualquer interferência³⁰. Compete a este órgão³¹:

- 1) Representar a Região, a Fazenda Pública, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;
- 2) Assumir a defesa de interesses colectivos ou difusos, segundo previsto na lei;

²⁴ Vide o artigo 84.º da Lei Básica da RAEM.

²⁵ Vide o artigo 27.º da Lei n.º 9/1999 (LBOJ).

²⁶ Vide o artigo 84.º da Lei Básica da RAEM.

²⁷ Vide o artigo 89.º da Lei Básica da RAEM.

²⁸ Vide a alínea 1) do n.º 2 do artigo 44.º da LBOJ.

²⁹ Vide o artigo 89.º da Lei Básica da RAEM.

³⁰ Vide o artigo 90.º da Lei Básica da RAEM.

³¹ Vide o n.º 2 do artigo 56.º da LBOJ.

- 3) Exercer a acção penal, dirigindo a investigação criminal, fiscalizando a actuação processual dos órgãos de polícia criminal³², tal como promover e cooperar em acções de prevenção criminal;
- 4) Defender a independência dos tribunais, no âmbito das suas atribuições, zelando as mesmas que sejam exercidos legalmente;
- 5) Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;
- 6) Exercer o patrocínio oficioso³³ dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;
- 7) Recorrer ao apoio de outras autoridades competentes no exercício das suas atribuições;
- 8) Intervir nos processos falimentares ou de insolvência e em todos os que envolvam interesse público;
- 9) Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei;
- 10) Exercer funções consultivas nos casos previstos na lei ou a solicitação do Chefe do Executivo ou do presidente da Assembleia Legislativa;
- 11) Exercer quaisquer outras competências conferidas por lei.

3.3. Governo

A Administração Pública, designadamente o Governo da Região, é constituída por uma estrutura piramidal e fortemente hierarquizada, estando o Chefe do Executivo localizado em lugar cimeiro da mesma, em virtude de o mesmo ser o dirigente máximo, representante e responsável perante o Governo Popular Central e a RAEM, nos termos da Lei Básica³⁴.

Compete o Governo da RAEM³⁵:

- 1) Definir e aplicar políticas;

³² Vide o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 5/2006.

³³ Ainda a propósito desta matéria, pode ser requerido o apoio judiciário pelo Ministério Público, em representação do interessado, nos termos da alínea 3) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 13/2012.

³⁴ Vide o artigo 45.º da Lei Básica da RAEM.

³⁵ Vide o artigo 64.º da Lei Básica da RAEM.

- 2) Gerir os diversos assuntos administrativos;
- 3) Tratar dos assuntos externos, quando autorizado pelo Governo Popular Central, nos termos previstos nesta Lei;
- 4) Organizar e apresentar o orçamento e as contas finais;
- 5) Apresentar propostas de lei e de resolução, e elaborar regulamentos administrativos;
- 6) Designar funcionários para assistirem às sessões da Assembleia Legislativa para ouvir opiniões ou intervir em nome do Governo.

Após da extinção do então Leal Senado³⁶ (previamente existente no período da Administração Portuguesa) e posteriormente das Câmaras Municipais de Macau Provisória e das Ilhas Provisória³⁷ (no início do estabelecimento da RAEM), e depois de criado seguidamente o IACM³⁸, é de afirmar que é a partir deste momento que a maior parte dos poderes executivos se concentra na “cabeça” desta Região, já que a partir de então jamais haveria na RAEM a considerada “administração local”³⁹.

3.3.1. Administração Directa versus Administração Indirecta

A organização administrativa da Região está subdividida em Administração Directa ou Central e Administração Indirecta⁴⁰.

A Administração Directa corresponde, nas palavras de Jorge Baptista Bruxo, ao *complexo de estruturas organizativas que integram uma grande e poderosa pessoa colectiva de direito público interno*⁴¹. É aí que se encontra situada a pirâmide administrativa em questão, onde os órgãos e as entidades públicas são revestidos de cariz instrumental, dependendo hierarquicamente⁴² dos Secretários ou até directamente do Chefe do Executivo⁴³. Neste contexto, estes cargos políticos usam os serviços públicos dependentes

³⁶Vide a Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

³⁷Vide o artigo 15.º da Lei n.º 1/1999.

³⁸ Vide a Lei n.º 17/2001.

³⁹ Vide o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 24/88/M, de 3 de Outubro.

⁴⁰Cfr. JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo...*, cit., p. 93.

⁴¹ *Idem*.

⁴² O termo “hierarquia” é definido por Marcello Caetano como a *relação de serviço em que um dos sujeitos, o superior, tem o poder de direcção, e o outro, o subalterno, tem o correspondente dever de obediência*. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais de Direito Administrativo, 1977-85* apud JOÃO MELO FRANCO e ANTÓNIO HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos, Coimbra, Almedina, 1993*, p. 465.

⁴³ Para melhor entendimento das áreas de governação, dependência hierárquica ou tutelar, vide o RA n.º 6/1999, ou através do sítio da internet <http://portal.gov.mo/web/guest/org-chart>.

como [executantes] das suas políticas e [[fornecedores] de dados conducentes às decisões que têm de ser tomadas⁴⁴.

Em contraposição à anterior tipologia, integram na Administração Indirecta os serviços personalizados, ou seja, as *peças colectivas autónomas em relação à RAEM*⁴⁵ que consistem em *entidades públicas com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma actividade administrativa destinada à realização dos fins da RAEM*⁴⁶, e que também são conhecidas por pessoas colectivas públicas ou por pessoas colectivas de Direito Público, como é o caso dos Serviços de Saúde ou do Fundo de Pensões. É também nesta ordem que estão abrangidos os Institutos Públicos, Fundos e Fundações Públicas, sendo os primeiros *peças colectivas públicas, de tipo institucional (assentam sobre uma organização de carácter material e não de pessoas), criadas para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas de carácter não empresarial*⁴⁷ e consistindo os últimos em *patrimónios afectados à prossecução de fins públicos especiais ou institutos em que predomina o elemento patrimonial e os respectivos rendimentos que asseguram a gestão de um fundo especial cujo capital resulta das receitas afectadas a determinado fim público*⁴⁸. Ainda neste ramo, devem ser apensadas os estabelecimentos públicos que se traduzem em *institutos públicos de carácter cultural ou social, organizados como serviços abertos ao público e destinados a efectuar prestações individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam*⁴⁹. Transpondo para o caso da RAEM, são exemplos de Institutos Públicos, Fundações Públicas, Fundos Públicos e Estabelecimentos Públicos, na devida ordem, o Instituto de Habitação⁵⁰, a Fundação Macau⁵¹, o Fundo de Segurança Social⁵² e as instituições de ensino superior públicas, a saber, a Universidade de Macau⁵³, o Instituto Politécnico de Macau⁵⁴, etc.

Quanto ao âmbito das competências de direcção, como este tipo de Administração indica, tanto o Chefe do Executivo, como os Secretários não possuem poderes directos de comando sobre essas peças colectivas, ou seja, não existe uma relação de hierarquia, detendo somente poderes de orientação e tutela, concretamente *na emanação de directrizes*

⁴⁴Cfr. JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo...*, cit., p. 94.

⁴⁵ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau, Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2006*, p.54.

⁴⁶ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo...*, cit., p. 55.

⁴⁷ *Idem*, p. 56.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Idem*, pp. 56 e 57.

⁵⁰ Vide o RA n.º 17/2013.

⁵¹ Vide a Lei n.º 7/2001.

⁵² Vide o DL n.º 59/93/M, de 18 de Outubro.

⁵³ Vide a Lei n.º 1/2006.

⁵⁴ Vide a Portaria n.º 469/99/M, de 6 de Dezembro.

e instruções, de carácter genérico e não concreto (como acontece com as ordens que aqui não são permitidas)⁵⁵.

Apesar de a doutrina se referir à “imunidade de interferência de ordens” destas pessoas colectivas públicas, salienta-se que o provimento do pessoal de direcção e chefia⁵⁶ destas entidades depende do Chefe do Executivo ou dos Secretários, pelo que se duvida, na prática, desta imunidade.

3.4. Pessoas colectivas públicas – características fundamentais

Para rematar este assunto, pretendemos expor a elucidação de Jorge Baptista Bruxo a respeito das características fundamentais das pessoas colectivas públicas⁵⁷. Assim, seguindo de perto este autor, poderemos dizer que as pessoas colectivas públicas:

- 1) São criadas e extintas por iniciativa pública ou por decisão política, pelo que, regra geral, não podem por decisão própria dissolver-se ou extinguir-se a si mesmas;
- 2) Têm capacidade de Direito Público, isto é, são titulares de poderes públicos e, conseqüentemente, deveres públicos e, por outro lado, ocasionalmente são dotadas de poderes de autoridade ou *ius imperium*⁵⁸, podendo, no domínio do Direito Público, celebrar contratos administrativos, gozando desta maneira dos chamados poderes exorbitantes⁵⁹, a saber: a) *Modificar unilateralmente o conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objecto do contrato e o seu equilíbrio financeiro* (dispondo a Administração Pública de um certo poder discricionário na alteração das prestações do contrato administrativo, estando a Administração Pública apenas sujeita aos limites de subordinação do objecto do contrato e do factor financeiro); b) *Dirigir o modo de execução das prestações* (exercendo o poder de comando sobre a parte contratada na realização do objecto do

⁵⁵ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo...*, cit., p.55.

⁵⁶ Citamos, a título de exemplo, os Despachos do Chefe do Executivo n.ºs 185/2010 e 227/2016, respectivamente, para a nomeação e a renovação da comissão de serviço do Presidente do Conselho de Administração da Fundação Macau, bem como o Despacho do SASC n.º 26/2008 e o extracto de despacho do GSASC publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 10/2016, II Série, de 9 de Março, em que refere à nomeação e a renovação da comissão de serviço do Director dos Serviços de Saúde.

⁵⁷ Adaptado de JORGE BAPTISTA BRUXO, *Direito e Procedimento Administrativo...*, cit., p. 92.

⁵⁸ Citamos, a título de exemplo, o pessoal de fiscalização do IACM, na fiscalização do cumprimento da Lei de segurança alimentar (vide o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 5/2013).

⁵⁹ Vide o artigo 167.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

contrato);c) *Rescindir unilateralmente os contratos por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização;* d) *Fiscalizar o modo de execução do contrato;* e) *Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato*(gozando, nesta situação, do privilégio da execução prévia, caso a este houver lugar), posicionando-a numa condição de supremacia em relação ao particular;

- 3) Têm capacidade jurídica de Direito Privado, podendo, desta forma, desenvolver actividade de gestão privada;
- 4) Possuem património próprio⁶⁰, que é gerido de acordo com a lei, podendo esses bens pertencer ao domínio público ou ao domínio privado;
- 5) São dotadas de autonomia administrativa e financeira, podendo assim *praticar actos administrativos definitivos, só susceptíveis de impugnação directa em via contenciosa*⁶¹, e, por conseguinte, dispõem de um orçamento próprio, denominado orçamento privativo (podendo afectar as suas receitas próprias para a realização das despesas);
- 6) Beneficiam de certas isenções fiscais, resultantes da tributação de algumas actividades lucrativas ou de certas receitas;
- 7) Para além do regime de pessoal geral (Regime Jurídico da Função Pública, mormente o ETAPM), podem dispor também de um regime de pessoal especial (denominado por estatuto privativo de pessoal) próprio da pessoa colectiva⁶². No contexto do provimento de pessoal, podem ainda optar pelo regime do direito laboral privado para regimento do mesmo;
- 8) São integradas, geralmente por força da lei orgânica, por órgãos de competência fiscalizadora (incumbendo-lhe de funções de auditoria interna), sendo, a jusante, as pessoas colectivas públicas externamente supervisionadas por órgãos especializados, tais como o Comissariado contra a Corrupção⁶³ e o Comissariado da Auditoria⁶⁴;

⁶⁰ Contudo, existem também pessoas colectivas públicas com autonomia financeira mas sem património próprio, como é o caso do Instituto de Formação Turística (vide o DL n.º 45/95/M, de 28 de Agosto).

⁶¹ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo...*, cit., p. 60.

⁶² Citamos, a título de exemplo, o Estatuto do pessoal do Instituto Politécnico de Macau, aprovado pelo Despacho n.º 29/SAAEJ/99.

⁶³ Vide o artigo 59.º da Lei Básica da RAEM.

⁶⁴ Vide o artigo 60.º da Lei Básica da RAEM.

- 9) Estão sujeitas a um especial regime de responsabilidade civil, isto é, os prejuízos emergentes da sua conduta, por acção ou omissão, são ressarcidos em regra, não de acordo com a responsabilidade regulamentada no Código Civil⁶⁵, mas sim de acordo com a legislação do Direito Administrativo⁶⁶;
- 10) Estão sujeitas à jurisdição administrativa quando actuam ao abrigo do Direito Administrativo, isto é, os litígios originados por esse tipo de pessoas colectivas são resolvidos por tribunais de foro administrativo⁶⁷ e não pelos tribunais de jurisdição comum.

⁶⁵ Vide os artigos 477.º e seguintes do Código Civil de Macau, aprovado pelo DL n.º 39/99/M, de 3 de Agosto.

⁶⁶ Vide o DL n.º 28/91/M, de 22 de Abril, bem como, a Secção VI do Capítulo V, o artigo 185.º e o n.º 3 do artigo 187.º, todos do CPAC, aprovado pelo DL n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro.

⁶⁷ Vide o artigo 30.º da LBOJ.

Cap. II - A Função Pública: alguns traços do regime jurídico-laboral

1. Noção de Função Pública e razões de sujeição a um estatuto próprio

Assim como referimos anteriormente, existem dois sentidos principais da expressão Administração Pública, que, com representação gráfica diferente, se referem não só à estrutura organizativa mas também à actividade por ela desenvolvida.

No entanto, uma Administração Pública só com estrutura e actividades é insuficiente. Com efeito, para o desenvolvimento das actividades, são absolutamente necessários os recursos humanos, organismos físico-psíquicos que tornam possível o funcionamento da máquina administrativa. Assim, como refere Paulo Veiga e Moura, *a Função Pública é, justamente, o corpo constituído pelo conjunto de indivíduos que, de forma subordinada e hierarquizada, prestam o seu trabalho, como profissionais especializados, no desempenho de funções próprias e permanentes dos diversos serviços e pessoas colectivas que integram a Administração Pública*⁶⁸. Porém, na posição do João Alfaia, esta expressão confunde-se com o sentido material ou funcional da Administração Pública⁶⁹, uma vez que, quando entendida num sentido orgânico, abrange *a totalidade das pessoas colectivas de direito público, quer se trate de departamentos clássicos quer de natureza empresarial*⁷⁰.

Com a existência do factor humano, torna-se premente reflectir sobre a necessidade de o pessoal estar submetido às normas de Direito de Trabalho, que são talhadas para a generalidade dos trabalhadores, ou se deve assentar-se um estatuto próprio da Função Pública, entendido como *o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a relação jurídica de emprego e os direitos e deveres reconhecidos e impostos ao corpo de indivíduos que*

⁶⁸Cfr. PAULO VEIGA E MOURA, *Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes, 1.º Volume, Coimbra, Coimbra Editora, 1999*, p. 15.

⁶⁹ De acordo com João Alfaia, *a função pública que, assim, poderá ser definida como a actividade desenvolvida pelos órgãos e agentes das pessoas colectivas de direito público no sentido de assegurar - directa ou indirectamente - a satisfação das necessidades colectivas*. Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, 1.º Volume, Coimbra, Almedina, 1985*, p. 9.

⁷⁰ *Idem*, p. 9.

*constituem a Função Pública*⁷¹. Aproveitamos para definir este ramo do Direito, recorrendo às palavras de Monteiro Fernandes, como um *conjunto de normas jurídicas reguladoras das relações individuais e colectivas que se estabelecem entre aqueles que alienam a disponibilidade da sua força de trabalho e aqueles que adquirem mediante retribuição*⁷².

Não obstante a aproximação actual do regime jurídico da Função Pública ao regime jurídico-laboral privado (fruto de introdução de elementos de gestão privada na Administração Pública), são de salientar várias justificações para a sujeição da Função Pública a um estatuto próprio.

Desde logo, tem-se apontado o prosseguimento do interesse público. É justamente desse ponto que inferimos que os trabalhadores da Administração Pública não estão ao serviço de entidades patronais privadas (que têm, por sua vez, o lucro como objectivo), mas sim o interesse público em que o mesmo se converge e cristaliza nas actividades desenvolvidas pela Administração Pública.

Por outro lado, assinala-se o decoro da Administração Pública. De facto, tal como os efectivos do sector privado, os trabalhadores da Administração Pública também estão sujeitos a deveres⁷³. Estes deveres podem ser agrupados em gerais e especiais. Quanto aos primeiros, poderemos referir que também existem no âmbito laboral privado, a saber: os deveres de zelo, obediência, lealdade, sigilo, correcção (urbanidade), assiduidade e pontualidade⁷⁴. Ora, para além dos supracitados deveres gerais, os trabalhadores da Administração Pública ainda estão sujeitos aos deveres especiais, que tanto podem estar positivados na lei⁷⁵, como permanecer no silêncio desta (v.g., o encontro de um titular de um alto cargo no estado de embriaguez em pleno espaço público; a frequência do mesmo em estabelecimentos da prática de prostituição ou até uma vida indecente deste indivíduo, pelo que aviltam gravemente a imagem da Administração Pública).

⁷¹Cfr. PAULO VEIGA E MOURA, *Regime Jurídico, Direitos e Deveres...*, cit., p. 16.

⁷²Cfr. MONTEIRO FERNANDES, *Noções Fundamentais do Direito de Trabalho*, 3.^a Edição, 1.^o Volume, 15 *apud* JOÃO MELO FRANCO e ANTÓNIO HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de Conceitos...*, cit., p. 349. Este autor esclarece ainda que o estatuto dos trabalhadores da função pública devido às suas características diferenciadas pertence ao Direito Administrativo e não ao Direito do Trabalho. Cfr. MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 13.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2006, p. 15.

⁷³ Vide o artigo 279.^o do ETAPM.

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵São exemplos típicos a alínea 4) do artigo 2.^o e o artigo 5.^o da Lei n.^o 10/2012 que determinam a interdição dos trabalhadores da Administração Pública de Macau da entrada nos casinos, excepto quando autorizados pelo Chefe do Executivo e no exercício de funções públicas. Contudo, consagra o artigo 4.^o do mesmo diploma que, apesar dos mesmos estarem autorizados a frequentar as salas de jogo, estão vedados à prática de qualquer jogo de fortuna ou azar, mesmo por interposta pessoa. Acresce que o n.^o 1 do artigo 17.^o do ETAPM determina que *o exercício de funções públicas obedece ao princípio da exclusividade*, defendendo o Professor Marcello Caetano que *a matéria de acumulações e incompatibilidades constitui complemento de capacidade administrativa de emprego (público) uma vez que existe "o princípio de que só pode ser provido num cargo público o indivíduo que não exerce outra função pública ou privada que com ela seja incompatível."* Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 9.^a Edição reimpressa, p. 719 *apud* JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 168.

2. A relação jurídica de emprego com a Administração Pública e as formas de provimento

Dispõe o artigo 19.º do ETAPM que *o provimento pode revestir as formas de nomeação e contrato*. Assim, infere-se deste dispositivo que a relação jurídica de emprego público pode ser constituída por um acto administrativo (nomeação) ou por acordo entre ambas as partes (contrato).

Antes de avançarmos, convém abordarmos alguns conceitos, sendo os mesmos alicerces da matéria que irá ser estudada.

2.1. Acto administrativo

Marcello Caetano descreve que *a expressão acto administrativo parece ser de origem francesa*⁷⁶, inicialmente entendida como *todas as medidas, providências ou resoluções tomadas pelos agentes directos da administração activa ou pelos corpos gerentes da administração local seja qual for a natureza que tiverem ou a forma que revestirem*⁷⁷. Posteriormente, realizou-se a distinção entre os regulamentos e os contratos, por um lado, e os *actos governamentais de ordem puramente política*⁷⁸, por outro. Estes últimos definiam-se como *os que a Administração pratica, em nome da autoridade que exerce, aplicando a lei ou um regulamento a um indivíduo ou a um caso particular*⁷⁹. Contudo, este autor considera que a definição mais conveniente de acto administrativo é a que vai no sentido de significar *a conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto*⁸⁰.

⁷⁶ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 427.

⁷⁷ Cf. JACINTO ANTÓNIO PERDIGÃO, *Apontamentos de Direito, Legislação e Jurisprudência administrativa e fiscal, Volume 1.º*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883, p. 58 *apud* MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 427.

⁷⁸ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 427.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ *Idem*, p. 428.

O acto administrativo vem definido no CPA de Macau⁸¹ como *as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta*⁸².

2.2. Nomeação

Denominada também por despacho de provimento de admissão, a nomeação consiste, como ensina Marcello Caetano, num *acto administrativo, ou seja, a conduta unilateral de um órgão de uma pessoa colectiva de direito público visando o preenchimento de um lugar, cuja eficácia é condicionada pela aceitação do interessado efectuada através da investidura subsequente*⁸³, sendo a investidura *o conjunto de condições que a lei faz depender o exercício regular das funções em que se foi provido*⁸⁴. O mesmo autor acrescenta que a *aceitação, traduzida na posse, opera como condição suspensiva da eficácia do acto administrativo*⁸⁵, dado que, sem este acto, a nomeação, apesar de ser um acto perfeito, não produz qualquer efeito jurídico. Quando a nomeação é pura e simples, diz-se definitiva⁸⁶. Nas hipóteses em que a nomeação fica sujeita a confirmação dependente da verificação de certos factos ou do decurso de certo prazo, a nomeação dir-se-á provisória⁸⁷. No que respeita ao provimento, se este for por tempo indeterminado, a nomeação diz-se vitalícia e, no caso de ser provida por um prazo determinado, a nomeação será provisória. Denomina-se por recondução o novo prazo concedido ao provido que completou um período de tempo pré-determinado na lei, pelo que se converte em nomeação definitiva após ter decorrido este prazo⁸⁸. Sublinhe-se que, não obstante o provimento a tempo indeterminado ser denominado por nomeação vitalícia, esta só deve ser entendida com carácter profissional, isto é, referente à carreira profissional do funcionário, dado que nenhum indivíduo ocupa um lugar por toda a vida (biológica), nem esse lugar, tal como os outros, são hereditários.

⁸¹ CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

⁸² Vide o artigo 110.º do CPA. No que respeita ao ordenamento jurídico português, o artigo 148.º do Código de Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, define acto administrativo exactamente com a mesma redacção.

⁸³ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 373.

⁸⁴ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 654.

⁸⁵ *Idem*, p. 655.

⁸⁶ Vide o artigo 22.º do ETAPM.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Vide os n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do ETAPM. A nomeação provisória, conforme o ETAPM, é de dois anos. Ao fim de um ano, caso o provido obtenha uma classificação não inferior a "SATISFAZ" na sua avaliação do desempenho (classificação de serviço), a sua nomeação (provisória) é reconduzida mais um ano. Assim, caso o indivíduo completar o ano de recondução, será nomeado definitivamente, em virtude de ter completado dois anos de nomeação provisória (1 ano + 1 ano de recondução).

2.3. Contrato

Por contrato entende-se um negócio jurídico bilateral *celebrado por acordo entre duas ou mais partes. Um contrato é, pois, um facto jurídico, isto é, um evento ao qual o Direito associa determinados efeitos (efeitos que consistem na constituição, modificação, transmissão, suspensão ou extinção de uma situação jurídica). De entre os factos jurídicos, é um acto jurídico, pois traduz-se num comportamento humano. De entre os actos jurídicos, é um negócio jurídico, já que pode definir, pelo menos em parte, os seus próprios efeitos. De entre os negócios jurídicos, o contrato caracteriza-se por o produto da reunião de dois ou mais actos jurídicos praticados por partes diferentes, embora exprimindo vontades convergentes*⁸⁹.

A definição de contrato de trabalho também vem no Código Civil de Macau⁹⁰ como *aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direcção desta*⁹¹.

Os indivíduos podem também ser providos por contrato, mas antes de avançarmos, como alerta Marcello Caetano, *importa não confundir o provimento mediante nomeação seguida de aceitação com o provimento por contrato: naquele caso, trata-se dum acto administrativo unilateral, de si mesmo perfeito, e do qual apenas a eficácia depende dum acto do particular, também unilateral, a aceitação; no segundo caso, trata-se de um contrato, isto é, de um acordo de vontades que só se encontra perfeito, como tal, quando se verificar o mútuo consenso de ambas as partes*⁹².

Este autor define duas vias de provimento por contrato: contrato civil (contrato de trabalho) e contrato administrativo (contrato de provimento), havendo lugar a contrato civil no primeiro caso, quando um indivíduo se obrigue a prestar serviço (intelectual ou manual) a uma pessoa colectiva de direito público, sujeitando-se à subordinação desta, mas sem submissão ao estatuto legal da função pública; quando a prestação da função se harmoniza com as actividades exercidas por vagas dos quadros permanentes da Administração Pública

⁸⁹ Cfr. ANTÓNIO FRANCISCO KATCHI, *Dicionário da Parte Geral do Código Civil Português*, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006, p. 53. Mota Pinto define igualmente contrato como o negócio bilateral constituído por *duas ou mais declarações de vontade, de conteúdo oposto, mas convergente, ajustando-se na sua comum pretensão de produzir resultado jurídico unitário, embora com um significado para cada parte*. Cfr. CARLOS ALBERTO DE MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª Edição por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 385.

⁹⁰ Código Civil de Macau, aprovado pelo DL n.º 39/99/M, de 3 de Agosto.

⁹¹ Vide o artigo 1079.º do Código Civil de Macau, aprovado pelo DL n.º 39/99/M, de 3 de Agosto. Quanto ao ordenamento jurídico português, ver artigo 1152.º do Código Civil, que apresenta a mesma redacção.

⁹² Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 656.

(implicando certa garantia de continuidade), submetendo ao estatuto jurídico da função pública, haverá lugar a provimento por contrato administrativo.

2.4. Provimento e investidura (distinção)

João Alfaia define provimento como *o acto administrativo pelo qual é designado um indivíduo para ocupar determinado lugar ou desempenhar certo cargo nos serviços públicos*⁹³. Diferente é da investidura, que é definida pelo mesmo autor como *o acto administrativo através do qual a entidade competente confere ou atribui aos indivíduos, previamente providos, o complexo de poderes, direitos, deveres e incompatibilidades inerentes aos lugares para que foram designados*⁹⁴. Ora, transpondo para a Região, a investidura é concretizada no acto da posse (no caso dos funcionários)⁹⁵ ou na assinatura do instrumento contratual (para as situações dos agentes e demais trabalhadores da Administração Pública)⁹⁶. Em suma, a investidura constitui o acto final do procedimento de preenchimento de lugares, tornando-o perfeito.

2.5. Relação jurídica

Poderemos dizer, socorrendo-nos das palavras de Mota Pinto, que relação jurídica, em sentido amplo, *é toda a relação da vida social relevante para o Direito, isto é, produtiva de efeitos jurídicos e, portanto, disciplinada pelo Direito*⁹⁷ e, em sentido restrito ou técnico, como *a relação da vida social disciplinada pelo Direito mediante atribuição a uma pessoa de um direito subjectivo e a imposição a outra pessoa de um dever jurídico ou de uma sujeição*⁹⁸. Sintetizando, refere João Castro Mendes que a relação jurídica é o *enlace normativo entre um direito e um dever*⁹⁹.

Transpondo para o nosso estudo, a relação jurídica de emprego pode ser definida, em sintonia com João Alfaia, *como a relação jurídica que tutela a ligação entre duas pessoas*

⁹³ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Regime Jurídico do Funcionalismo*, Lisboa, Editorial Império, 1962, p. 77.

⁹⁴ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 383.

⁹⁵ Vide o artigo 36.º do ETAPM.

⁹⁶ Vide o n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 12/2015.

⁹⁷ Cfr. CARLOS ALBERTO DE MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil...*, cit., p. 177.

⁹⁸ Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Introdução ao Estudo...*, cit., p. 196.

⁹⁹ *Idem*.

(em sentido jurídico) com vista à prestação de trabalho por uma delas (empregado ou trabalhador) e à remuneração e outras vantagens correspectivas a ser prestadas pela outra (empregador ou entidade patronal)¹⁰⁰, sendo também uma relação bilateral, pois os direitos e deveres são recíprocos. Como no nosso caso se trata de uma relação de emprego público (visto que uma das partes é a Administração Pública), é aconselhável estudarmos em detalhe os elementos deste tipo de relação jurídica¹⁰¹.

Desde logo, temos os *sujeitos*, que são as partes da relação jurídica. Uma das partes é o sujeito activo, ou seja, o titular do direito subjectivo e a contraparte será o sujeito passivo, ou seja, o sujeito adstrito a um dever jurídico ou sujeição. Tratando-se de uma relação bilateral sinalagmática, ambos os sujeitos são, concomitantemente, sujeito activo e passivo. Porém, sendo um dos sujeitos a pessoa colectiva de Direito Público, este ocupa uma posição de supremacia, em virtude, por um lado, da instituição de um regime jurídico emanado pelo Governo (poder executivo). Sublinhe-se que o ETAPM foi aprovado pelo então Governador (órgão com competências executiva e legislativa)¹⁰² através do DL n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro. Por outro lado, tal posição de supremacia decorre da prática de actos definitivos e executórios (em matéria de recursos humanos). Marcello Caetano define este tipo de acto como uma *conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que, para prossecução de interesses a seu cargo, define, como decisão final com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas num caso concreto, sem mais possibilidades de reconsideração ou recurso hierárquico*¹⁰³. Em virtude da prática deste tipo de acto, a Administração Pública também goza do privilégio da execução prévia¹⁰⁴, podendo tomar *resoluções obrigatórias para os particulares e que em caso de não observância são impostas coercivamente*¹⁰⁵. Por fim, a posição de supra-ordenação promana igualmente do exercício do poder disciplinar, relativamente à garantia que se encontra latente na relação jurídica de emprego¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., pp. 24 e 25.

¹⁰¹ Os elementos da relação jurídica são os sujeitos, o objecto, o facto jurídico e a garantia. Neste sentido, ver CARLOS ALBERTO DE MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil...*, cit., p. 178.

¹⁰² Vide os artigos 5.º e 13.º do Estatuto Orgânico de Macau aprovado pela Lei n.º 1/76 de 17 de Fevereiro e posteriormente alteradas pelas Leis n.ºs 53/79 de 14 de Setembro, 13/90 de 10 de Outubro e 23-A/96 de 29 de Julho.

¹⁰³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1977, p. 129, apud JOÃO MELO FRANCO e ANTÓNIO HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de Conceitos...*, cit., p. 53.

¹⁰⁴ A executoriedade de um acto administrativo permite à Administração proceder à respectiva execução imediata e por meios coercivos, independentemente de sentença ou decisão jurisdicional. Nisto consiste o chamado privilégio da execução prévia. Cfr. JOÃO MELO FRANCO e ANTÓNIO HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de Conceitos...*, cit., p. 697.

¹⁰⁵ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 447.

¹⁰⁶ Para a matéria disciplinar, vide os artigos 280.º a 358.º do ETAPM, e para o pessoal militarizado (pessoal alfandegário, polícia da segurança pública e bombeiros), ver os artigos 195.º a 243.º do Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau, aprovado pelo DL n.º 66/94/M, de 30 de Dezembro.

O segundo elemento da relação jurídica é o *objecto*, ou seja, o *quid*¹⁰⁷ sobre o qual incidem os poderes do sujeito activo da relação jurídica, unindo desta forma os sujeitos. Trata-se, portanto, do binómio poder-dever (*objecto* imediato). Dado que este tipo de relação é de cariz bilateral, ao direito de um dos sujeitos corresponde o dever jurídico da sua contraparte e vice-versa. Assim, inferimos que, na relação jurídica de emprego, quer privado, quer público, o *objecto* consubstancia-se, no lado da entidade empregadora, no direito à prestação de serviços e à observância dos deveres profissionais¹⁰⁸ (ainda que especiais, tais como a declaração dos interesses patrimoniais e a vedação da frequência das salas de jogo de fortuna e azar), e, no lado do trabalhador, consiste nos seus direitos profissionais¹⁰⁹ (entre os quais se realça o vencimento) e de outros, como os concernentes à matéria de previdência social¹¹⁰, assistência médica¹¹¹, com os correspondentes deveres de ambas as partes. Focando-nos agora na relação jurídica de emprego público, o regime jurídico é instituído unilateralmente pela Assembleia Legislativa através de Leis (formais)¹¹² e pelo Governo, mediante Regulamentos Administrativos¹¹³, sendo desta forma rígidos em termos de atribuição de remuneração e de outras regalias.

A relação jurídica promana de um *facto jurídico*, que consiste em todo o acontecimento da vida social que produz consequências jurídicas, sendo fruto de constituição, modificação ou extinção da relação jurídica. Na nossa situação, e como refere João Alfaia, o *facto jurídico diz respeito aos actos através dos quais se criam, modificam (por alteração do *objecto*) ou extinguem os empregos*¹¹⁴. Em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego, o *facto* constitutivo sempre foi e continua a ser o “chuto da bola”, isto é, o ponto de partida da mesma, sem o qual não se pode existir a mesma relação, sendo também inevitável o surgimento de *factos* modificativos e extintivos. Efectivamente, os *factos* da relação jurídica de emprego público distinguem-se dos referentes ao sector privado, não só pela posição de supremacia ou de supra e infra-ordenação da Administração Pública, como também devido às relações estarem tuteladas por diferentes ramos de Direito, a saber, Direito Administrativo para o emprego público e o Direito do Trabalho, enquanto Direito Privado Especial, para o emprego privado.

¹⁰⁷ Termo em latim que significa ponto principal. Cfr. FERNANDA CARRILHO, *Dicionário de Latim Jurídico*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 362.

¹⁰⁸ Vide o artigo 279.º do ETAPM.

¹⁰⁹ Vide o artigo 278.º do ETAPM.

¹¹⁰ Vide os artigos 258.º a 275.º do ETAPM, para a matéria da aposentação e sobrevivência, que este regime foi posteriormente substituído pelo Regime de Previdência aprovado pela Lei n.º 8/2006.

¹¹¹ Vide os artigos 145.º a 155.º do ETAPM.

¹¹² A título de exemplo, veja-se a Lei n.º 14/2009 (Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos).

¹¹³ A título de exemplo, veja-se o RA n.º 23/2011 (Recrutamento, selecção, e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos).

¹¹⁴ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 26.

Por último, a relação jurídica é dotada de uma garantia, que consiste numa série de medidas ou providências (preventivas ou repressivas) cuja finalidade é a de assegurar o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres pelos sujeitos da mesma relação jurídica, podendo o titular do direito dirigir-se à Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais ou, em último recurso, aos tribunais da RAEM com o fito de requerer *um conjunto de providências coercivas ou sancionatórias contra o obrigado* (sujeito passivo do direito violado) *remisso*¹¹⁵.

3. Lugar, cargo, categoria e quadro dos trabalhadores da Administração Pública

Socorrendo-nos da definição apresentada por João Alfaia, o lugar consiste no *emprego com dotação orçamental, discriminada ou global, para um funcionário ou agente desempenhar um cargo, correspondendo-lhe uma certa graduação (ou categoria) e um dado vencimento fixo*¹¹⁶.

Desta forma, o lugar é constituído por cinco elementos, a saber: a existência de um emprego, visto que é o produto de uma relação jurídica de emprego público entre a Administração Pública (empregador) e o trabalhador; a dotação no orçamento do serviço público que suporta o respectivo encargo, que é a existência da verba adequada para o emprego público; o exercício de um cargo a que o lugar respeita, que consiste nas funções que o contratado irá desempenhar; uma certa graduação (ou categoria) posicionada na escala hierárquica, na qual o trabalhador é inserido, e por consequência, a correspondência a um vencimento fixo.

O lugar não é exclusivo para o pessoal do quadro, visto que o pessoal provido em regime de contrato administrativo de provimento também apresenta as mesmas características.

Aos serviços públicos, além da ossatura composta pelas instalações físicas, é também imprescindível uma estrutura humana para o prosseguimento das suas atribuições (responsabilidades e deveres). Sendo organizações permanentes, o desenvolvimento contínuo das actividades (destinadas à satisfação do interesse público), assim como a sua

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Idem*, p. 40.

estabilidade constituem as essências da sua existência. Deste modo, é necessária a definição de diversas tarefas especializadas, segundo critérios de divisão de trabalho.

Como todos os serviços públicos não executam uma só tarefa e a diversidade dos trabalhos exige capacidades e habilitações diferentes, é evidente que nem todos os lugares apresentam as mesmas exigências, responsabilidades e remunerações. Desta forma, dá-se origem a cargos e categorias diferentes, formando sucessivas camadas de trabalhadores que formam uma escala hierárquica vertical. Daí chamar-se quadro ao *elenco dos lugares permanentes que, em número determinado, são distribuídos por categorias a preencher por agentes administrativos para o desempenho dos cargos de um serviço*¹¹⁷, e, por sua vez, os lugares dos quadros consistem nos *constantas do esquema de lugares permanentes de uma pessoa colectiva de direito público, sendo prevista a sua dotação orçamental discriminadamente e destinando-se a satisfazer necessidades permanentes do serviço*¹¹⁸.

Em contraste com os lugares dos quadros, os lugares em regime de contrato são postos complementares, de natureza eventual, temporária, para assegurar, a título transitório, o desempenho dos cargos que o pessoal do quadro não pode exercer, mormente para fazer face a situações imprevistas ou esporádicas.

Com a evolução da Administração Pública, e no seguimento de novas introduções de elementos de gestão privada à gestão pública em matéria de recursos humanos, tal como a instituição da concepção do “Estado menor” propiciado pelo capitalismo, a Administração Pública tem-se inclinado para o aumento do recrutamento de pessoal em regime de contrato, constituindo um antagonismo, visto que também acabam por satisfazer necessidades correntes dos serviços.

Por assalariado entende João Alfaia *o pessoal de menor categoria (operários e trabalhadores) que se encontra adstrito a um serviço público por mero ajuste verbal e com remunerações fixada em relação a cada dia útil de trabalho ou a cada semana*¹¹⁹, embora possa ser pago *à semana, à quinzena ou ao mês*¹²⁰. Assim, os assalariados eventuais são admitidos consoante as necessidades do trabalho, sem qualquer compromisso ou garantia de permanência.

Na realidade, o trabalho prestado pelo pessoal de menor categoria não significa que seja de menor importância, razão pela qual estão progressivamente a conceder-lhes mais

¹¹⁷ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 650.

¹¹⁸ Cf. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 41.

¹¹⁹ Cf. JOÃO ALFAIA, *Regime Jurídico...*, cit., p. 43.

¹²⁰ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 658.

direitos, aproximando-os às regalias dos funcionários, razão pelo qual o pessoal assalariado é actualmente provido em regime de CAP¹²¹.

3.1. Lugares de chefia e subalternos

Nos lugares de chefia, os titulares dos mesmos estão investidos de poderes de chefia, visto que tais poderes consistem principalmente em poderes de direcção, superintendência, coordenação, inspecção e disciplina.

Relativamente aos lugares subalternos, o pessoal titular apenas se limita a cumprir as ordens e desempenhar actividades sob o comando ou orientação da chefia respectiva¹²².

3.2. Lugares de entrada e lugares de acesso

Os lugares de entrada são igualmente denominados de lugares de ingresso e, portanto, são preenchidos mediante admissão, correspondendo à categoria mais básica da carreira¹²³.

Já os lugares de acesso são preenchidos mediante promoção ou acesso, correspondendo a categorias imediatamente superiores de categoria que detém, inseridos na mesma carreira¹²⁴.

3.3. Lugares preenchidos, cativos e vagos

Os lugares ocupados consistem em lugares que estão preenchidos pelo pessoal que exerce os cargos respectivos.

Quanto aos lugares cativos, também denominados lugares de origem¹²⁵, são os lugares temporariamente não ocupados, em virtude de os seus titulares ocuparem transitoriamente outros lugares (v.g., cargos de direcção e chefia);

¹²¹ Vide o artigo 24.º da Lei n.º 12/2015.

¹²² Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 42.

¹²³ Contudo, a actual legislação permite a abertura de vagas superiores ao 1.º escalão do grau 1 das carreiras verticais ou superiores ao 1.º escalão das carreiras horizontais, vide o n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009.

¹²⁴ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 43.

¹²⁵ Vide o artigo 7.º da Lei n.º 15/2009.

Finalmente, os lugares vagos, em contraste dos lugares ocupados, são os que ainda não estão ocupados ou que viriam a ser preenchidos futuramente¹²⁶.

3.4. Conceito de cargo

O cargo consiste o lugar definido em concreto pelas respectivas funções para ser exercido por um agente de certa categoria¹²⁷. Assim, explica Marcello Caetano, o agente que ocupa um lugar é encarregado de certas funções no serviço onde está colocado, que constituem o cargo¹²⁸.

3.5. O lugar e o cargo

Continuando a citar o João Alfaia, os conceitos de “lugar” e “cargo”, apesar de serem termos coincidentes, exprimem realidades distintas, uma vez que o lugar consiste no emprego com dotação orçamental para um agente de serviços públicos¹²⁹, apresentando assim uma natureza essencialmente contabilística, sendo o cargo um conjunto de funções para ser exercido por um agente de certa categoria¹³⁰, pelo que assume um cariz administrativo, pois se a todos os lugares corresponde um cargo o inverso nem sempre se verifica¹³¹. A este propósito, apontamos, a título de exemplo, o exercício de um cargo por inerência¹³² (em que o exercício de um cargo implica, por força da lei, o desempenho de outro cargo). Voltando ao caso da RAEM, de acordo com a legislação em vigor, existe uma inclinação de empregar o termo “cargo” para o pessoal de direcção e chefia, utilizando o termo “função” para o pessoal a ele subordinado.

Ademais, convém-nos diferenciarmos a figura jurídica do lugar com os outros conceitos afins. Vejamos.

¹²⁶ Cf. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 44.

¹²⁷ Cf. JOÃO ALFAIA, *Regime Jurídico...*, cit., p. 46.

¹²⁸ Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 653.

¹²⁹ Cf. JOÃO ALFAIA, *Regime Jurídico...*, cit., p. 47.

¹³⁰ *Idem*, p. 47.

¹³¹ *Idem*, p. 47.

¹³² Vide o artigo 18.º do ETAPM.

3.6. Lugar e posto de trabalho

A expressão “posto de trabalho” traduz-se o local, o sítio da concretização ou execução de um certo cargo (v.g., o posto de trabalho de um administrativo é normalmente no escritório, sendo o do motorista a viatura designada superiormente, podendo, deste modo, ter diferentes postos de trabalho)¹³³.

3.7. Lugar e relação jurídica de emprego público

Apesar de o lugar ser o produto da concretização do emprego público, nem sempre se verifica a existência de uma correlação entre estas duas figuras, posto que, a licença sem vencimento¹³⁴, independentemente da duração, faz com que o funcionário desocupe o seu lugar, mas que fique ligado ao serviço público a que pertence mediante, como assinala João Alfaia, *um vínculo muito ténue (vínculo residual) resultante de uma relação jurídica de emprego, que se mantém suspensa*¹³⁵.

3.8. A categoria

Não obstante da actividade administrativa estar repartida em diferentes officios, certo é que dentro de cada cargo há que diferenciar e hierarquizar em vários graus¹³⁶, consoante a complexidade dos trabalhos a realizar e a responsabilidade assumida pelos trabalhadores. A predita graduação designa-se de categoria, sendo *a qualificação comum dos lugares do mesmo grau e a que normalmente corresponde um mesmo vencimento*¹³⁷. Na nossa legislação, a hierarquia das categorias numa carreira é efectuada em classes.

¹³³ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 45.

¹³⁴ Vide os artigos 136.º e seguintes do ETAPM, vigor.

¹³⁵ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 46.

¹³⁶ Vide a alínea 9) do artigo 2.º da Lei n.º 14/2009.

¹³⁷ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Regime Jurídico...*, cit., p. 47.

3.9. A carreira

Doutrinalmente, por carreira, entende-se o *conjunto hierarquizado de categorias respeitantes a uma dada profissão*¹³⁸, isto é, *as categorias correspondentes a uma espécie profissional formam uma carreira*¹³⁹.

Todavia, a lei vigente da RAEM também vem definir a carreira¹⁴⁰, distinguindo este instituto em quatro figuras. Vejamos.

3.9.1. Carreira geral e especial

Apesar de se traduzirem em áreas de actividades ou em funções desempenhadas, a carreira geral difere da especial pela sua generalidade de funções, isto é, sendo as mesmas comuns¹⁴¹ à maioria dos serviços públicos (v.g., funções administrativas relacionadas com as áreas de pessoal, contabilidade, economato e património), já as funções específicas (requerendo assim habilitações e experiências profissionais próprias) incumbem às carreiras especiais¹⁴², sendo as áreas de actividades¹⁴³: os correios, a educação, a redacção de línguas, os registos e notariado, a saúde, a segurança, os serviços portuários, as telecomunicações, a topografia, o transporte e o turismo. Refira-se que se regem por diplomas próprios as áreas de educação, justiça, redacção de línguas, registos e notariado, saúde e segurança¹⁴⁴.

3.9.2. Carreira vertical e horizontal

A carreira vertical¹⁴⁵ diverge da horizontal por ser uma sequência de categorias (devidamente hierarquizada). Poderemos salientar que corresponde a uma série de trabalhos

¹³⁸ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...* cit., p. 57.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Vide as alíneas 1) a 4) do artigo 2.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁴¹ Vide, como exemplo, a Tabela 1 no fim deste capítulo a carreira geral de assistente técnico administrativo.

¹⁴² Vide, como exemplo, a Tabela 2 no fim deste capítulo, a carreira especial de pessoal marítimo.

¹⁴³ Vide o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁴⁴ Vide o n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁴⁵ Vide, como exemplo, a Tabela 3 no fim deste capítulo. Reiteramos a carreira de assistente técnico administrativo, para servir de exemplo de uma carreira vertical.

de complexidade e de responsabilidade cada vez mais exigente. Já a carreira horizontal¹⁴⁶ limita-se a ser um conjunto de posições salariais que corresponde a uma maior experiência na realização de trabalhos, não sendo muito afectado o seu grau de complexidade.

3.10. Grupo de pessoal, conteúdo funcional e área funcional

Os quadros, além de serem compostos por carreiras, são também subdivididos em grupos de pessoal de acordo com o conteúdo funcional. Por sua vez, o grupo de pessoal é definido na lei como *o conjunto de pessoal definido com base na caracterização genérica do respectivo conteúdo funcional*¹⁴⁷, sendo o conteúdo funcional definido como *o conjunto de tarefas genericamente executadas pelo pessoal inserido numa determinada carreira*¹⁴⁸.

Tendo em consideração situações reais, é ainda inserido o elemento “área funcional” que consiste no *conjunto de funções que, por terem um ou mais elementos comuns, permitem a tipificação de uma actividade*¹⁴⁹. A sua finalidade será a de se harmonizar com as necessidades do serviço público, as quais podem ser dos mais diversos âmbitos, tais como: administrativo e financeiro, reparação de automóveis e motociclos, gestão de biblioteca, planeamento urbanístico, informática, saúde pública, área jurídica, oficina de reparação e manutenção água e electricidade, etc. Desta forma, podem ser integradas áreas funcionais distintas nas carreiras gerais, tais como de técnico superior, técnico, adjunto-técnico, assistente técnico administrativo, operário qualificado e auxiliar¹⁵⁰. Refira-se ainda que compete ao SAFP a definição ou alteração das áreas funcionais das carreiras de operário qualificado e auxiliar sob proposta dos serviços¹⁵¹.

4. Noção de funcionário e agente da Administração Pública e os seus vínculos

¹⁴⁶ Vide, como exemplo, a Tabela 4 no fim deste capítulo, a carreira horizontal de auxiliar.

¹⁴⁷ Vide a alínea 5) do artigo 2.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁴⁸ Vide a alínea 7) do artigo 2.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁴⁹ Vide a alínea 6) do artigo 2.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁵⁰ Vide o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁵¹ Vide o n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 14/2009.

No prosseguimento da satisfação das necessidades colectivas, as pessoas colectivas exprimem as suas vontades através dos seus órgãos¹⁵², que, por sua vez, carecem de ser apoiados por indivíduos que colaboram tanto na formação das decisões, como na concretização das mesmas (denominando-se de actividade administrativa). A este pessoal chamaremos agentes.

Note-se que o termo agente é apenas empregue na doutrina para descrever os trabalhadores efectivos da Administração Pública. Marcello Caetano refere que os *agentes administrativos são os indivíduos que por qualquer título exerçam actividade ao serviço das pessoas colectivas de direito público, sob a direcção dos respectivos órgãos*¹⁵³, e que *o funcionário será, pois, o agente que ocupa um lugar permanente nos quadros da Administração*¹⁵⁴.

Voltando ao ordenamento jurídico da nossa Região, os trabalhadores da Administração Pública apresentam várias designações. Vejamos quais.

4.1. A nível extraordinário (Lei Básica da RAEM)

Os funcionários e agentes públicos vêm contemplados nos artigos 97.º a 100.º da Lei Básica da RAEM¹⁵⁵. Porém, não optamos pelo emprego da expressão "nível constitucional", em virtude de a Lei Básica da RAEM não ser uma "mini-constituição", termo utilizado por muitas publicações¹⁵⁶. Este diploma consiste apenas numa Lei com dignidade superior à lei ordinária ou na posição de ZhaoXianglin como *uma lei especial constitucional da RPC (...) aplicável exclusivamente na RAEM*¹⁵⁷. A não detenção de valor constitucional deve-se ao facto de a mesma Lei ter sido elaborada por negociação entre o Governo Português e a RPC,

¹⁵² Em visão macro, pode referir-se à RAEM, em que o Chefe do Executivo é o dirigente máximo e o responsável perante o Governo Popular Central da RPC e a RAEM (artigo 45.º da Lei Básica da RAEM); em visão micro, consiste nas demais entidades públicas que compõem a Administração Pública, sendo os órgãos (centros de decisão), os dirigentes dos serviços públicos, nomeadamente o pessoal da direcção e chefia (artigo 2.º da Lei n.º 15/2009). Todavia, a definição dos órgãos da Administração Pública também vem consagrada no CPA, mormente no seu artigo 15.º que define os órgãos da Administração Pública como órgãos que exerçam funções administrativas ou órgãos dos institutos públicos e das associações públicas.

¹⁵³ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 641.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 669.

¹⁵⁵ Vide a secção 6 da Lei Básica da RAEM.

¹⁵⁶ Vide o relatório da Comissão de Fiscalização da Disciplina das Forças e Serviços de Segurança de Macau (<http://www.cfd.gov.mo>) e a Publicação Especial para o 20.º Aniversário da Autoridade Monetária e Cambial de Macau (<http://www.amcm.gov.mo>).

¹⁵⁷ Cfr. ZHAOXIANGLIN, *Conflitos de Leis entre Macau e a China Continental relativamente a Assuntos Cíveis e Comerciais após o Retorno de Macau e a sua Resolução*, p.3. Texto extraído do sítio electrónico da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça da RAEM, disponível para consulta em <http://www.dsaj.gov.mo/iis/EventForm/OutFname.aspx?Fname=prespectiva/issued7/pg6p.doc>.

tendo como início a Declaração Conjunta Luso-Chinesa, sem intervenção de qualquer órgão de Macau e aprovada pelo Governo da RPC¹⁵⁸.

4.2. A nível da lei ordinária

Servindo como exemplo o artigo 336.º do Código Penal¹⁵⁹, vigente na RAEM, este preceito define o funcionário como *o trabalhador da administração pública ou de outras pessoas colectivas públicas ou o trabalhador ao serviço de outros poderes públicos e ainda quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar ou colaborar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional*. Sublinhe-se que é intenção do legislador assentar no exercício das funções públicas para caracterizar o conceito de funcionário, independentemente da condição do sujeito (ser em regime de tempo inteiro ou parcial, provisório ou definitivo, a título remunerado ou gratuito, em condição voluntária ou obrigatória). Para além de se focar no desempenho das funções, para efeitos do mesmo Código, o Chefe do Executivo, os Secretários, os Deputados à Assembleia Legislativa, os magistrados judiciais e do Ministério Público, o Comissário contra a Corrupção, os administradores por parte da Região¹⁶⁰, os delegados do Governo¹⁶¹, os titulares dos órgãos de administração¹⁶², de fiscalização¹⁶³, os trabalhadores das empresas públicas, de empresas de capitais públicos ou com participação de capital público¹⁶⁴, bem como das empresas concessionárias de serviços ou bens públicos¹⁶⁵ ou de sociedades que explorem actividades em regime exclusivo, são também considerados funcionários públicos.

4.3. A nível do regime jurídico da Função Pública

¹⁵⁸ Aprovada em 31 de Março de 1993 pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional e promulgada pelo Decreto do Presidente da RPC n.º 3 em 31 de Março de 1993.

¹⁵⁹ Código Penal de Macau, aprovado pelo DL n.º 58/95/M, de 14 de Novembro, e sucessivamente alterados pela Lei n.º 6/2001, Lei n.º 3/2006, Lei n.º 6/2008 e Lei n.º 11/2009.

¹⁶⁰ Vide o Despacho do Secretário para os Transportes e Obras Públicas n.º 62/2002.

¹⁶¹ Vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 315/2002, n.º 24/2013 ou n.º 62/2002.

¹⁶² Vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 77/2010 ou o despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 30/2012.

¹⁶³ Vide o Despacho do Chefe do Executivo n.º 171/2012.

¹⁶⁴ A título de exemplo, mencione-se o Comité Organizador dos 4.ªs Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A. (MEAGOC), que consiste numa sociedade anónima de capitais públicos, criada pelo RA n.º 33/2001.

¹⁶⁵ A título de exemplo, refira-se a Companhia de Electricidade de Macau, S.A., Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau, bem como as concessionárias para a exploração dos jogos de fortuna ou azar.

Dispõe o n.º 1 do artigo 2.º do ETAPM, alterado pela Lei n.º 12/2015 de 11 de Agosto, que se *consideram trabalhadores de Administração Pública de Macau os funcionários e agentes*.

O provimento por nomeação definitiva¹⁶⁶ ou em comissão de serviço¹⁶⁷ confere a qualidade de funcionário, incluindo, neste sentido, o pessoal do quadro, o pessoal de direcção e chefia¹⁶⁸, assim como o pessoal na situação de estágio ou mudança na carreira¹⁶⁹.

O provimento por nomeação provisória¹⁷⁰ ou em regime de CAP¹⁷¹ confere a qualidade de agente.

Por fim, são de salientar algumas figuras de cariz especial para o provimento de pessoal. Vejamos.

4.3.1. Contrato de tarefa

Prescreve o n.º 1 do artigo 29.º do ETAPM, que *os serviços podem recorrer ao contrato de tarefa, celebrado de acordo com impresso próprio¹⁷², para a execução de trabalhos específicos ou de carácter especializado, nos termos do regime legal da aquisição de serviços¹⁷³*. Contudo, este tipo de contrato *não confere qualquer vínculo funcional à Administração, não estando o particular outorgante sujeito ao regime da função pública, designadamente a subordinação hierárquica¹⁷⁴*.

4.3.2. Comissão eventual de serviço

¹⁶⁶ Vide o artigo 22.º do ETAPM.

¹⁶⁷ Vide o artigo 23.º do ETAPM.

¹⁶⁸ Vide a alínea a) do n.º 2 do artigo 23.º do ETAPM, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 15/2009 e o n.º 1 do artigo 7.º do RA n.º 26/2009.

¹⁶⁹ Para situações de estágio, vide a alínea c) do n.º 1 e do n.º 10 do artigo 23.º do ETAPM, e para casos de mudança de carreira, vide a alínea b) do artigo 22.º e o n.º 12 do artigo 23.º do ETAPM.

¹⁷⁰ Vide o artigo 22.º do ETAPM.

¹⁷¹ Vide a Lei n.º 12/2015 de 11 de Agosto.

¹⁷² Por despacho do Chefe do Executivo n.º 92/2007, o referido impresso pode ser disponibilizada em suporte electrónico (em formato pdf), podendo ser descarregada na página electrónica da Imprensa Oficial (<http://www.io.gov.mo/>).

¹⁷³ Vide os artigos 165.º e seguintes do CPA de Macau, bem como o DL n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro, e o DL n.º 63/85/M, de 6 de Julho, respeitantes, respectivamente, às matérias do regime das despesas com obras e aquisições de bens e serviços e do processo de aquisição de bens e serviços.

¹⁷⁴ Vide o n.º 2 do artigo 29.º do ETAPM.

Determina o n.º 1 do artigo 30.º do ETAPM, que esta figura jurídica *enquadra o desempenho transitório de funções por pessoal com as qualidades de funcionário ou agente de Administração Pública da RAEM* em organismos internacionais¹⁷⁵, em representação do Governo da RPC ou da RAEM ou em pessoas colectivas de direito privado e de utilidade pública reconhecida pela Administração ou com participação de capitais públicos¹⁷⁶ da RAEM.

4.3.3. Contrato individual de trabalho

No que concerne ao pessoal recrutado no exterior, consagra o artigo 99.º da Lei Básica da RAEM que *pode nomear portugueses e outros estrangeiros de entre os funcionários e agentes públicos que tenham anteriormente trabalhado em Macau, ou que sejam portadores do Bilhete de Identidade Residente Permanente da RAEM, para desempenhar funções públicas a diferentes níveis, exceptuando as previstas na mesma Lei (v.g. o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos do Governo¹⁷⁷)*. Acresce que podem os serviços públicos da RAEM contratar portugueses e outros estrangeiros para servirem como consultores (v.g., assessores jurídicos) ou em funções técnicas especializadas. Sublinhe-se que estes indivíduos *são admitidos apenas a título pessoal e respondem perante a RAEM¹⁷⁸*, não lhes sendo atribuída a qualidade de funcionário, agente ou trabalhador da função pública. Daqui se infere que a aplicação do ETAPM a esses efectivos depende da discricionariedade da entidade patronal (neste caso a Região), isto é, a aplicação do Estatuto próprio para os trabalhadores da Administração Pública depende da inclusão no clausulado contratual de referência à aplicação do regime laboral aplicável¹⁷⁹. Por outro lado, caso o ETAPM seja aplicado nesse tipo de contrato, determina-se no n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 6/2009 que *o disposto na Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho) é aplicável aos trabalhadores dos serviços e entidades públicas providos em contrato individual de trabalho naquilo que lhes for mais favorável*. Por exemplo, ao pessoal provido por este tipo de contrato, para os primeiros seis dias de faltas por doença, não lhe é descontado o vencimento

¹⁷⁵ Citamos, a título de exemplo, a Delegação da RAEM em Pequim, a Delegação Económica e Comercial de Macau, junto da OMC, União Europeia e em Lisboa e a mais recente, a Delegação Económica e Cultural de Macau em Taiwan.

¹⁷⁶ Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A. (MEAGOC).

¹⁷⁷ Vide respectivamente, os artigos 46.º e 63.º da Lei Básica da RAEM.

¹⁷⁸ Vide o artigo 99.º da Lei Básica da RAEM.

¹⁷⁹ Podendo aplicar, em alternativa, o regime laboral privado, designadamente a Lei das relações de trabalho (Lei n.º 7/2008).

de exercício¹⁸⁰, nem carece, para a justificação da falta, obrigatoriamente de atestado médico passado *por médico dos estabelecimentos hospitalares ou centros de saúde*¹⁸¹ da Região, dado que se estabelece, no n.º 2 do artigo 52.º e no n.º 2 do artigo 53.º da mesma Lei, que *o trabalhador (...) tem direito a que, por cada ano civil, seis das faltas por doença ou acidente sejam remuneradas e a falta por doença ou acidente é justificada por atestado médico passado por médico com licença emitida pelo Governo da RAEM.*

Com a emanação da Lei n.º 12/2015, as partes do CIT, por iniciativa e tendo mútuo acordo de ambas as partes, podem optar ou pela alteração das cláusulas contratuais para a adaptação do actual Regime de Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos ou por celebrar um contrato administrativo de provimento em substituição do CIT pré-existente, tendo um prazo de cento e oitenta dias para optarem¹⁸².

¹⁸⁰ Vide os artigos 98.º do ETAPM, para o desconto do vencimento de exercício e o 178.º do ETAPM, em que se dispõe que *o vencimento dos trabalhadores da Administração Pública da RAEM desdobra-se em vencimento de categoria (correspondente a cinco sextos) e em vencimento de exercício (correspondente a um sexto).*

¹⁸¹ Vide o n.º 1 do artigo 101.º do ETAPM.

¹⁸² Vide a alínea 1) do artigo 25.º da Lei n.º 12/2015.

Funções	Grupo de pessoal	Nível	Carreira	Grau	Categoria	Escalão				Habilitações requeridas
						1.º	2.º	3.º	4.º	
Execução	Técnico de apoio	3	Assistente técnico administrativo	5	Especialista principal	345	355	370	385	Ensino secundário geral
				4	Especialista	305	315	330		
				3	Principal	265	275	290		
				2	1.ª classe	230	240	255		
				1	2.ª classe	195	205	220		
Caracterização genérica do conteúdo funcional		Funções de natureza executiva de aplicação técnica com base no estabelecimento ou adaptação de métodos e processos, enquadrados em instruções gerais e procedimentos bem definidos, ou executa tarefas com certo grau de complexidade, relativas a uma ou mais áreas de actividade administrativa, designadamente contabilidade, pessoal, economato e património, arquivo e expediente, requerendo habilitação literária de nível do ensino secundário geral.								

Tabela 1 – Carreira geral: assistente técnico administrativo¹⁸³

¹⁸³ Parte extraída e adaptada do mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009.

Carreira	Grau	Categoria	Escalão			
			1.º	2.º	3.º	4.º
Pessoal marítimo	4	Principal	350	365	380	395
	3	1.ª classe	305	320	335	
	2	2.ª classe	265	280	295	
	1	3.ª classe	225	240	255	

Tabela 2 – Carreira especial: pessoal marítimo (carreira exclusiva da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e Água¹⁸⁴)

Carreira	Grau	Categoria	Escalão				ACESSO →
			1.º	2.º	3.º	4.º	
Assistente técnico administrativo	5	especialista principal	345	355	370	385	ACESSO →
	4	especialista	305	315	330		
	3	principal	265	275	290		
	2	1.ª classe	230	240	255		
	1	2.ª classe	195	205	220		
PROGRESSÃO →							

Tabela 3 – Carreira vertical: assistente técnico administrativo

Carreira	Escalão									
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º
Auxiliar	110	120	130	140	150	160	180	200	220	240
PROGRESSÃO →										

Tabela 4 – Carreira horizontal: auxiliar

¹⁸⁴ Criada pelo RA n.º 14/2013.

Cap. III – O regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos

1. Considerações preliminares

O presente regime foi aprovado pela Lei n.º 14/2009, emanada da Assembleia Legislativa da RAEM. Assim, na vertente da Administração Pública¹⁸⁵, o presente diploma é aplicável à generalidade dos serviços públicos da Região, ainda que *com as necessárias adaptações e em tudo o que não seja incompatível com os respectivos regimes próprios*¹⁸⁶. Na perspectiva da função pública¹⁸⁷, designadamente nos vínculos com a Administração Pública, este diploma abrange os *trabalhadores providos em regime de nomeação provisória ou definitiva, nomeação em comissão de serviço, contrato além do quadro, contrato de assalariamento e contrato individual de trabalho*¹⁸⁸. Contudo, este regime não é aplicável¹⁸⁹ aos trabalhadores de certas entidades públicas devido ao seu cariz específico, a saber: trabalhadores providos por estatutos privativos de pessoal¹⁹⁰; trabalhadores providos para desempenhar funções de natureza específica, carecendo de ser reguladas por diploma próprio¹⁹¹; trabalhadores providos para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas, carecendo neste caso de autorização indelegável do Chefe do Executivo¹⁹²; trabalhadores das empresas ou associações públicas, ou sociedades com capital total ou parcialmente público¹⁹³; e, por fim, trabalhadores contratados por legislação local onde se encontram sediadas as Delegações da RAEM no exterior¹⁹⁴.

¹⁸⁵ Vide o título 2.1. do Cap. I da presente dissertação.

¹⁸⁶ Vide o n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁸⁷ Vide o título 1. do Cap. II da presente dissertação.

¹⁸⁸ Vide o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009. Todavia, com a entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos, aprovado pela Lei n.º 12/2015, os contratos além do quadro e os contratos de assalariamento em vigor, são considerados como providos em regime de CAP. Vide o artigo 24.º do aludido diploma.

¹⁸⁹ Vide o n.º 4 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁹⁰ Citamos, a título de exemplo, o Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários (vide o RA n.º 14/1999).

¹⁹¹ Citamos, a título de exemplo, o Regime da Carreira Médica, aprovado pela Lei n.º 10/2010.

¹⁹² Vide a alínea 3) do n.º 4 e n.º 5 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009.

¹⁹³ Vide a alínea 4) do n.º 4 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau (DL n.º 21/95/M, de 22 de Maio) e a CAM – Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L. (BO da RAEM n.º 31/2002, II Série, a páginas 3855-3863), respectivamente, para uma associação pública e uma sociedade com capital público.

¹⁹⁴ Vide a alínea 5) do n.º 4 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, as Delegações Económicas e Comerciais de Macau, junto da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio, e a Delegação da RAEM em Pequim, a Delegação Económica e Comercial de Macau, em Lisboa e a Delegação Económica e Cultural de Macau em Taiwan.

2. Remuneração, vencimento e tabela indiciária

Preceitua o n.º 1 do artigo 174.º do ETAPM que a remuneração compreende *qualquer provento que o trabalhador aufera pela circunstância de exercer funções públicas*. Já o n.º 2 deste dispositivo define vencimento como *a remuneração correspondente ao desempenho de determinada função ou cargo, com correspondência na tabela indiciária*.

É importante salientar que as remunerações dos trabalhadores da Administração Pública estão sujeitas ao princípio da legalidade¹⁹⁵, isto é, estas só podem ser *processadas, liquidadas e pagas aos trabalhadores*¹⁹⁶ quando permitidas ou previstas no aludido Estatuto ou em lei especial¹⁹⁷.

Para além do princípio da legalidade, o ETAPM também estatui o limite anual máximo de remuneração¹⁹⁸ em consequência do exercício de funções públicas, a qualquer título, calculada pela seguinte fórmula:

$$L = \frac{V \times 125}{100} \times 14$$

L = limite anual máximo fixado
V = vencimento máximo da tabela indiciária¹⁹⁹
(mapa 1 do anexo I da Lei n.º 14/2009)

$$L = \frac{1100 \times 83 \times 125}{100} \times 14 = 1,597,750 \text{ patacas}$$

Porém, este “tecto” não abrange os montantes referidos no n.º 2 do artigo 176.º do ETAPM, a saber: prémio de antiguidade, subsídio de turno, subsídio de família, subsídio de residência, subsídio de refeição, abono para falhas, despesas de representação, senhas de presença e ajudas de custo, ainda que das importâncias recebidas pelo exercício de funções

¹⁹⁵ Vide o artigo 175.º do ETAPM.

¹⁹⁶ *Idem*.

¹⁹⁷ Citamos, a título de exemplo, o despacho do Chefe do Executivo n.º 69/2005.

¹⁹⁸ Vide o artigo 176.º do ETAPM.

¹⁹⁹ O montante mais recente correspondente a cada índice salarial é de 83 patacas. Vide o artigo 23.º da Lei n.º 11/2016.

de deputado à Assembleia Legislativa²⁰⁰, membro do Conselho Executivo²⁰¹ e membro do IACM²⁰².

No caso do exercício de funções por um período inferior a um ano, o limite é calculado pelo duodécimo do limite anual e multiplicado pelo mínimo de meses completos em que foram exercidas funções públicas desse mesmo ano civil²⁰³.

Exemplo:

9 meses completos de serviço, o limite anual será: $\frac{1597750}{12} \times 9 = 1,198,312.50$ patacas

A percepção das remunerações superior aos limites fixados implica a sua reposição, sem prejuízo de responsabilidade disciplinar e criminal. As reposições podem ser realizadas por prestações mensais, por desconto no vencimento ou pensão, mas nunca serão superiores a um terço da remuneração global do trabalhador ou aposentado, desde que não haja má-fé do mesmo²⁰⁴.

Os vencimentos referentes às diferentes categorias e escalões estão distinguidos pelos índices da supracitada tabela, sendo calculadas pela seguinte fórmula:

$$Q = \frac{V \times I}{100}$$

Q = vencimento
V = valor correspondente ao índice 100
I = índice do lugar

Exemplo: vencimento do assistente técnico administrativo especialista, 3.º escalão

V = 8.300 patacas
I = 330²⁰⁵

$$Q = \frac{8300 \times 330}{100} = 27,390 \text{ patacas}$$

3. Reconversão profissional

²⁰⁰ Vide os artigos 67.º e seguintes da Lei Básica da RAEM.

²⁰¹ Vide os artigos 56.º e seguintes da Lei Básica da RAEM.

²⁰² Vide a Lei n.º 17/2001 e alterado pela Lei n.º 13/2015.

²⁰³ Vide o n.º 3 do artigo 176.º do ETAPM.

²⁰⁴ Vide o n.º 4 do artigo 176.º e o artigo 177.º do ETAPM.

²⁰⁵ Vide o mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009.

Dispõe o artigo 16.º da Lei n.º 14/2009 que a reconversão profissional consta de diploma complementar (que será aprovado pelo Chefe do Executivo²⁰⁶), permanecendo ainda em vigor o artigo 14.º do DL n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro.

A reconversão profissional consiste na transição de pessoal para a carreira de nível idêntico ou superior à de origem, pelo que é concretizada por despacho do Chefe do Executivo.

Nas carreiras de idêntico nível, a transição opera-se na categoria e escalão correspondentes ao índice de vencimento do lugar transeunte, ou, caso não haja coincidência, para o lugar de índice de vencimento imediatamente superior, sendo de igual forma para a transição para as carreiras de nível superior. Para as situações de transição para o 1.º escalão do grau 1, é exigida frequência com aproveitamento de curso profissional promovido pelo SAFP, podendo, deste modo, dispensar as habilitações legalmente exigidas.

O tempo de serviço prestado na carreira transeunte conta, para os efeitos legais, na categoria e escalão do novo lugar resultante da transição.

Tem lugar a esta figura jurídica quando existe pessoal subocupado ou quando as funções deixem de corresponder aos objectivos prosseguidos, em virtude de extinção ou reestruturação de serviços, redimensionamento das necessidades em matéria de recursos humanos ou até extinção de carreiras²⁰⁷.

4. Dotação de lugares e mapas de pessoal

Entendem-se por dotações de pessoal, a quantidade de lugares disponíveis num determinado serviço público e que se subdividem em dotações de pessoal do quadro e dotações dos trabalhadores fora do quadro, devendo as primeiras reflectir *qualitativa e quantitativamente as necessidades do serviço*²⁰⁸, necessidades essas têm de ser entendidas

²⁰⁶ Vide o artigo 77.º da Lei n.º 14/2009.

²⁰⁷ A reconversão profissional é também denominada por João Alfaia de *mudança de carreira obrigatória ou reclassificação em sentido lato*, sendo os motivos *desde a inutilidade de desempenho de certos cargos e das carreiras respectivas, em face do progresso tecnológico, até à impossibilidade do desempenho de certos cargos por motivo de diminuição física*, tendo como objectivo aproveitar os trabalhadores da Administração Pública no desempenho das funções compatíveis com as suas habilitações e capacidades. *A mudança de carreira (ou reclassificação em sentido lato) é a ocupação de um lugar de uma carreira diferente daquela em que o funcionário ou agente se achava inserido, determinada pela Administração Pública, no sentido de adequar o pessoal disponível às necessidades do serviço.* Vide JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 318.

²⁰⁸ Vide o n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 14/2009.

como necessidades permanentes do serviço²⁰⁹ e, quanto às últimas, *são estabelecidas em função do plano anual da actividade dos serviços públicos*²¹⁰.

Essas dotações são inseridas em mapas de pessoal, pelo que são publicadas anualmente com o Orçamento da RAEM ou juntamente com os orçamentos dos serviços públicos²¹¹.

Cada serviço público, independentemente de estar hierarquizado ou não, desde que não seja de cariz provisório (caso das equipas de projecto²¹²), dispõe de um quadro de pessoal, fixado no seu próprio diploma orgânico, podendo ser alterado por Ordem Executiva, precedendo o parecer do SAFP²¹³.

O número de lugares nas carreiras verticais e horizontais é fixado por dotação global, isto é, o funcionário que preenche um lugar pertencente a este tipo de carreira tem assegurado o acesso à categoria superior, constituindo o “direito à carreira”²¹⁴ como um direito subjectivo do mesmo, dado que não existe limite de vagas em cada categoria. Inversamente, nas carreiras verticais especiais, estas podem ser estabelecidas dotações individuais, determinando-se um limite de vagas para cada categoria. Desta forma, *sempre que haja dotações fixadas por categorias, a promoção está dependente da existência de vagas na categoria imediatamente superior*²¹⁵. Assim, neste caso, em contraposição à dotação global, o direito à carreira consiste apenas numa mera expectativa jurídica²¹⁶.

Tanto nas dotações globais, como nas dotações por categoria (individuais), devem respeitar as regras de acesso, ainda que especiais²¹⁷.

²⁰⁹ Vide o título 3. do Cap. II da presente dissertação.

²¹⁰ Vide o n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 14/2009.

²¹¹ Vide o título 3. do Cap. I da presente dissertação, bem como, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo...*, cit., pp.54 e ss.

²¹² A constituição de equipas de projecto tem como finalidade *a realização de projectos especiais de natureza transitória (...) integradas por funcionários ou pessoal especialmente contratado para o efeito*. Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Manual de Formação de Direito Administrativo...*, cit., p.52. Citamos, a título de exemplo, o Gabinete para o Desenvolvimento do Sector Energético e o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes, respectivamente, criados pelos despachos do Chefê do Executivo, n.ºs 11/2005 e 289/2007.

²¹³ Vide os n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º da Lei n.º 14/2009.

²¹⁴ De acordo com Marcello Caetano, em sentido amplo, o direito à carreira traduz-se na *faculdade garantida por lei ao funcionário que ingresse num quadro de progredir em vantagens profissionais, segundo a sua capacidade e o seu tempo de serviço*. Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 786. O direito à carreira foi positivado na legislação anterior, designadamente no artigo 3.º do DL n.º 86/89/M, de 21 de Dezembro, nos seguintes termos: *Sem prejuízo de os contratos além do quadro e de assalariamento se estabelecerem por referência a categorias e escalões das carreiras de regime geral ou especial, só tem direito à carreira o pessoal do quadro*. Deste modo, consagrou-se este privilégio exclusivamente para o pessoal do quadro, isto é, para funcionários de nomeação definitiva.

²¹⁵ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit. p.59.

²¹⁶ São situações em que se encontra uma pessoa que ainda não tem um direito subjectivo, mas conta razoavelmente vir a ter. Não se trata duma simples esperança longínqua e fortuita (*spesvana* (vã esperança)), mas duma “situação intermédia mais ou menos consistente” (Orlando de Carvalho, *Teoria Geral do Direito Civil: sumários*, cit. 97) da esperança, que o direito protege, duma pessoa a favor de quem se está a formar progressivamente um direito subjectivo, apenas faltando uma condição para que exista um *iusperfectum* (direito perfeito). Cfr. A. SANTOS JUSTO, *Introdução ao Estudo...*, cit., pp. 62 e 63. Neste sentido, ver igualmente, entre outros, CARLOS ALBERTO DE MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil...*, cit., pp. 188 e 189.

²¹⁷ Vide o artigo 14.º e o n.º 5 do artigo 27.º (para as carreiras especiais verticais), todos da Lei n.º 14/2009.

Carreira de assistente técnico administrativo			
Dotação global		Dotação individual ^(*)	
Categoria	Número de vagas	Categoria	Número de vagas
especialista principal	10	especialista principal	1
especialista		especialista	4
principal		principal	6
1.ª classe		1.ª classe	8
2.ª classe		2.ª classe	10

^(*) – Na dotação individual, o acesso de pessoal depende da existência das vagas existentes em cada categoria, isto é, só poderão abrir um concurso de 8 vagas de assistente técnico administrativo de 1.ª classe (caso nenhum destes lugares estão preenchidos) para o acesso de assistentes técnicos administrativos de 2.ª classe, formando assim uma estrutura piramidal nesta carreira.

5. Ingresso

Oriundo do latim *ingressus*, o termo ingresso tem o significado de admissão²¹⁸, entendida por João Alfaia como *o preenchimento de lugares, em regra de categorias de entrada, não filiado directamente na titularidade de lugar anterior*²¹⁹. Desta forma, *o ingresso nas carreiras faz-se na sequência de concurso de prestação de provas e de aproveitamento em estágio, nos casos em que este for exigido*²²⁰. Em regra, *o indivíduo é admitido no 1.º escalão do grau I nas carreiras verticais ou no 1.º escalão nas carreiras horizontais*²²¹. Porém, também é permitida a abertura de vagas em escalão ou graus superiores, desde que seja exigida aos candidatos uma experiência profissional adequada, devendo *corresponder ao tempo de serviço legalmente exigível para o acesso e progressão do lugar a que se candidata*²²². A exigência do requisito de experiência profissional pode ser afastada através de despacho indelegável do Chefe do Executivo, devendo ser previamente fundamentada pelo serviço responsável de abertura de concurso²²³.

²¹⁸ Dicionário Priberam *online*, que pode ser consultado em <http://www.priberam.pt/>.

²¹⁹ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 286.

²²⁰ Vide o n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009.

²²¹ Vide o n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009.

²²² Vide os n.ºs 4 e 5 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, o concurso centralizado, de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de três lugares do quadro de pessoal do SAEP e dos que vierem a verificar-se no prazo de dois anos nos serviços públicos, de técnico superior assessor, 3.º escalão, da carreira de técnico superior, área jurídica, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 43/2013, II Série, de 23 de Outubro, em que este exige, para além dos ademais requisitos, dez anos de experiência no ramo de Direito Administrativo. Esta exigência deve-se ao tempo de ascensão necessário para o lugar a que se candidata, isto é, carece (no mínimo) de dez anos de tempo de serviço, para um técnico superior de 2.ª classe, 1.º escalão, atingir ao lugar de técnico superior assessor, 3.º escalão: 2 anos, respectivamente, para as categorias de 1.ª classe, principal e assessor, perfazendo um total de 6 anos, sendo os restantes quatro anos destinados à progressão do 1.º escalão ao 3.º escalão dentro da categoria de assessor. As matérias de acesso e de progressão irão ser posteriormente abordadas neste capítulo.

²²³ Vide o n.º 6 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009.

Em virtude que iremos abordar as matérias de concurso, gestão centralizada e de formação para efeitos de acesso²²⁴ no próximo capítulo, optamos por nos concentrar no presente momento nas condições de ingresso. Vejamos.

5.1. Condições de ingresso

As condições de ingresso vêm sempre estabelecidas nos avisos de abertura de concursos numa secção designada por “condições de candidatura” pelo que também contém os requisitos gerais de provimento, visto que não faz sentido prover e posteriormente investir pessoal sem essas exigências.

Os requisitos gerais de provimento encontram-se enunciados no artigo 10.º do ETAPM e são os seguintes:

1. Residência permanente na RAEM – é de sublinhar que o requisito da nacionalidade portuguesa ou chinesa, determinado na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do ETAPM, foi tacitamente revogado pelo artigo 97.º da Lei Básica da RAEM, dado que o mesmo determina que *os funcionários e agentes públicos da Região Administrativa Especial de Macau devem ser residentes permanentes da Região*, não constando qualquer referência ao requisito de nacionalidade. Ainda a propósito deste mote, salienta-se a possibilidade do desempenho de certas funções públicas por residentes não permanentes, entre os quais podemos referir: *funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau, incluindo os da polícia e os funcionários judiciais; portugueses e outros estrangeiros de entre os funcionários e agentes públicos que tenham anteriormente trabalhado em Macau e ainda certos técnicos especializados e funcionários e agentes públicos e de categorias inferiores*²²⁵.

²²⁴ Vide os artigos 10.º, 11.º e 15.º da Lei n.º 14/2009.

²²⁵ Vide os artigos 97.º a 99.º da Lei Básica da RAEM, bem como o Acórdão do Tribunal de Segunda Instância da RAEM relativamente ao recurso n.º 213/2003 sobre o requerimento da residência permanente para o provimento dos trabalhadores da função pública em que o mesmo transcreve a interpretação do Professor XiaoWeiYun (蕭蔚雲): *De qualquer maneira, a lei exige, como regra geral, que para desempenhar as funções públicas deve ser um residente permanente, salvo, como regra especial, nos casos excepcionais previstos na Lei, nomeadamente na Lei Básica, em que podem ser não residentes permanentes.*

Vejamos quais são.

Na interpretação do artigo 97.º da Lei Básica, o Professor XiaoWeiYun (蕭蔚雲), um dos membros da Comissão Legislativa da Lei Básica, entende que “o artigo 97.º da Lei Básica indica ainda que os funcionários e agentes públicos podem ser, em casos excepcionais, residentes não permanentes. **Primeiro**, podem ser funcionários e agentes públicos que originalmente exerçam funções em Macau quando do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau; **Segundo**, podem ser portugueses e outros estrangeiros de entre os funcionários e agentes públicos que tenham anteriormente trabalhado em Macau e que são nomeados para desempenhar funções públicas

2. Maioridade – determina no n.º 1 do artigo 11.º do ETAPM, que *os limites mínimo e máximo de idade para a admissão na função pública são, respectivamente, dezoito e cinquenta anos*²²⁶. Ainda a propósito deste assunto, é de salientar que, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º do mesmo Estatuto, *o limite máximo de idade para o exercício de funções públicas é de 65 anos*. Desta forma, a idade não só constitui condição para a admissão para certo lugar na função pública como também é um factor determinante para a sua desocupação. O presente requisito não prejudica outras fixações de limite de idade para o ingresso²²⁷ e o próprio limite de *idade máximo para admissão na função pública não se aplica ao exercício de cargos para os quais se exija uma especial qualificação técnica, científica ou cultural, ou para o qual o recrutamento por concurso se mostre inviável*²²⁸. Todavia, o predito limite máximo de idade não se aplica ao pessoal provido por CIT, por este se tratar de um contrato de direito privado, vigorando, por consequência, o princípio do mais favorável²²⁹.
3. Habilitações académica e profissional – estes requisitos também estão integrados nas condições de ingresso, pelo que serão alvos de abordagem posterior²³⁰.
4. Capacidade profissional – ao contrário dos anteriores, este consiste num requisito negativo²³¹, isto é, uma exigência em que o candidato não pode estar proibido nem interdito para o exercício das funções públicas, ou seja, motivos relacionados com a prática de facto ilícito (criminal ou disciplinar) ou determinados por facto lícito (afastamento do exercício de funções) que conduzem à perda de capacidade de

a diferentes níveis, exceptuando as previstas na Lei Básica: Terceiro, podem ser portugueses e outros estrangeiros contratados pelos respectivos serviços públicos da Região Administrativa Especial de Macau para servirem como consultores ou em funções técnicas especializadas; Quarto, podem ser funcionários e agentes públicos de categoria inferior, como por exemplo, motoristas e empregados de limpeza, etc. Estes quatro tipos de funcionários e agentes públicos podem ser residentes não permanentes.” (XiaoWeiyun, Conferência sobre a Lei Básica de Macau, p. 219.)

²²⁶ De acordo com a anotação do então Tribunal de Contas sobre o mesmo número, o limite de idade máxima para a admissão na função pública só é aplicável para as situações de ingresso nos quadros da função pública em virtude do disposto da alínea b) do n.º 1 do artigo 262.º do mesmo Estatuto, em que se refere a aposentação obrigatória de funcionários por *motivos de declaração permanente e absolutamente incapaz pela Junta de Saúde para o exercício de funções públicas*. Todavia, com a entrada em vigor do Regime de Previdência (Lei n.º 8/2006) que vem substituir o antigo Regime de aposentação e sobrevivência (artigos 258.º e seguintes do mesmo Estatuto), o funcionário (previsto na alínea 1) do n.º 1 da Lei n.º 8/2006) pode, nas situações previstas na alínea 4) do n.º 1 do artigo 13.º da mesma Lei, optar por uma pensão de aposentação ou em caso do falecimento do mesmo, ser optada uma pensão de sobrevivência pelos titulares que confirmam esse direito, nos termos do artigo 18.º do mesmo diploma.

²²⁷ Vide o n.º 2 do artigo 11.º do ETAPM. Citamos, a título de exemplo, que a idade para a admissão de instruendos para o Curso de Instruendos das Forças de Segurança de Macau é compreendida entre dezoito a trinta e cinco anos contados à data de admissão (alínea 1) do n.º 1 do artigo 6.º do RA n.º 13/2002).

²²⁸ Vide o n.º 3 do artigo 11.º do ETAPM.

²²⁹ Vide o n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 6/2009.

²³⁰ Vide o título 5.1.1. do Cap. III da presente dissertação.

²³¹ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., pp.162 e 163.

exercício de funções públicas. Com efeito, nos termos do artigo 13.º do ETAPM, não têm capacidade para exercício de funções públicas:

- a) Os funcionários em situação de licença sem vencimento²³², independentemente de qualquer modalidade, ainda que estejam na fase de tramitação para esta situação;
 - b) Os aposentados²³³ ou os que se encontrem desligados do serviço para a passagem da aposentação, com a excepção prevista no artigo 268.º do mesmo Estatuto²³⁴;
 - c) Os julgados definitivamente incapazes para o serviço público²³⁵;
 - d) Os demitidos ou aposentados compulsivamente²³⁶, resultantes do regime disciplinar previsto no ETAPM ou decorrente da lei penal²³⁷, sem prejuízo da reabilitação²³⁸ prevista no mesmo Estatuto; e
 - e) Os abrangidos pelas disposições sobre incompatibilidades e acumulações²³⁹ e os temporariamente impedidos de provimento em cargo público.
5. Aptidão física e mental – este requisito prova-se por modelo de atestado próprio²⁴⁰ emitido pelos Serviços de Saúde, no qual o médico, que desempenha as funções de autoridade sanitária, declara que o potencial trabalhador tem condições de saúde compatíveis com o exercício das funções a que se candidata.
6. A residência na RAEM – a residência na RAEM prova-se pela titularidade do Bilhete de Identidade de Residente desta Região²⁴¹.

5.1.1. Habilitação académica e profissional

²³² Vide os artigos 136.º e seguintes do ETAPM.

²³³ Vide os artigos 258.º e seguintes do ETAPM.

²³⁴ Prevê e regulamenta o exercício de funções públicas por funcionários ou agentes aposentados.

²³⁵ Citamos, a título de exemplo, as situações de suspensão do vínculo ou cessação de funções, resultante do alcance do limite de faltas por doença; incapacidade permanente e absoluta por motivos de acidente de serviço, bem como os aposentados e reformados por incapacidade permanente e absoluta ou por sanção penal ou disciplinar (*vide*, respectivamente, os artigos 107.º, 119.º e o n.º 4 do artigo 268.º do ETAPM).

²³⁶ Vide os artigos 310.º e 311.º do ETAPM.

²³⁷ Vide os artigos 61.º e 63.º do Código Penal de Macau, aprovado pelo DL n.º 58/95/M, de 14 de Novembro, e sucessivamente alterados pela Lei n.º 6/2001, Lei n.º 3/2006, Lei n.º 6/2008 e Lei n.º 11/2009.

²³⁸ Vide o artigo 349.º do ETAPM.

²³⁹ Vide os artigos 17.º e 18.º do ETAPM.

²⁴⁰ Vide o n.º 4 do artigo 10.º do ETAPM.

²⁴¹ Vide o n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 6/92/M, de 27 de Janeiro, com a redacção do DL n.º 63/95/M, de 4 de Dezembro.

A habilitação académica constitui um dos requisitos gerais²⁴² para o ingresso na Administração Pública. Este requisito visa assegurar que o candidato detém os conhecimentos necessários para o lugar a ser provido e é comprovado mediante da posse do documento bastante de aproveitamento ou de frequência, consoante os casos, emitida pela entidade que ministrou o curso.

Sublinhe-se que o presente regime prevê que a *falta de habilitação académica pode ser suprida por habilitação profissional nos termos expressamente previstos na lei*²⁴³. Todavia, deve a habilitação profissional em questão ser adequada ao exercício das funções a exercer²⁴⁴, isto é, deve conciliar-se com a área funcional da carreira em que se ingressa²⁴⁵.

A obtenção de uma determinada habilitação profissional é comprovada mediante o aproveitamento nos cursos de formação (emitindo a entidade formadora, para o mesmo efeito, o respectivo documento bastante) ou de certificado de qualificação profissional emitido pelos serviços públicos²⁴⁶. Os cursos de formação tanto podem ser ministrados por estabelecimentos oficiais de ensino, como podem ser ministrados por serviços públicos ou por entidades privadas para tal habilitadas²⁴⁷.

5.1.2. Experiência profissional

*A experiência profissional deve ser adequada ao exercício das funções na carreira em que o trabalhador seja provido*²⁴⁸, o que previne o provimento de um trabalhador para o exercício de funções estranhas às da sua experiência profissional (v.g., o provimento de um trabalhador para exercer as funções de estafeta mas com experiência profissional de jardinagem).

²⁴² Para os demais requisitos de ingresso na Função Pública, vide as alíneas b) a f) do artigo 10.º do ETAPM.

²⁴³ Vide o n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 14/2009.

²⁴⁴ Vide o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 14/2009.

²⁴⁵ Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de quatro lugares de operário qualificado, 1.º escalão, da carreira de operário qualificado, área de condutor de equipamento mecânico, por provimento em regime de contrato de assalariamento, da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 1/2014, II Série, de 2 de Janeiro, em que o mesmo exige habilitação profissional na mesma área ou três anos de experiência profissional relacionada, sendo que a habilitação profissional consiste na obtenção do certificado profissional de duração máxima de trinta horas ou de certificados de qualificação profissional emitido pelos serviços públicos.

²⁴⁶ Vide os n.ºs 1 e 3 do artigo 6.º da Lei n.º 14/2009.

²⁴⁷ Vide o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, a Escola Luso-Chinesa Técnico-Profissional (Portaria n.º 213/98/M, de 28 de Setembro), a Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (RA n.º 24/2004) e o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau (DL n.º 21/95/M, de 22 de Maio), na devida ordem, para um estabelecimento oficial de ensino, um serviço público e uma entidade privada para ministrar cursos de formação.

²⁴⁸ Vide o n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 14/2009.

A experiência profissional constitui fundamento para complementar a falta de habilitação profissional ou estágio exigido para o ingresso na carreira²⁴⁹, ou ainda, em situações de ingresso, admitir o provimento de trabalhador em escalão ou grau superiores ao 1.º escalão do grau 1 das carreiras verticais ou ao 1.º escalão das carreiras horizontais²⁵⁰ (v.g., no caso das carreiras verticais, pode referir-se o ingresso dos trabalhadores para desempenhar as funções de assistente técnico administrativo principal, 1.º escalão²⁵¹, sendo para as situações das carreiras horizontais, o ingresso de auxiliar, 2.º escalão²⁵²).

A aludida experiência profissional é comprovada mediante a apresentação do documento emitido pela entidade empregadora ou através da declaração do candidato sob compromisso de honra. Saliente-se que *as falsas declarações e a apresentação de documentos falsos são punidos criminal e disciplinarmente nos termos da lei*²⁵³.

Com vista a verificação da autenticidade dos documentos ou da veracidade das declarações, podem os serviços públicos adoptar as medidas necessárias (v.g. indagar junto às entidades empregadoras sobre a emissão do respectivo comprovativo ou da veracidade do desempenho de funções do respectivo candidato na entidade empregadora declarante²⁵⁴).

A experiência profissional exigida tanto para efeitos de suprimento de habilitação profissional ou de estágio, como para ingresso de trabalhadores superiores ao 1.º escalão do grau 1 das carreiras verticais ou superior ao 1.º escalão das carreiras horizontais, deve ser fixada no aviso de abertura do concurso²⁵⁵.

5.1.3. Estágio

O estágio tem como objectivo preparar e formar profissionalmente os potenciais ingressados na Administração Pública. Dada a especificidade de certas carreiras (v.g., a

²⁴⁹ Vide a alínea 1) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 14/2009.

²⁵⁰ Vide a alínea 2) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 14/2009.

²⁵¹ Necessitando de quatro anos de experiência profissional na referida área, por força do n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso interno, de prestação de provas, para o preenchimento de quatro lugares de assistente técnico administrativo principal, 1.º escalão, da carreira de assistente técnico administrativo, área de oficial administrativo, por provimento em contrato além do quadro dos Serviços de Apoio da Sede do Governo, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 13/2014, II Série, de 26 de Março.

²⁵² Necessitando para este caso, respectivamente, de dois anos de experiência profissional para a progressão ao 2.º escalão. Citamos, a título de exemplo, o concurso de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de seis lugares de auxiliar, 2.º escalão, da carreira de auxiliar, área de cozinheiro, por provimento em assalariamento, dos Serviços de Apoio da Sede do Governo, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 29/2013, II Série, de 17 de Julho.

²⁵³ Vide o n.º 3 do artigo 16.º do ETAPM, bem como os artigos 244.º e seguintes do Código Penal de Macau, aprovado pelo DL n.º 58/95/M, de 13 de Novembro e sucessivamente alterado pela Lei n.º 6/2001, Lei n.º 3/2006, Lei n.º 6/2008 e Lei n.º 11/2009.

²⁵⁴ Vide o n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 14/2009.

²⁵⁵ Vide o n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 14/2009.

carreira de inspector da Direcção dos Serviços de Economia²⁵⁶), é do interesse da Administração Pública ministrar aos candidatos aprovados do concurso um curso de cariz teórico-prático²⁵⁷, de modo a assegurar aos mesmos conhecimentos e aptidões necessárias ao desempenho das funções futuras.

Determina no artigo 7.º da Lei n.º 14/2009 que o estágio tem carácter probatório (experimental do estagiário), sendo o período, regra geral, não superior a um ano²⁵⁸. O número de estagiários pode ser superior às vagas a preencher, procedendo-se à avaliação do estagiário no termo de cada fase do estágio, podendo este ser aprovado ou excluído²⁵⁹. Após da conclusão do estágio, os estagiários aprovados são elencados na lista classificativa consoante a sua classificação final segundo uma ordem decrescente, sendo a mesma homologada por despacho do Chefe do Executivo e publicada no BO da RAEM²⁶⁰. Assim como outras listas classificativas (de concurso de ingresso ou acesso), estas também são susceptíveis de recurso, podendo os interessados no prazo de dez dias úteis a contar da data da publicação da lista classificativa interpor recurso à entidade que autorizou a abertura do concurso. O recurso tem efeito suspensivo e é decidido no prazo de dez dias úteis, considerando-se tacitamente indeferido caso não se emita decisão expressa²⁶¹.

Os estagiários são providos segundo a ordem estabelecida na lista classificativa e, em situações em que o número dos estagiários seja superior às vagas a preencher, a lista classificativa mantém-se válida durante dois anos, a contar da publicação da mesma, podendo os restantes estagiários ser providos futuramente consoante as necessidades do serviço, sem carecer de abertura de um novo concurso²⁶².

Regra geral, a frequência do estágio faz-se para os indivíduos não funcionários, em regime de CAP, sendo os mesmos remunerados pelo índice correspondente ao 1.º escalão do grau 1 (para o aludido exemplo, na categoria de inspector de 2.ª classe, 1.º escalão) da carreira a ser ingressada, diminuído de vinte pontos da tabela indiciária²⁶³; para os funcionários (de nomeação definitiva ou em comissão de serviço), a frequência do estágio é realizada por comissão de serviço, mantendo o vencimento de origem, caso o mesmo seja

²⁵⁶ Vide o RA n.º 15/2003.

²⁵⁷ Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso, de prestação de provas, para a admissão de vinte inspectores de 2.ª classe estagiários da Direcção dos Serviços de Economia, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 29/2011, II Série, de 20 de Julho.

²⁵⁸ Vide a alínea 1) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

²⁵⁹ Vide as alíneas 2) e 3) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

²⁶⁰ Vide a alínea 4) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

²⁶¹ Vide a alínea 5) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009 e o artigo 28.º do RA 23/2011. Relativamente à contagem dos prazos, deve ser entendido que o dia da publicação no Boletim Oficial não se inclui na contagem do prazo, por força da alínea a) do artigo 74.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

²⁶² Vide as alíneas 6) e 7) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

²⁶³ Os estagiários da carreira de inspector vencem pelo índice 260 (280-20) durante o período de estágio (vide o mapa 9 do Anexo I da Lei n.º 14/2009 e a alínea 1) do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009).

superior ao previsto à remuneração dos estagiários, sendo os encargos suportados pela entidade responsável pelo estágio²⁶⁴. Nesta última situação, o estagiário pode ser provido definitivamente no novo lugar, caso obtenha aproveitamento no estágio ou pode cessar a comissão de serviço por solicitação própria ou por conveniência do serviço a que ele pertence (carecendo, nesta situação, de devida fundamentação do próprio serviço), regressando assim ao seu serviço de origem²⁶⁵.

5.1.4. Domínio de línguas

Reza o artigo 9.º da Lei Básica da RAEM que, para além da língua chinesa, pode ser também utilizada a língua portuguesa nos órgãos executivo, legislativo e judiciais²⁶⁶, sendo esta também a língua oficial²⁶⁷.

Em determinadas situações, tais como no ingresso de pessoal na carreira de intérprete-tradutor, pode ser exigido o conhecimento de uma língua que não seja oficial²⁶⁸, devendo esta exigência constar no aviso de abertura do concurso.

6. Acesso

Doutrinalmente denominado por promoção, o acesso é definido por Marcello Caetano como *o provimento do funcionário de uma categoria inferior em lugar de categoria superior da mesma hierarquia*²⁶⁹. Todavia, João Alfaia considera a supracitada definição insuficiente, em virtude de que o procedimento de preenchimento de lugares *não se esgota no provimento*,

²⁶⁴ Vide a alínea 2) do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 14/2009.

²⁶⁵ Vide a alínea b) do n.º 8 do artigo 22.º, a alínea c) do n.º 1 e dos n.ºs 10 e 11 do artigo 23.º, todos do ETAPM.

²⁶⁶ Citamos, a título de exemplo, respectivamente, o Governo da RAEM, a Assembleia Legislativa, os Tribunais de várias instâncias e o Ministério Público.

²⁶⁷ A respeito da língua portuguesa como língua oficial da RAEM, no âmbito da interpretação da Lei Básica desta Região, designadamente *em caso de discrepância sobre o sentido dos termos entre o texto em português e o texto em chinês, prevalece o da língua chinesa*, conforme a Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional relativa ao Texto da Versão Portuguesa da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China». Daqui se conclui que, para esta Lei, a língua chinesa é a língua principal, sendo a língua portuguesa acessória. Ao nível da legislação ordinária, deve recorrer-se ao DL n.º 101/99/M, de 13 de Dezembro, que aprova o estatuto das línguas oficiais, nele definindo que tanto o chinês, como o português têm igual dignidade, sendo ambos os idiomas meio de expressão válido para quaisquer actos jurídicos, devendo, neste sentido, as leis e regulamentos administrativos ser publicados no Boletim Oficial da RAEM em ambas as línguas oficiais sob pena de ineficácia jurídica, salvo excepções expressas no mesmo diploma.

²⁶⁸ Vide o artigo 9.º da Lei n.º 14/2009. Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de dois lugares de intérprete-tradutor de 2.ª classe, 1.º escalão, da carreira de intérprete-tradutor, nas línguas chinesa e inglesa, por provimento em contrato além do quadro, das Forças de Segurança de Macau, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 41/2012, II Série, de 10 de Outubro.

²⁶⁹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo...*, cit., p. 785.

antes, pelo contrário, se completa através da investidura²⁷⁰. Partindo desta interpretação, este autor entende a promoção como o preenchimento de um lugar de acesso por um funcionário que ocupava um lugar de categoria inferior da mesma carreira, determinado pelo exercício do direito de acesso²⁷¹ e pelo mérito evidenciado²⁷².

Consagra o artigo 14.º da Lei n.º 14/2009 que a ascensão para o grau superior de uma determinada carreira depende de quatro requisitos, a saber: realização do concurso documental; permanência na categoria imediatamente inferior da categoria que irá ser ascendida; avaliação do desempenho²⁷³ e tempo de serviço²⁷⁴. Vejamos.

1. Para a última categoria da carreira, o acesso é efectuado com nove anos de permanência na categoria imediatamente inferior, com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho ou com oito anos de permanência na categoria imediatamente inferior, com menção não inferior a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho:

Nome: A	Ano de provimento no lugar: 2006	Avaliação do desempenho:
Lugar: assistente técnico administrativo especialista, 1.º escalão		Satisfaz Muito

Exemplo 1:

Avaliação do desempenho							Ano de abertura do concurso de acesso: 2014 (8 anos)
Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Ano							

Exemplo 2:

Avaliação do desempenho								Ano de abertura do concurso de acesso: 2015
Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ano								

²⁷⁰ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 297.

²⁷¹ João Alfaia entende que o direito de acesso como a susceptibilidade que os funcionários possuem de ascenderem sucessivamente a lugares de categorias mais elevadas da sua carreira, quando exerçam o cargo com mérito e de harmonia com as vagas existentes. Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 298.

²⁷² Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 297 e 298.

²⁷³ Relativamente à matéria de avaliação do desempenho, vide a Lei n.º 8/2004 e o RA n.º 31/2004.

²⁷⁴ Para a contagem do tempo de serviço (antiguidade), vide o artigo 158.º do ETAPM.

(9 anos)

Exemplo 3:

Avaliação do desempenho								Ano de abertura do concurso de acesso: 2015 (9 anos)
Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	Satisfaz(*)	Satisfaz Muito	Satisfaz Muito	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ano								

(*) – dado que mereceu a menção de “Satisfaz” na avaliação do desempenho no ano 2012, o tempo de permanência para efeitos de acesso é logo prorrogado mais um ano.

2. Para as restantes categorias da carreira, o acesso é concretizado com três anos de permanência na categoria imediatamente inferior, com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho ou com dois anos de permanência na categoria imediatamente inferior e com menção não inferior a “Satisfaz Muito” na avaliação do desempenho:

Nome: B	Ano de provimento no lugar: 2006	Avaliação do desempenho:
Lugar: assistente técnico administrativo especialista, 1.º escalão		Satisfaz Muito

Exemplo 4:

Avaliação do desempenho	Satisfaz Muito	Ano de abertura do concurso de acesso: 2008 (2 anos)
Ano	2007	

Exemplo 5:

Avaliação do desempenho	Satisfaz	Satisfaz	Ano de abertura do concurso de acesso: 2009 (3 anos)
2007	Ano	2008	

Exemplo 6:

Avaliação do desempenho	Satisfaz(*)	Satisfaz Muito	Ano de abertura do concurso de acesso: 2009 (3 anos)
2007	Ano	2008	

(*) – semelhante à situação do exemplo 3, em virtude de obtenção da menção de “Satisfaz” na avaliação do desempenho no ano 2007, o tempo de permanência para efeitos de acesso é logo protelado mais um ano.

Daqui se infere que tanto para o acesso à última categoria como para as restantes categorias, uma menção de “Satisfaz” na avaliação do desempenho constitui um factor crucial para a protelação do tempo de serviço necessário para efeitos de acesso.

Caso o trabalhador reúna as supracitadas condições de acesso e desde que a carreira em questão seja de dotação global ou existam vagas, o concurso de acesso é obrigatoriamente aberto no prazo de noventa dias²⁷⁵. Contudo, não obstante o presente diploma prever este prazo de abertura, somos de opinião que a subunidade responsável pela abertura do concurso não poderá ou não deverá retardar até 89.º dia para abrir o concurso. Com efeito, por um lado, o artigo 60.º do CPA consagra o “Dever de celeridade”, determinando que *os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente ou dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão*²⁷⁶, e, por outra perspectiva, o dever de zelo²⁷⁷ também constitui um dever geral dos trabalhadores da Administração Pública da RAEM, devendo os mesmos *exercer as suas funções com eficiência e empenhamento*.

Excepcionalmente, este método de selecção pode ser alterado por despacho do Chefe do Executivo, devendo ser publicado no BO da RAEM²⁷⁸. Tratando de uma competência não indelegável, este poder pode ser delegado aos Secretários das diversas áreas de governação.

Quanto às carreiras especiais, estas gozam de regras próprias de acesso. Para o caso, mencionamos a carreira de intérprete-tradutor²⁷⁹ em que o *acesso a grau superior é obtido após a permanência por um período de 3 anos no grau imediatamente inferior, com menção não inferior a «Satisfaz» na avaliação do desempenho, ou 2 anos com menção não inferior a «Satisfaz Muito»*²⁸⁰. Porém, o acesso à categoria de intérprete-tradutor assessor está condicionado à posse de uma das licenciaturas mencionadas no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 14/2009²⁸¹.

²⁷⁵ Vide o n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 14/2009.

²⁷⁶ CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro. Concernente a este dever, certos autores consideram que *Mais do que um princípio geral, este normativo consagra um verdadeiro dever: a Administração deve ser rápida e eficiente, (...) este princípio/dever, quando cumprido, (...) verá o assunto em que se mostra envolvido resolvido sem demoras ou perdas delongas e, desta maneira, menor o perigo de qualquer lesão na sua esfera de direito e interesses*. Cfr. LINO JOSÉ BAPTISTA RODRIGUES RIBEIRO E JOSÉ CÂNDIDO E PINHO, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*, Macau, Fundação Macau e Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 1998, p. 379.

²⁷⁷ Vide a alínea b) do n.º 2 e n.º 4, todos do artigo 279.º do ETAPM.

²⁷⁸ Vide o n.º 3 do artigo 14.º da Lei n.º 14/2009.

²⁷⁹ Vide o artigo 27.º da Lei n.º 14/2009.

²⁸⁰ Vide o n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 14/2009.

²⁸¹ Vide o n.º 5 do artigo 27.º da Lei n.º 14/2009.

7. Progressão

Habitualmente a progressão²⁸² é também denominada por mudança de escalão. Consideramos, porém, que esta designação é imprecisa, na medida em que a mudança pode oscilar-se em dois sentidos (avanço e recuo) e, nesse sentido, preferimos optar pelo avanço gradativo das posições salariais dentro de uma determinada categoria da carreira vertical ou de determinada carreira horizontal. Assim como o acesso, a progressão ao escalão imediatamente superior só é realizada caso o trabalhador satisfaça os requisitos da mesma, sem necessidade de abertura do concurso (em virtude de só se se tratar de uma mera subida de posição salarial não afectando, desde já, o aumento da complexidade das funções a exercer, nem o grau de responsabilidade).

Saliente-se que, para além do tempo de serviço efectivamente prestado, a menção de “Satisfaz” na avaliação do desempenho constitui um dos requisitos básicos para a progressão nas carreiras verticais e horizontais, nos seguintes termos:

Nas carreiras verticais²⁸³:

1. Na última categoria da carreira – cinco anos de tempo de serviço efectivamente prestado e com o merecimento da menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho:

Exemplo 7:

Nome: C	Ano de provimento no lugar: 2014	Avaliação do desempenho: Satisfaz Muito
Lugar: assistente técnico administrativo especialista principal, 1.º escalão		

Avaliação do desempenho				Ano de progressão: 2019 (5 anos)
Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	Satisfaz	
2015	2016	2017	2018	
Ano				

²⁸² Vide o artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

²⁸³ Vide o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

2. Nas restantes categorias da carreira – dois anos de tempo de serviço efectivamente prestado e com o merecimento da menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho neste mesmo período:

Nome: D	Ano de provimento no lugar: 2014	Avaliação do desempenho: Satisfaz Muito
Lugar: assistente técnico administrativo de 2.ª classe, 1.º escalão		

Avaliação do desempenho	Satisfaz	Ano de progressão: 2016 (2 anos)
Ano	2015	

Nas carreiras horizontais²⁸⁴:

1. O tempo de serviço para a progressão nesse tipo de carreiras é mutável. Vejamos esta variação no exemplo abaixo mencionado:

Exemplo 9:

Nome: E	Ano de provimento no lugar: 2006	Avaliação do desempenho: Satisfaz Muito
Lugar: auxiliar, 1.º escalão		

Avaliação do desempenho	Progressão	Tempo de serviço necessário	Descrição			
Merecimento da menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho	2.º escalão	2 anos	Ano 2007 Ano para a progressão: 2008			
	3.º e 4.º escalão	3 anos	Ano			
			2009	2010	Ano para a progressão ao 3.º escalão: 2011	
			2012	2013	4.º escalão: 2014	
	5.º e 6.º escalão	4 anos	Ano			
			2015	2016	2017	Ano para a progressão ao 5.º escalão: 2018
			2019	2020	2021	6.º escalão: 2022

²⁸⁴ Vide o n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

no período de serviço para a progressão.	7.º, 8.º, 9.º e 10.º escalão	5 anos	Ano				Ano para a progressão ao
			2023	2024	2025	2026	7.º escalão: 2027
			2028	2029	2030	2031	8.º escalão: 2032
			2033	2034	2035	2036	9.º escalão: 2037
			2038	2039	2040	2041	10.º escalão: 2042

Desta forma, pressupomos que, em situações normais, um auxiliar, 1.º escalão, para atingir ao 10.º escalão, necessita de ter trinta e seis anos de serviço.

Note-se que o tempo de serviço necessário para a progressão na última categoria das carreiras verticais, tal como do 5.º ao 10.º escalão nas carreiras horizontais, é diminuído um ano, caso o trabalhador mereça a menção não inferior a “Satisfaz Muito” no período correspondente para o mesmo efeito²⁸⁵. Vejamos.

Nas carreiras verticais (retomemos o exemplo 7), caso o trabalhador mereça a menção não inferior a “Satisfaz Muito” no tempo de serviço correspondente para a progressão, o mesmo período é reduzido de um ano, isto é, o ano da progressão será em 2018.

Exemplo 10:

Avaliação do desempenho				Isento	Ano de progressão: 2018 (4 anos)
Satisfaz Muito					
2015	2016	2017	2018	2019	
Ano					

Nas carreiras horizontais – servindo como referência o exemplo 9, a partir do 5.º escalão até ao 10.º escalão, o tempo de progressão nestes escalões são igualmente reduzidas de 1 ano, a saber:

Exemplo 11:

4.º escalão			5.º escalão			6.º escalão			
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Satisfaz Muito									
7.º escalão				8.º escalão				9.º escalão	
2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Satisfaz Muito									

²⁸⁵ Vide o n.º 3 do artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

		10.º escalon
2034	2035	2036
Satisfaz Muito		

Menção na avaliação do desempenho	Tempo de serviço necessário para a progressão do 5.º ao 10.º escalon	
Satisfaz (exemplo 9)	28 anos (2014 a 2042)	Diferença de 6 anos.
Satisfaz Muito (exemplo 11)	22 anos (2014 a 2036)	

Ao invés do acesso, a progressão é automática e reporta-se à data em que ocorrer a verificação dos requisitos de tempo de serviço e da avaliação desempenho, isto é, logo que o trabalhador satisfaz esses pressupostos, deve o serviço público processar por ofício (responsabilidade própria), a sua respectiva progressão e, quando por qualquer lapso ou motivo de demora, esta não for procedida atempadamente, o trabalhador não pode ser prejudicado (devendo os efeitos retroagirem à data da aquisição deste mesmo direito), por força do n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

Presentemente, existe uma *praxis* administrativa que consiste em antecipar os trâmites de progressão dos trabalhadores, nomeadamente em remeter a proposta deste procedimento administrativo para a autorização superior, antes de os mesmos preencherem o requisito do tempo de serviço. Ora, esta prática consiste, na nossa opinião, numa etapa irreflectida, visto que, caso o interessado falte injustificadamente²⁸⁶ antes da sua progressão, a data da mesma irá ser delongada, comprometendo-se desta maneira a entidade praticante do acto de autorização.

Assim, deve o procedimento de progressão ser realizado no dia posterior àquele em que o trabalhador reúne as condições legalmente exigidas e, em caso da impossibilidade [o dia de progressão coincidir com um Sábado, Domingo ou feriado(s)], no primeiro dia útil imediato, em que para esta situação, exige de recorrer às normas de retroacção²⁸⁷.

8. O 366.º dia dos anos bissextos para efeitos de acesso e progressão

²⁸⁶ Vide o n.º 2 do artigo 90.º do ETAPM.

²⁸⁷ Vide a alínea a) do n.º 2 do artigo 118.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro. Lino Ribeiro e José Pinho, na sua obra (LINO JOSÉ BAPTISTA RODRIGUES RIBEIRO E JOSÉ CÂNDIDO E PINHO, *Código do Procedimento...*, cit., p. 663), descrevem a doutrina de Rogério Soares que designa este tipo de eficácia retroactiva por retrodatação, referindo que *Trata-se dos casos em que o acto deveria ter sido praticado em determinada data, mas que excepcionalmente, vem a ser praticado mais tarde, com efeitos a partir da data em que deveria ter sido praticado. Por exemplo, o acto de promoção dum funcionário por antiguidade, com efeitos à data em que se verificou esse pressuposto.* A expressão “promoção por antiguidade” pode ser também entendida por progressão, já que o tempo de serviço constitui um dos requisitos necessários para a sua concretização.

O cômputo do 366.º dia dos anos bissextos para a antiguidade²⁸⁸ tem a ser tratado pela Administração Pública nesses últimos anos. A integração desse dia na antiguidade influi nas datas de progressão, acesso, atribuição de prémios de antiguidade ou de tempo de contribuição, aposentação e licença especial²⁸⁹, isto porque o 366.º dia, designadamente o dia 29 de Fevereiro também consiste num dia de trabalho, inferindo que deve ser considerado como tempo de serviço efectivo, uma vez que *os dias de descanso semanal, complementar e feriados, contam para efeitos de antiguidade, excepto se intercalados em licenças²⁹⁰ ou sucessão de faltas²⁹¹ da mesma natureza que, nos termos da lei, não sejam consideradas serviço efectivo²⁹²*. Ainda que o n.º 1 do artigo 159.º do ETAPM, se estatua que um ano equivale a trezentos e sessenta e cinco dias e que nem todos os serviços públicos seguem este entendimento, somos de opinião que deve ser feita a contagem do dia do ano bissexto, por ser uma manifestação do princípio de justiça.

9. Ingresso e acesso das carreiras gerais e especiais

Como abordámos anteriormente, a carreira especial difere da geral pelo seu cariz específico²⁹³. Deste modo, é óbvio que as condições para o ingresso e acesso às carreiras especiais sejam também diferentes do ingresso e acesso às carreiras gerais.

As carreiras gerais estão estruturadas no mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009, que, para além de estabelecer o nível, carreira, grau, categoria e escalão, vem igualmente descrever a caracterização genérica do conteúdo funcional, assim como as habilitações necessárias para o ingresso na carreira. No tocante à progressão e acesso das carreiras gerais, regem, respectivamente, os artigos 13.º e 14.º da aludida lei, sendo também idênticas para as carreiras especiais, caso não esteja expressamente definido na sua carreira.

²⁸⁸ Vide o artigo 158.º do ETAPM.

²⁸⁹ Para as matérias em questão (à excepção da progressão e acesso), vide o n.º 7 da Lei n.º 2/2011, o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 8/2006, os artigos 258.º e seguintes do ETAPM, e os artigos 2.º e seguintes do DL n.º 62/98/M, de 28 de Dezembro.

²⁹⁰ Para a matéria das licenças sem vencimento, vide os artigos 137.º e seguintes do ETAPM.

²⁹¹ Vide o n.º 6 do artigo 97.º do ETAPM.

²⁹² Vide o n.º 2 do artigo 159.º do ETAPM.

²⁹³ Vide o título 3.9.1. do Cap. II da presente dissertação.

As carreiras especiais vêm descritas ao longo do mesmo diploma²⁹⁴, segundo áreas de actividades, sendo ulteriormente especificadas em carreiras. Vejamos.

²⁹⁴ *Vide* o artigo 21.º até ao artigo 46.º da Lei n.º 14/2009.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Correios	Técnico-adjunto postal (mapa 3 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	1) Oficiais de exploração postal especialistas com o mínimo de três anos de tempo de serviço na respectiva categoria e com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho (<i>vide</i> a carreira de oficial de exploração postal do mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009). 2) Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e com estágio ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.
	Distribuidor postal (mapa 4 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino primário e com estágio ou experiência profissional adequados ²⁹⁵ .	Progressão: artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Estatística	Técnico de estatística (mapa 5 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	1) Indivíduos detentores do grau de curso superior em estatística e estágio ou experiência profissional adequados. 2) Indivíduos detentores de grau de outro curso superior adequado, curso de formação e estágio ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

²⁹⁵ Para melhor elucidação, citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de quinze lugares de distribuidor postal, 1.º escalão, da carreira de distribuidor postal, do quadro de pessoal da Direcção dos Serviços de Correios, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 51/2013, II Série, de 18 de Dezembro.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Imprensa	Operador de sistemas de fotocomposição (mapa 6 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Operadores de fotocomposição especialistas com o mínimo de três anos de tempo de serviço na respectiva categoria e com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho (<i>vide</i> a carreira de operador de fotocomposição do mapa 2 do Anexo I da Lei n.º 14/2009). 2) Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação ou experiência profissional adequados. 	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Inspeção	Inspector (mapa 9 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem ingressar na categoria de inspector de 2.ª classe, os indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e estágio ou curso de formação ou experiência profissional adequados²⁹⁶. 2) Podem ingressar na categoria de inspector principal, os indivíduos detentores do grau de curso superior e estágio ou curso de formação ou experiência profissional adequados. 	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

²⁹⁶ Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso, de prestação de provas, para a admissão de vinte inspectores de 2.ª classe estagiários da Direcção dos Serviços de Economia, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 29/2011, II Série, de 20 de Julho.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Interpretação e Tradução	Intérprete-tradutor (mapa 7 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem ingressar na categoria de intérprete-tradutor de 3.ª classe, os indivíduos detentores do grau de curso superior de tradução e interpretação ou de línguas. 2) Podem ingressar na categoria de intérprete-tradutor de 2.ª classe, os indivíduos detentores do grau de licenciatura de tradução e interpretação ou de línguas. 3) Podem ingressar na categoria de intérprete-tradutor de 1.ª classe, os indivíduos detentores do grau de curso superior ou de licenciatura de tradução e interpretação ou línguas juntamente com outra licenciatura exigida no aviso de abertura do concurso²⁹⁷. 	<p>O acesso para todas as categorias efectua-se com três anos de tempo de serviço na categoria imediatamente inferior com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho, ou com dois anos de tempo de serviço com menção não inferior a “Satisfaz Muito” (<i>vide</i> o n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 14/2009).</p> <p>A progressão faz-se de acordo com do disposto do artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.</p>
	Letrado (mapa 8 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Podem ingressar na categoria de letrado de 3.ª classe, os indivíduos detentores do grau de curso superior de línguas ou de outra habilitação adequada^(*) ao exercício de funções, com duração não inferior a 3 anos. 2) Podem ingressar na categoria de letrado de 1.ª classe, os indivíduos detentores do grau de licenciatura em línguas ou de outra habilitação adequada^(*) ao exercício de funções, com duração não inferior a 4 anos²⁹⁸. 	<p><i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.</p>

(*) – Todavia, não é do nosso entendimento que a mencionada “habilitação adequada” se deva esgueirar da exigência do curso superior, isto porque o ingresso na carreira de letrado sempre reivindicou a obtenção do aludido grau. Perscrutando esta carreira, o índice do lugar do 1.º escalão do grau 1 corresponde à mesma situação da carreira de técnico, em que se exige também o curso superior para o seu ingresso (*vide* o mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009).

²⁹⁷ Para melhor elucidação, citamos, a título de exemplo, o concurso de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de dois lugares e dos que venham a vagar na mesma categoria até ao termo da validade do referido concurso, de intérprete-tradutor de 1.ª classe, 1.º escalão, da carreira de intérprete-tradutor, nas línguas chinesa e portuguesa, do quadro de pessoal dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 5/2014, II Série, de 29 de Janeiro.

²⁹⁸ Para melhor elucidação, citamos, a título de exemplo, concurso comum, de ingresso externo e de prestação de provas, para o preenchimento de dois lugares de letrado de 1.ª classe, 1.º escalão, da carreira de letrado, área de língua chinesa, do quadro de pessoal da Polícia Judiciária, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º33/2013, II Série, de 14 de Agosto.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Meteorologia	Meteorologista (mapa 10 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Meteorologistas operacionais especialistas com o mínimo de três anos de tempo de serviço na respectiva categoria e com menção não inferior a “Satisfaz” na avaliação do desempenho e curso de formação para meteorologista. 2) Indivíduos detentores do grau de licenciatura em meteorologia. 3) Indivíduos detentores de outro grau de licenciatura adequada com curso de formação para meteorologista ou experiência profissional adequada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009. 2) O acesso à categoria de meteorologista assessor depende da obtenção do grau de licenciatura.
	Meteorologista operacional (mapa 11 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação para meteorologista operacional ou experiência profissional adequada.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
Área de actividade: Obras públicas	Desenhador (mapa 12 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário geral e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.
	Fiscal técnico (mapa 13 do anexo I da Lei n.º 14/2009)		

	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso	
	Controlador do tráfego marítimo e hidrógrafo (mapas 14 e 15 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.	
Área de actividade: Serviços portuários	Mestrança marítima (mapa 16 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação adequado. 2) Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e com, no mínimo, dois anos de experiência profissional em funções de controlo de embarcações de marinha de comércio com 300 arqueações brutas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009. 2) O acesso efectua-se mediante 	O acesso à categoria de mestrança marítima principal depende da frequência com aproveitamento do curso de formação de mestrança marítima ou equivalente.
	Pessoal Marítimo (mapa 17 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário geral e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<ol style="list-style-type: none"> concurso de prestação de provas. 	O acesso à categoria de pessoal marítimo de 1.ª classe depende da frequência com aproveitamento do curso de formação de pessoal marítimo ou equivalente.

Área de actividade: Telecomunicações	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
	Técnico-adjunto de radiocomunicações (mapa 18 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

Área de actividade: Topografia	Carreira	Ingresso	Progressão e Acesso
	Topógrafo (mapa 19 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> os artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 14/2009.

Área de actividade: Transporte	Carreira	Ingresso		Progressão	
	Motorista de pesados (mapa 20 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino primário.	Titulares da carta de condução de automóveis pesados e com três anos de experiência profissional na condução de pesados.		<i>Vide</i> o artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.
	Motorista de ligeiros (mapa 21 do anexo I da Lei n.º 14/2009)		Titulares da carta de condução de automóveis ligeiros e com três anos de experiência profissional na condução de ligeiros.		

Área de actividade: Turismo	Carreira	Ingresso	Progressão
	Monitor da Escola de Turismo e Indústria Hoteleira (mapa 22 do anexo I da Lei n.º 14/2009)	Indivíduos detentores do grau de ensino secundário complementar e curso de formação ou experiência profissional adequados.	<i>Vide</i> o artigo 13.º da Lei n.º 14/2009.

10. Chefias funcionais, funções de secretariado e as suas substituições

Atendendo às situações concretas, poderá verificar-se nos serviços públicos a criação de lugares de chefias funcionais *desde que verifique a coordenação de pelo menos 10 trabalhadores ou a complexidade de coordenação seja devidamente comprovada*²⁹⁹. Para o pessoal que exerce estas funções, é atribuída uma remuneração acessória mensal equivalente a 50% do índice 100 da tabela indiciária³⁰⁰ (50 pontos de índice salarial).

A competência para aprovação de criação de chefias funcionais pertence ao Chefe do Executivo (podendo este poder ser delegado³⁰¹). A predita aprovação é precedida de uma proposta fundamentada do dirigente máximo do serviço solicitador, competindo a este a designação do(s) trabalhador(es) para o exercício destas funções e, bem assim, a sua cessação em qualquer momento sem a necessidade de quaisquer formalidades³⁰².

O exercício de funções de secretariado é designado pelo dirigente máximo de cada serviço público. Destaca-se que nem todos os trabalhadores podem exercer estas funções, ficando apenas restringido ao pessoal pertencente ou superior ao nível 3 do mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009³⁰³.

Para o pessoal que desempenha as funções de secretariado, é-lhe atribuída uma remuneração acessória mensal correspondente a 50% do índice 100 da tabela indiciária, não podendo ser auferida qualquer gratificação adicional respeitante ao trabalho prestado fora

²⁹⁹ *Vide* o n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰⁰ *Vide* o n.º 2 do artigo 51.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰¹ *Vide* a alínea 15) do n.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 510/2009, em que este delega ao seu Chefe de Gabinete, a competência de criar chefias funcionais bem como a fixação das respectivas gratificações.

³⁰² *Vide* o n.º 3 do artigo 51.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰³ *Vide* o n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 14/2009.

do horário normal ³⁰⁴, nomeadamente a remuneração correspondente ao trabalho extraordinário³⁰⁵.

11. Funções de elaboração de diplomas ou tradução jurídica por escrito

Para além das funções especificadas no ponto anterior, são também estabelecidas funções de elaboração de diplomas ou tradução jurídica por escrito para o pessoal que efectivamente tem de os desempenhar, conferindo por conseguinte uma correspondente remuneração acessória mensal. Saliente-se que o pessoal de direcção e chefia (ou a ele equiparado) pode exercer essas funções, pese embora não lhe seja atribuída qualquer remuneração³⁰⁶.

O pessoal a quem incumbirão essas actividades é proposto pelo dirigente máximo do serviço e autorizado pelo Chefe do Executivo, devendo a proposta estar fundamentada a respeito da complexidade da proposta da lei a ser elaborada e da importância das funções assumidas por cada um dos colaboradores³⁰⁷.

A remuneração própria para a elaboração de diplomas legais pode variar entre 50% a 100% do índice 100 da tabela indiciária (de 50 pontos a 100 pontos do índice salarial), consoante a complexidade das funções e da importância de contribuição do trabalhador, e 50% do índice 100 da tabela indiciária para o pessoal encarregado de tarefas de tradução jurídica por escrito³⁰⁸. É importante realçar que as presentes recompensas não são cumuláveis (não podendo um trabalhador receber em simultâneo as duas remunerações, ainda que tenham sido exercidas todas as funções correspondentes) e a percepção destas remunerações é sujeita ao exercício efectivo destas funções, podendo cessar em qualquer momento³⁰⁹.

³⁰⁴ Vide os n.ºs 2 e 3 do artigo 52.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰⁵ Vide os artigos 194.º e seguintes do ETAPM.

³⁰⁶ Vide o n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰⁷ Vide o n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰⁸ Vide o n.ºs 4 e 5 do artigo 54.º da Lei n.º 14/2009.

³⁰⁹ Vide o n.ºs 3 e 6 do artigo 54.º da Lei n.º 14/2009.

CAP. IV – Recrutamento, selecção e formação, para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos

1. Considerações preliminares

O RA n.º 23/2011 pauta as primeiras etapas do processo de preenchimento de lugares, designadamente as fases de recrutamento e de selecção, assim como a formação para efeitos de acesso³¹⁰ do pessoal já vinculado à Administração Pública.

Preceitua o artigo 3.º do aludido RA que o *recrutamento de pessoal consiste no conjunto de acções destinadas a pôr à disposição dos serviços públicos os meios humanos necessários à prossecução dos seus objectivos*, uma vez que a *selecção consiste no conjunto de operações, enquadradas no processo de recrutamento, que visa avaliar as aptidões, capacidades e qualificações dos candidatos, escalonando-os face aos requisitos e exigências das funções a desempenhar*.

Ora, no caso de o recrutamento abranger todas as aludidas operações necessárias, *abrange sem sombra de dúvida todo o processo de preenchimento de lugares (isto é, não só o recrutamento, como o provimento e até a investidura)*³¹¹.

Por recrutamento entendemos a fase da demarcação do lote de pessoas singulares susceptíveis de ser posteriormente triadas na fase de selecção, designada por concurso que João Alfaia explica como *o sistema que estabelece a competição entre os candidatos ao preenchimento de lugares de certa categoria, no sentido de patentear a sua melhor aptidão para o desempenho dos cargos respectivos*³¹².

À excepção de situações urgentes e devidamente fundamentados, pode ser dispensado³¹³ (com autorização precedente do Chefe do Executivo) o concurso de ingresso

³¹⁰ Para a matéria de acesso, *vide* infra o título 6. do Cap. III da presente dissertação.

³¹¹ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 336.

³¹² Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 339.

³¹³ *Vide* o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 14/2009. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º do Estatuto do Gabinete do Chefe do Executivo e dos Secretários, em vigor, o recrutamento dos membros dos mencionados Gabinetes é feito por livre escolha, podendo as funções ser exercidas em regime de comissão de serviço, requisição, destacamento e até em regime de contrato.

de trabalhadores em regime de contrato, caso contrário, *o concurso é o processo normal e obrigatório de recrutamento e selecção dos trabalhadores contratados e do quadro*³¹⁴.

De facto, somos de opinião da imprescindibilidade do concurso, em virtude de que é o procedimento que assegura a maior justiça na selecção do pessoal, afastando qualquer dúvida de parcialidade ou nepotismo.

2. Tipologia de concursos

Tal como referimos anteriormente, o concurso tem como principal finalidade seleccionar o pessoal de maior capacidade para o desempenho de funções e o RA n.º 23/2011 especifica várias modalidades³¹⁵, a saber:

- 1) Concurso comum – quando o concurso é aberto e gerido pelo serviço interessado do preenchimento de lugares;
- 2) Concurso centralizado – quando o concurso é aberto e gerido pela entidade centralizadora do tal efeito; saliente-se que o SAFP é a entidade responsável pela gestão centralizada³¹⁶;
- 3) Concurso de ingresso – quando a abertura do concurso é destinada ao preenchimento de lugares de entrada³¹⁷;
- 4) Concurso de ingresso externo/interno – é externo quando se destina a todos os interessados que preenchem os requisitos pré-definidos, e é interno quando destinado exclusivamente aos trabalhadores de Administração Pública que satisfazem as condições pré-determinadas;
- 5) Concurso de acesso – quando a abertura do concurso é destinada ao preenchimento de lugares para a ascensão ao lugar de categoria imediatamente superior³¹⁸;
- 6) Concurso de acesso geral/condicionado – é geral quando o concurso de acesso tem como destinatários todos os trabalhadores da Administração Pública que satisfazem as exigências pré-estipuladas e é condicionado quando o concurso de acesso se destina

³¹⁴ Vide o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 14/2009.

³¹⁵ Vide o artigo 2.º do RA n.º 23/2011.

³¹⁶ Vide o artigo n.º 11 da Lei n.º 14/2009 e do artigo 31.º do RA n.º 23/2011.

³¹⁷ Vide o título 3.2. do Cap. II da presente dissertação.

³¹⁸ *Idem.*

apenas aos trabalhadores do serviço público responsável pela abertura do mesmo concurso;

- 7) Concurso documental – quando os candidatos demonstram a sua capacidade pela apresentação de documentos referentes às suas habilitações (académicas e profissionais), *curriculum vitae*, tal como os trabalhos realizados pelo candidato, nomeadamente publicações ou outras actividades consideradas como relevantes, podendo a avaliação ser complementada por entrevista profissional;
- 8) Concurso de prestação de provas – quando os candidatos estão sujeitos à prestação de provas (teóricas, práticas ou ambas), podendo ser complementada por análise curricular, entrevista profissional, formação selectiva, exame psicológico e médico.

Lógico será que, quando o concurso tem como objectivo o ingresso de pessoal, a aptidão dos candidatos seja avaliada por intermédio de prestação de provas. De outro modo, quando o concurso tem como fim o acesso de pessoal, devem se chamados à colação o cumprimento dos deveres³¹⁹ dos trabalhadores como elementos de ponderação, dado que *nem sempre o funcionário que presta melhores provas – porque é mais brilhante ou mais sereno – é aquele que, por mais zeloso, constitui sustentáculo do serviço*³²⁰.

3. Prazo de validade dos concursos

Estatui o artigo 6.º do RA n.º 23/2011 que, regra geral, a validade do concurso esgota-se no momento do preenchimento sucessivo dos lugares para os quais o concurso foi aberto, salvo o caso de o concurso se destinar igualmente ao preenchimento de potenciais lugares que venham a vagar, tendo para este caso um ano de validade ou em concursos centralizados dois anos de validade, todos a contar da data de publicação da lista classificativa final no BO da RAEM³²¹.

4. Concurso comum

³¹⁹ Vide o artigo 279.º do ETAPM.

³²⁰ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit., p. 340.

³²¹ Relativamente à contagem dos prazos, deve ser entendido que o dia da publicação no BO não se inclui na contagem do prazo, por força da alínea a) do artigo 74.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

4.1. Autorização de abertura, supervisão e acompanhamento³²²

Compete ao Chefe do Executivo a autorização da abertura do concurso, podendo esta competência ser delegada³²³. No domínio dos concursos centralizados, a competência de abertura pode ser delegada ao Secretário para a Administração e Justiça, sendo o mesmo *membro do Governo responsável pela área da Administração Pública*³²⁴.

A respeito da supervisão e acompanhamento dos concursos de acesso, estes são da competência do SAEP, podendo ser fixadas orientações para o mesmo efeito por meio de despacho do Chefe do Executivo.

4.2. Publicitação³²⁵

Independentemente do tipo de concurso em causa, é imprescindível torná-lo público mediante a publicação do aviso ou anúncio (conforme se trate, respectivamente, de concurso de ingresso ou acesso) no BO da RAEM.

Prescreve a alínea a) do artigo 7.º do ETAPM, em vigor, que são publicados no BO, nas duas línguas oficiais, *os anúncios, avisos e extractos dos avisos relativos a actos de abertura de concursos e a listas provisórias, definitivas e classificativas* e, bem assim, que o concurso se considera aberto no momento da publicação do mesmo no BO da RAEM.

Quando se trate de um concurso de ingresso, é ainda necessária a publicação do aviso de abertura ou do respectivo extracto, no mínimo, em dois jornais (um em língua chinesa e um em língua portuguesa) existentes na Região.

Em situações de concurso de acesso para a carreira com dotação global, são publicados em forma de anúncio no BO, devendo nele constar:

- o tipo de concurso; a identificação do serviço público responsável pela abertura do concurso; a carreira, categoria e a área funcional; o número de vagas; a menção de que o

³²² Vide o artigo 7.º do RA n.º 23/2011.

³²³ Vide o n.º 1 das Ordens Executivas n.ºs 120 a 124 publicadas no BO da RAEM número extraordinário/99, I Série, de 20 de Dezembro, em que o Chefe do Executivo delega as suas competências executivas aos seus Secretários.

³²⁴ Vide o n.º 2 do artigo 7.º do RA n.º 23/2011.

³²⁵ Vide o artigo 8.º do RA n.º 23/2011.

concurso é ainda para provimento de lugares que venham a vagar até ao termo da sua validade (caso houver) tal como a forma de provimento;

- os destinatários do concurso (se é destinado exclusivamente aos trabalhadores do serviço responsável pela abertura do concurso ou é destinado a todos os trabalhadores da Administração Pública e, para esta situação, o número de lugares afectos e a respectiva forma de provimento).

Os avisos de abertura são também publicados no sítio da *internet* do serviço público responsável pela abertura do concurso assim como do SAFP.

4.3. Aviso de abertura³²⁶

Devem ser averiguados, no aviso de abertura do concurso antes da publicação no BO, a presença dos elementos abaixo discriminados:

- 1) A menção do despacho de autorização de abertura (nele constando a referência da entidade competente e da data de autorização);
- 2) O tipo de concurso a ser realizado (consoante aos destinatários, o modo de selecção, etc.);
- 3) O serviço público responsável pela abertura do concurso (sendo o SAFP, a entidade responsável pela abertura dos concursos centralizados);
- 4) A carreira e categoria, com indicação da respectiva área funcional, igualmente com a descrição sumária do conteúdo funcional;
- 5) O número de vagas, tal como a menção de que o concurso é ainda para o provimento de lugares que venham a vagar até ao termo da sua validade;
- 6) A forma de provimento que vincula o potencial trabalhador com a Administração Pública;
- 7) Condições de trabalho, vencimento e regalias;
- 8) Os requisitos gerais³²⁷ e especiais de admissão, incluindo as habilitações, bem como a experiência profissional;
- 9) Os métodos de selecção, isto é, a estrutura, o carácter e a descrição das provas, assim como a ponderação de cada uma delas;

³²⁶ Vide o artigo 9.º do RA n.º 23/2011.

³²⁷ Vide os títulos 5.1. a 5.1.4. do Cap. III da presente dissertação.

- 10) O programa das provas, especificando as matérias que irão ser objecto do teste, bem como os elementos de consulta que podem ser utilizados pelo candidato;
- 11) O modo, prazo e local da apresentação de candidaturas, tal como os elementos que instruem o processo de candidatura. Caso seja também prevista a possibilidade da apresentação de candidaturas, via postal ou electrónica, deve ser mencionado no aviso de abertura o endereço postal e electrónico para os mesmos efeitos;
- 12) A composição do júri (sendo cinco nos concursos comuns, constituído por um presidente e, respectivamente, dois vogais efectivos e suplentes³²⁸; e treze nos concursos centralizados, composto por um presidente, em que, regra geral, será o director do SAFP³²⁹ e, respectivamente, seis vogais efectivos e suplentes³³⁰);
- 13) O prazo de validade do concurso³³¹;
- 14) Os locais de afixação das listas provisória, definitiva e classificativa, ainda que de fase intermédia³³² caso a esta haja lugar. Note-se que com o avanço tecnológico, especialmente no campo informático, os aludidos locais já não se limitam em espaços físicos, podendo recorrer-se à consulta das listas no sítio da *internet* do serviço responsável pela abertura do concurso, em qualquer ocasião e tempo, desde que se disponha de acesso à *internet*;
- 15) A legislação aplicável ao concurso, bem como a menção do diploma legal;
- 16) Outras informações ou indicações que sejam consideradas necessárias para o esclarecimento dos candidatos.

4.4. Requisitos de admissão³³³

Qualquer candidato que preencha os requisitos gerais e especiais legalmente exigidos e constantes do aviso de abertura possui capacidade de candidatura ao mesmo concurso. A averiguação das aludidas exigências é realizada em dois momentos: na fase de admissão ao concurso, após apreciação e deliberação do júri; e no momento que precede o estabelecimento da relação jurídica de emprego (independentemente do vínculo), em virtude

³²⁸ Vide o n.º 2 do artigo 14.º do RA n.º 23/2011.

³²⁹ Vide o n.º 1 do artigo 34.º do RA n.º 23/2011.

³³⁰ Vide o n.º 3 do artigo 14.º e o n.º 1 do artigo 34.º do RA n.º 23/2011.

³³¹ Vide o título 3. do Cap. IV da presente dissertação.

³³² Vide o n.º 2 do artigo 27.º do RA n.º 23/2011.

³³³ Vide o artigo 10.º do RA n.º 23/2011.

que não faz sentido prover e por consequência investir pessoal que não preenche os requisitos exigidos.

4.5. Admissão a concurso³³⁴

O prazo para a apresentação de candidaturas inicia-se no primeiro dia útil imediato ao da publicação do aviso de abertura do concurso no BO. O prazo de apresentação de candidaturas nos concursos de ingresso é de vinte dias, podendo ser reduzido para dez dias nos concursos de acesso.

A candidatura é formalizada através da entrega da “Ficha de Inscrição em Concurso”³³⁵, devidamente preenchida e assinada pelo candidato, devendo ser também complementada por documentos exigidos no aviso de abertura do concurso. A candidatura pode ser apresentada pessoalmente³³⁶ ao serviço responsável pela abertura do concurso, ou através de correio registado com aviso de recepção, ou ainda por via electrónica, quando tal seja previsto pelo concurso.

O candidato deve indicar em qual das línguas oficiais irá prestar as provas, assinalando-o na referida “Ficha”.

É considerada como data de apresentação de candidatura a data do recebimento da mesma pelo serviço responsável de abertura do concurso, devendo, neste caso, ser passado obrigatoriamente um recibo³³⁷; a data do registo, quando a candidatura for entregue por correio registado com aviso de recepção; ou a data da recepção dos dados no sistema informático. Caso a candidatura seja apresentada por via electrónica, o serviço receptor deve incumbir-se do controlo da validação, bem como do respectivo processamento automático.

4.6. Documentos a apresentar³³⁸

³³⁴ Vide o artigo 11.º do RA n.º 23/2011.

³³⁵ Impresso aprovado por Despacho do Chefe do Executivo n.º 250/2011.

³³⁶ O termo “pessoalmente” foi interpretado pelo Commissariado contra a Corrupção através da recomendação comunicada ao SAFF, que posteriormente foi divulgada ao público por meio do Ofício-Circular n.º 1311080004/DIR e descarregável no sítio da *internet* do SAFF http://www.saff.gov.mo/saffpt/download/WCM_023336, nos seguintes termos: *as candidaturas aos concursos e respectivos documentos podem ser entregues por qualquer pessoa, ainda que não seja o candidato, sem necessidade da apresentação de procuração (...) não poderá, contudo, a candidatura ser assinada por pessoa diversa do candidato, ainda que munido de procuração para o efeito.*

³³⁷ Contudo, concernente à apresentação de qualquer requerimento à Administração Pública, os interessados podem exigir ao serviço público destinatário, a emissão do recibo comprovativo da entrega do mesmo nos termos do artigo 81.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

³³⁸ Vide o artigo 12.º do RA n.º 23/2011.

Para a formalização da candidatura, para além da “Ficha” referida no título anterior, deve ser também instruída por cópia do documento de identificação³³⁹, documentos comprovativos das habilitações académicas e profissionais exigidas, e nota curricular. No que respeita ao pessoal vinculado aos serviços públicos (que mantém uma relação jurídica de emprego com a Administração Pública), este deve apresentar o seu registo biográfico emitido pelo serviço público a que pertence, com menção dos cargos anteriormente exercidos, a carreira e categoria, a natureza do vínculo, a antiguidade na categoria e na função pública, assim como a classificação de serviço e a avaliação do desempenho. Ainda a propósito dos trabalhadores públicos, estes podem isentar-se da entrega dos documentos anteriormente referidos, à excepção da nota curricular, desde que declarem expressamente na “Ficha de Inscrição em Concurso” que os aludidos documentos se encontram arquivados no seu processo individual³⁴⁰, incumbindo ao júri solicitar esta documentação junto da entidade pública a que o candidato pertence e que estará obrigada à emissão das respectivas fotocópias, tal como ao envio do registo biográfico, no prazo de cinco dias úteis a contar da data do pedido ou da data de recepção do ofício do júri para o mesmo efeito. Para todos os casos, o registo biográfico tem uma validade de seis meses a contar da data de emissão. Na eventualidade de não cumprimento por parte do serviço público deste dever, compete ao júri, dentro do prazo respeitante à lista provisória, dirigir-se ao serviço público e consultar directamente o processo individual do interessado. Os trabalhadores que tencionam candidatar-se aos concursos públicos não podem ser lesados por falta do cumprimento das incumbências do serviço que a pertencem, quer no fornecimento da documentação exigida, quer na observância dos prazos determinados, devendo existir responsabilidade disciplinar nestas hipóteses, salvo se o incumprimento se dever a motivos imputáveis ao próprio potencial candidato.

A apresentação de documento falso por parte do candidato determina não apenas a exclusão do concurso ou não provimento ao lugar, mas também implica a participação à entidade competente para a instrução do processo disciplinar ou penal, ou até ambos³⁴¹.

4.7. Apoio à preparação para as provas dos candidatos³⁴²

³³⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 8/2002, o bilhete de identidade de residente permanente (BIR) da RAEM é o documento de identificação civil bastante para provar a identidade do seu titular e a residência do mesmo na mesma Região.

³⁴⁰ Vide o artigo 8.º do ETAPM.

³⁴¹ Vide, respectivamente, os artigos 276.º e seguintes do ETAPM e os artigos 244.º e seguintes do Código Penal de Macau, aprovado pelo DL n.º 58/95/M, de 14 de Novembro e sucessivamente alterado pela Lei n.º 6/2001, Lei n.º 3/2006, Lei n.º 6/2008 e Lei n.º 11/2009.

³⁴² Vide o artigo 13.º do RA n.º 23/2011.

Ainda que o programa de provas e os elementos de consulta sejam estabelecidos no aviso de abertura do concurso³⁴³, quando a natureza o exige, o júri ou o serviço público responsável deve fornecer um elenco de documentação, bibliografia e legislação recomendáveis para a preparação dos candidatos, o que é entregue aos mesmos no período entre a publicação do aviso de abertura do concurso e o último dia da apresentação de candidaturas. No nosso entender e em termos práticos, a mesma lista deve ser fornecida aos candidatos juntamente com o recibo da apresentação de candidatura.

4.8. Júri (constituição, funcionamento e competência)³⁴⁴

A composição do júri do concurso comum é fixada pelo despacho que autorizou a abertura do mesmo, sendo nos concursos centralizados pelo SAFP.

O total dos constituintes do júri do concurso comum e centralizado são, respectivamente, cinco e treze³⁴⁵. Nas ausências ou impedimentos, o presidente é substituído pelos vogais efectivos segundo a ordem constante do aviso de abertura do concurso, pelo qual, o vogal substituinte é substituído pelo vogal suplente respectivo.

Os elementos do júri são seleccionados entre o pessoal da direcção e chefia ou trabalhadores de categoria igual ou superior, podendo ser do serviço público interessado (tratando-se do concurso comum de ingresso), ou podendo até recorrer-se ao pessoal de outras entidades públicas e ou ainda a indivíduos não pertencentes à função pública³⁴⁶. Acresce que deverá dar-se preferência aos trabalhadores que dominam as duas línguas oficiais ou que se encontram inseridos na mesma área funcional do concurso que é aberto. Nos concursos comuns de acesso, dois vogais (respectivamente um efectivo e o seu respectivo suplente) são impreterivelmente apontados pelo director do SAFP.

No momento que for revelada qualquer ligação do candidato a algum elemento do júri por relação de casamento, união de facto, parentesco ou afinidade em qualquer grau de linha

³⁴³ Vide a alínea 10) do artigo 9.º do RA n.º 23/2011.

³⁴⁴ Vide os artigos 14.º a 17.º do RA n.º 23/2011.

³⁴⁵ Vide a alínea 12) do título 4.3. do Cap. IV da presente dissertação.

³⁴⁶ Citamos, a título de exemplo, o concurso comum de ingresso, para o provimento de dois lugares de intérprete-tradutor de 1.ª classe, 1.º escalão dos Serviços de Apoio à Assembleia Legislativa, publicado no BO da RAEM n.º 5/2014, II Série, de 29 de Janeiro.

recta ou até ao terceiro grau da linha colateral, inclusive³⁴⁷, deve este elemento do júri requerer o impedimento, comunicando por escrito ao presidente (no caso dos vogais) ou à entidade que autorizou a abertura do concurso (no caso do presidente), procedendo-se seguidamente à respectiva substituição dos elementos conforme a ordem estabelecida no aviso da abertura do concurso.

Casamento:	Parentesco (linha recta):	
	Ascendência	Descendência
<p>A(♂) — B(♀)</p> <p>(união de facto: condições análogas às dos cônjuges)</p>	Bisavô (3.º grau)	▲ (progenitor/excluído)
	Avô (2.º grau)	Filho (1.º grau)
	Pai (progenitor/excluído)	Neto (2.º grau)
▲ (1.º grau)	Bisneto (3.º grau)	

Linha colateral:			
Pai (progenitor comum/excluído)		Avô (progenitor comum/excluído)	
/	\	/	\
▲ (1.º grau)	Irmão (2.º grau)	Pai (2.º grau)	Tio (3.º grau)
	Sobrinho (3.º grau)	▲ (1.º grau)	Primo (4.º grau)

Como anteriormente referido, o júri é sempre composto por um número ímpar, evitando situações de empate na votação. O júri só entra em funcionamento quando se verificar a presença plena de todos os constituintes do júri (efectivos ou substitutos, conforme os casos), devendo as decisões ser tomadas por maioria. Após da realização de cada reunião, deve o júri lavrar a sua correspondente acta, anotando as decisões tomadas e os seus fundamentos, assim como os outros aspectos relevantes da reunião. Na hipótese de se verificar um voto de vencido, o membro que o emitiu deve solicitar que seja registado na acta, apontando as

³⁴⁷ Vide os artigos 1461.º e seguintes do Código Civil de Macau, aprovado pelo DL n.º 39/99/M, de 3 de Agosto.

razões que justificam a sua opção e, desta foram, fica isento da eventual responsabilidade resultante de respectiva deliberação³⁴⁸.

No caso da reclamação ou recurso, as certidões das actas devem ser emitidas no prazo de cinco dias úteis, a contar do dia posterior do registo de entrada do requerimento para tal efeito à entidade da decisão e ao interessado, evidenciando, respectivamente a definição dos factores e critérios da apreciação aplicáveis e da informação respeitante ao interessado.

As funções de secretário são desempenhadas por um dos vogais, designado pelo presidente, podendo ser um trabalhador alheio ao júri proposto pelo presidente ao dirigente do serviço público ou à entidade responsável pela abertura do concurso.

Compete ao júri a realização de todas as acções de recrutamento e selecção, com excepção da faculdade de solicitar especialistas ou outro pessoal com aptidões adequadas para a preparação, aplicação e correcção de provas ou emissão de pareceres sobre determinados assuntos. Em qualquer das circunstâncias, os membros do júri, especialistas ou outro pessoal de apoio devem desempenhar as funções com isenção, independência, autonomia, sigilo, sendo apenas sujeitos à lei e ao Direito, tal como prescreve o n.º 4 do artigo 16.º do RA n.º 23/2011.

Sempre que a natureza dos trabalhos o exige, é facultada ao júri a possibilidade de requerer aos serviços públicos a que os candidatos pertencem, elementos que se julguem necessários, mormente o processo individual do candidato, e, sempre que for solicitado pelo júri, todos os serviços públicos devem prestar o apoio necessário.

Com vista ao apuramento da idoneidade dos candidatos, o júri pode ainda exigir aos mesmos a apresentação de comprovativos necessários para a apreciação do seu mérito, assim como outros elementos que possam complementar ou justificar o conteúdo das suas notas curriculares.

À excepção das situações de urgência, a prestação dos trabalhos do concurso pelo júri, tal como pelo pessoal de apoio, prevalece sobre outras tarefas, em conformidade com o disposto no artigo 17.º do mesmo Regulamento.

4.9. Lista provisória, definitiva e os seus recursos³⁴⁹

³⁴⁸ Vide os n.ºs 1 e 2 do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

³⁴⁹ Vide os artigos 18.º a 20.º do RA n.º 23/2011.

Findo o período da entrega das candidaturas, o júri deve elaborar a lista provisória dentro de quinze dias úteis, ordenando alfabeticamente os nomes dos candidatos (ou as respectivas romanizações, tratando-se de nomes em língua chinesa), elencando em seguida em grupos consoante as condições, a saber:

- 1) Candidatos admitidos – abrangendo todos os indivíduos que satisfazem todas as condições de candidatura, nomeadamente a entrega de toda a documentação exigida no aviso de abertura e aceite pelo júri, podendo desta forma aguardar-se a publicação da lista definitiva na qual se indica o local, a data e hora das provas, caso a estas haja lugar;
- 2) Candidatos admitidos condicionalmente – abrangendo as pessoas que apresentam imperfeições nas suas candidaturas, frequentemente originadas pela falta de entrega de documentação exigida no aviso de abertura ou pela necessidade de apresentação de documentos originais para a comprovação;
- 3) Candidatos excluídos – constituindo casos invulgares na lista provisória, o que abrange situações de não alcance da maioria do candidato até o último dia do prazo da apresentação de candidaturas ou à ultrapassagem do limite máximo de idade para o exercício de funções públicas até ao primeiro dia do prazo da apresentação das mesmas, tal como outros requisitos de capacidade profissional, ademais de outros requisitos de capacidade profissional³⁵⁰.

Na lista provisória devem ser indicados todos os motivos de admissão condicional e de exclusão das candidaturas. Após a conclusão da elaboração da lista provisória, deverá o júri enviá-la imediatamente para afixação nos locais de publicação.

O prazo de entrega da documentação em falta ou para a comprovação dos requisitos é de dez dias úteis a contar do dia útil seguinte imediato ao da publicação da lista provisória. Não obstante a lei exigir a imediata afixação da lista provisória nos locais indicados no aviso de abertura do concurso, entendemos que, em termos práticos, a afixação desta lista deve conformar-se com a data da publicação do respectivo anúncio no BO, em virtude de que o mesmo assunto só se torna público após da publicação neste jornal oficial da Região.

Caso da lista provisória não constem candidatos admitidos condicionalmente ou excluídos (frequentemente em concursos comuns de acesso e circunscritos num só serviço

³⁵⁰ Vide o título 5.1. do Cap. III da presente dissertação.

público), a mesma transforma-se logo em lista definitiva, procedendo-se também à divulgação da data, hora e local das provas, caso as estas haja lugar.

A lista definitiva é elaborada pelo júri no prazo máximo de quinze ou de vinte dias úteis a contar do dia imediato ao da publicação da lista provisória, consoante se trate respectivamente do concurso comum ou centralizado. À semelhança da lista provisória, o júri afixa a lista definitiva nos locais indicados no aviso de abertura do concurso, assim como remete para a publicação no BO o anúncio de divulgação desta lista, indicando os locais de afixação.

Juntamente com a lista definitiva é também publicada a data, hora e local da realização das provas, tal como as observações sobre a prova, caso as estas haja lugar.

Da exclusão de candidatos das listas provisória e definitiva, cabe recurso para a entidade que autorizou a abertura do concurso, no prazo de dez dias úteis contados do dia útil posterior imediato da publicação do anúncio no BO, tendo este recurso efeito suspensivo. O recurso é decidido no prazo de oito dias úteis, considerando-se tacitamente indeferido³⁵¹ caso a supracitada entidade não tenha emitido a decisão expressa. Em caso do provimento do recurso da lista definitiva, o júri procede imediatamente à correcção da mesma, bem como à remessa do anúncio onde consta a divulgação dos locais da lista rectificada, caso haja lugar.

4.10. Métodos de selecção³⁵²

Como anteriormente tivemos oportunidade de referir, o concurso pode ser documental ou de prestação de provas. Por sua vez, as provas de conhecimentos podem ser gerais e específicas, práticas e teóricas, escritas e orais. Saliente-se que a complexidade das provas de conhecimentos deve ser proporcional às habilitações académicas exigidas no concurso que foi aberto.

São métodos de selecção a análise curricular, a entrevista profissional, as provas de conhecimentos formação selectiva, o exame psicológico e o exame médico, podendo cada um destes métodos ser de carácter eliminatório, a saber:

- 1) Análise curricular – trata-se de um método muito utilizado no concurso documental e

³⁵¹ Para a matéria do indeferimento tácito nos recursos hierárquicos, *vide*, como referência, o n.º 3 do artigo 162.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

³⁵² *Vide* os artigos 21.º a 23.º do RA n.º 23/2011.

que se traduz na apreciação do *curriculum* profissional do candidato, tendo como factores de avaliação as habilitações académica e profissional, a avaliação do desempenho, a qualificação e experiência profissionais, a formação profissional complementar, assim como os trabalhos realizados e que são relevantes para a Administração Pública, tais como, estudos, investigações, etc.;

- 2) Entrevista profissional – é, muitas vezes, mais um pequeno encontro entre o júri e o candidato do que propriamente uma prova oral. Na entrevista profissional, o júri interage com o candidato sobre os assuntos profissionais, apresentando brevemente o conjunto das funções do lugar a que se candidata, questionando as suas perspectivas e o grau de aceitabilidade das regalias que o emprego oferece. À semelhança da prova oral, este método poderá padecer do vício da subjectividade, porquanto, muitas vezes, o júri poderá ter preconceito relativamente ao candidato devido ao seu *curriculum* ou à sua aparência física. De outro modo, é sempre difícil ter *uma prova de conteúdo uniforme para todos os concorrentes*³⁵³;
- 3) Prova de conhecimentos – tem como o objectivo examinar o nível de conhecimentos exigidos para o exercício do lugar a que o candidato se candidata, avaliando os conhecimentos teóricos numa prova escrita e, quando for necessário avaliar a operação de certo equipamento ou dispositivo, deve proceder-se a uma prova prática (v.g., uma prova prática como um exame de condução, com vista não só avaliar as técnicas da condução, como para examinar a atitude de condução do candidato). Nos concursos de ingresso de intérpretes-tradutores, é muito frequente que se realizem provas orais com o intuito de avaliar as técnicas de interpretação (consecutiva e simultânea) dos candidatos;
- 4) Formação selectiva³⁵⁴ – consiste em proporcionar aos candidatos um curso de formação, precedido de métodos de selecção (provas de conhecimentos) para o mesmo e cujo objectivo é o de avaliar os conhecimentos e as capacidades profissionais dos concorrentes.
- 5) Exames médico e psicológico – que têm, respectivamente, o objectivo de avaliar as aptidões físicas e as características de personalidade dos candidatos.

³⁵³ Cfr. JOÃO ALFAIA, *Conceitos Fundamentais...*, cit. p.348.

³⁵⁴ Citamos, a título de exemplo, o concurso comum, de ingresso, de prestação de provas, para admissão de doze formandos à formação específica (com duração de um ano) de inspector sanitário principal dos Serviços de Saúde, publicado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 31/2014, II Série, de 30 de Julho.

No que respeita aos exames médico e psicológico, é garantida a inteira privacidade dos candidatos, na medida em que o resultado de cada concorrente é comunicado ao júri sob forma qualitativa e de apreciação global, podendo o candidato requerer uma explicação sucinta dos resultados do exame psicológico realizado pelos profissionais de psicologia responsáveis pelo mesmo, salvaguardando a deontologia profissional e a confidencialidade dos instrumentos utilizados, tal como a protecção legal dos registos de avaliação. Os resultados do exame psicológico têm validade de um ano contado do dia posterior ao da publicação do respectivo assunto no BO, podendo, dentro deste mesmo prazo, ser aproveitado por outros concursos ou procedimentos de recrutamento para o ingresso de lugares de categoria e área funcional idênticos realizados pela mesma entidade que procedeu à abertura o concurso.

Saliente-se que a avaliação do desempenho, a antiguidade e a formação para os efeitos de acesso constituem os elementos preponderantes para a candidatura aos concursos comuns de acesso.

Os supracitados métodos de selecção devem ser aplicados no prazo máximo de vinte dias a contar do dia seguinte ao da publicação do anúncio referente à afixação da lista definitiva, podendo ser também aplicados pelo SAFP, quando solicitado pelo serviço responsável pela abertura do concurso. No caso de o concurso incluir provas escritas e quando a dimensão do número de candidatos exige que sejam realizadas em diferentes locais, o júri procede à designação de pessoal de apoio à distribuição, vigilância e recolha das provas.

O enunciado de prova de conhecimentos, a folha de respostas, bem como o papel de rascunho é fornecido pelo júri, sendo todos estes elementos autenticados por rúbricas dos elementos do júri ou por qualquer meio técnico que o permita. Sublinhe-se que os enunciados das provas de conhecimentos devem ser encerrados em invólucros lacrados (caso exista sinete da entidade pública) ou selados com fita adesiva e rubricados pelos elementos do júri, fazendo-se referência ao concurso a que respeita.

Durante a execução da prova de conhecimentos, os candidatos estão vedados de comunicar com os outros, à excepção dos elementos do júri ou do pessoal designado por este, nem podem usar ou consultar qualquer elemento que não seja indicado no aviso de abertura do concurso.

Os aspectos ³⁵⁵ a observar pelos candidatos durante a realização da prova de conhecimentos constam da lista definitiva ou da lista classificativa de fase intermédia.

O tempo de execução das provas escritas não pode ultrapassar três horas, podendo estas ser redigidas em qualquer língua oficial, conforme opção do candidato.

Relativamente às provas orais, quando a estas houver lugar, têm duração de quinze ou trinta minutos, podendo ser também realizadas na língua oficial da escolha do candidato.

Não obstante o concorrente ter alguma preferência quanto à língua oficial para a execução das provas, na realidade, nem sempre tal sucede, como é o caso das provas de conhecimentos para o ingresso de intérpretes-tradutores em que frequentemente é exigida a tradução e interpretação de uma língua oficial para outra (v.g., da língua chinesa para portuguesa, ou vice-versa), ou até a redacção de textos em línguas oficiais a definir pelo júri, consoante as necessidades do serviço.

O candidato que se ausente ou desista em qualquer prova é imediatamente excluído do concurso, com excepção das provas orais, em que, quando o candidato falta por motivos justificados previstos no regime de faltas justificadas dos trabalhadores da Administração Pública³⁵⁶, o júri deve determinar a nova indicação do dia da realização da prova oral para o concorrente em questão, devendo este dia estar inserido dentro do período para a realização das provas orais.

4.11. Sistema de classificação³⁵⁷

À excepção dos exames psicológico³⁵⁸ e médico³⁵⁹, em que são atribuídas menções qualitativas, os resultados dos restantes métodos de selecção são classificados numa escala de pontuação de zero a cem valores, adoptando essa mesma escala para a classificação final.

³⁵⁵ Os aspectos a observar pelos candidatos antes e durante a realização da(s) prova(s) consistem: estarem presentes no local, a data e a hora da realização da prova; a exigência do porte de documento de identificação pelo candidato; os documentos de referência que se permite utilizar na prova (v.g. legislação); as regras a serem cumpridas (manter em silêncio, proibição de comunicar com os outros candidatos, pôr em silêncio os telemóveis e outros meios electrónicos), bem como os actos proibidos (prática de fraude, deixar em qualquer momento a sala da prova) durante a execução da prova; o adiamento da prova em casos de tempestades tropicais, nomeadamente no momento em que o sinal 8 de tufão ou superior é içado (*vide* a Ordem Executiva n.º 16/2000 alterada sucessivamente por Ordens Executivas n.ºs 20/2002 e 19/2008 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 166/2002);

³⁵⁶ *Vide* o artigo 89.º do ETAPM.

³⁵⁷ *Vide* os artigos 24.º a 26.º do RA n.º 23/2011.

³⁵⁸ As menções do exame psicológico são: “Favorável Preferencialmente”, “Muito Favorável”, “Favorável”, “Favorável com Reservas” e “Não Favorável” equiparando na devida ordem 100, 80, 60, 40 e 0 valores.

³⁵⁹ São apenas concedidas as menções de “Apto” ou “Não Apto” no exame médico.

Nos concursos documentais ou de prestação de provas, a ponderação atribuída aos demais métodos complementares de selecção nunca deverá ser em conjunto superior à pontuação, na devida ordem, da avaliação curricular ou da prova de conhecimentos.

A classificação final obtém-se pelo cálculo da média aritmética simples ou ponderada das pontuações alcançadas nos métodos de selecção especificados no aviso de abertura do concurso. Para melhor elucidação, vejamos o exemplo abaixo mencionado:

Candidato A (concurso de ingresso de motorista de ligeiros):

Método de Selecção	Ponderação (%)	Pontuação Obtida
Prova escrita de conhecimentos	50%	80
Prova prática de conhecimentos	25%	70
Entrevista Profissional	15%	60
Análise Curricular	10%	50

Média Aritmética Simples	Média Aritmética Ponderada (%)
$\frac{80+70+60+50}{4} = \frac{260}{4} = \underline{65}$	$\frac{(80 \times 50) + (70 \times 25) + (60 \times 15) + (50 \times 10)}{100}$ $40 + 17,5 + 9 + 5 = \underline{71,5}$

A média aritmética simples é usada quando os métodos de selecção têm a mesma ponderação na classificação final. No momento em que são atribuídas diferentes ponderações (como é muito frequente na generalidade dos concursos de ingresso), a classificação final é calculada através da média ponderada, obtendo, desta forma, resultados diferentes.

Os candidatos são automaticamente excluídos quando obtiverem classificações inferiores a cinquenta valores nas provas eliminatórias ou na classificação final. Os candidatos serão igualmente excluídos se forem classificados como "Não Aptos" no exame médico ou ainda se lhes for atribuída a menção de "Não Favorável" no exame psicológico.

Em caso da igualdade de classificação dos candidatos (para qualquer tipo de concurso), têm preferência, sucessivamente: os candidatos vinculados aos serviços públicos; o

candidato que obteve a melhor avaliação do desempenho na última menção; e o candidato com maior antiguidade na categoria, na carreira e na função pública.

Após a aplicação dos supracitados critérios, e se o mesmo obstáculo permanecer, têm primazia os que detenham: a melhor classificação no primeiro método da selecção adoptado; a melhor classificação sucessivamente nos métodos de selecção seguintes; o domínio simultâneo, escrito e falado, das línguas oficiais; e as maiores habilitações académicas (que não forem exigidas no aviso de abertura do concurso).

4.12. Lista classificativa e o seu recurso³⁶⁰

Após a concretização da aplicação de cada método de selecção, o júri elabora a acta, a lista classificativa (que faz parte integrante) e a sua fundamentação.

No caso das listas classificativas da fase intermédia do concurso, estas devem também incluir a data, hora e local da realização dos métodos de selecção da fase seguinte, sendo esta afixada imediatamente nos locais de afixação indicados no aviso de abertura, assim como a remessa do anúncio para a publicação no BO onde constam os locais de consulta da lista classificativa.

No caso de a acta integrar a lista classificativa final, a mesma deve ser elaborada pelo júri no prazo máximo de quinze ou trinta dias a contar do dia posterior ao da conclusão da aplicação do último método de selecção, conforme se tratar, respectivamente, de concurso comum ou centralizado. A acta integrada da lista classificativa final, após concluída, é submetida de imediato à entidade que autorizou a abertura do concurso para, no prazo de dez dias, homologar a lista classificativa. Após a predita homologação, o presidente do júri promove a publicação da mesma no BO.

Qualquer candidato ao concurso tem o direito de interpor recurso das listas classificativas junto da entidade que autorizou a abertura do concurso, no prazo de dez dias úteis a contar do dia posterior ao da publicação do anúncio ou da lista classificativa final no BO, com excepção do recurso com o fundamento em juízo de mérito de outros candidatos, tal como dispõe o artigo 28.º do RA n.º 23/2011.

À semelhança do recurso das listas provisória e definitiva, o recurso das listas classificativas também tem efeito suspensivo, devendo o mesmo ser decidido no prazo de

³⁶⁰ Vide os artigos 27.º a 28.º do RA n.º 23/2011.

dez dias úteis a contar do dia útil posterior ao do recebimento do recurso, considerando tacitamente indeferido caso não haja decisão expressa da mesma entidade, nos termos do mesmo dispositivo³⁶¹.

4.13. Ordem de provimento³⁶²

Os candidatos aprovados e constantes da lista classificativa final são providos nos respectivos lugares segundo a sequência da aludida lista, tratando-se de concurso de ingresso, os candidatos são providos na ordem dos lugares: do quadro de pessoal, em regime de contrato além do quadro, em regime de contrato de assalariamento e, por fim, em regime de CIT³⁶³.

Na eventualidade de a lista classificativa final ser objecto de recurso, os trâmites de provimento por nomeação ou por contrato não podem ser prosseguidos antes de se obter a decisão do recurso, mesmo que tacitamente indeferido, por não existir decisão expressa após o decurso do prazo³⁶⁴.

Em situações de inexistência de recurso sobre a lista classificativa final, a entidade pública notifica os candidatos do respectivo despacho de autorização de provimento e da sua respectiva forma, questionando em seguida sobre a sua anuência, tendo estes cinco dias de prazo para declarar a sua opção. Em caso de aceitação do provimento, os candidatos visados devem proceder à entrega da documentação necessária para a instrução do processo de provimento, no prazo de quinze dias a contar da notificação do despacho de nomeação ou de autorização do provimento. A não entrega da declaração por escrito e dos supracitados documentos por parte do candidato terá como consequência a exclusão do mesmo da lista classificativa final e, bem assim, a anulação do despacho de autorização de provimento.

A desistência do provimento, após os supracitados prazos até à publicação do extracto de despacho de nomeação no BO ou até à outorga do contrato, acarreta – ademais da exclusão da lista classificativa final e da anulação do despacho de autorização do provimento – a interdição de ser admitido em qualquer concurso ou provido noutro lugar, durante o período de um ano a contar da data da desistência.

³⁶¹ Sobre o indeferimento tácito nos recursos hierárquicos, *vide* como referência, o n.º 3 do artigo 162.º do CPA, aprovado pelo DL n.º 57/99/M, de 11 de Outubro.

³⁶² *Vide* o artigo 29.º do RA n.º 23/2011.

³⁶³ Com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2015, o contrato de trabalho nos serviços públicos passou a revestir a forma de CAP e de CIT, sendo o último utilizado para prover pessoal que serve como consultor ou para desempenhar funções técnicas especializadas ou com vista a satisfação de necessidades temporárias e urgentes. *Vide* o artigo 3.º do mesmo diploma.

³⁶⁴ *Vide* o n.º 3 do artigo 28.º do RA n.º 23/2011.

5. Concurso centralizado³⁶⁵

A gestão centralizada dos processos de recrutamento e selecção para o ingresso nas carreiras tem como objectivo a racionalização e uniformização de procedimentos para o mesmo efeito. A realização do concurso centralizado tem como fim o provimento de lugares vagos dos diversos serviços públicos indicados no aviso de abertura do concurso e das vagas que venham a verificar-se no prazo de dois anos a contar do dia posterior ao da publicação da lista classificativa final.

Incumbe ao SAFP a gestão centralizada dos processos de recrutamento e selecção para o ingresso nas carreiras determinadas por despacho do Chefe do Executivo³⁶⁶, que se responsabiliza pela abertura do concurso. O director do SAFP ficará encarregue das funções de presidente do júri, devendo a mesma entidade pública responsabilizar-se por todos os procedimentos do predito concurso.

O concurso centralizado é composto por duas fases: a de habilitação e, em seguida, a afectação de lugares aos serviços. A primeira fase abrange a apresentação das candidaturas, a admissão a concurso e a selecção dos candidatos.

Quando o concurso em questão é aberto para o provimento de vagas de diversas áreas funcionais de uma carreira, são elaboradas tantas listas classificativas quanto as áreas funcionais. Todavia, tal não impede a existência de listas classificativas comuns, quando os métodos de selecção sejam comuns às diversas áreas funcionais, realizando, neste caso, o candidato apenas uma única vez as provas comuns de diversas áreas funcionais.

Concluído o prazo de interposição do recurso da lista classificativa final ou o prazo de decisão do recurso, ou ainda após a decisão expressa sobre o recurso interposto pela entidade que autorizou a abertura do concurso, o SAFP procede à afectação dos candidatos aprovados às vagas mencionadas no aviso de abertura do concurso segundo a sequência da aludida lista e pela seguinte ordem de lugares: do quadro de pessoal e em regime de contrato³⁶⁷. Para efeitos de notificação, o SAFP notifica os candidatos, segundo a aludida ordem de lugares,

³⁶⁵ Vide os artigos 30.º a 38.º do RA n.º 23/2011.

³⁶⁶ Foi determinado pelo Chefe do Executivo a 11 de Agosto de 2011 a sujeição da gestão centralizada das carreiras de adjunto-técnico e de técnico superior, com efeitos desde a entrada em vigor do RA n.º 23/2011. Vide o despacho do Chefe do Executivo n.º 230/2011.

³⁶⁷ Tal como no concurso comum, com a entrada em vigor da Lei n.º 12/2015, as figuras do contrato além do quadro e de assalariamento já foram substituídos pelo actual CAP.

tendo em atenção que a afectação de cada forma de provimento só poderá ser realizada caso estejam preenchidas todas as vagas da forma de provimento anterior.

Os candidatos serão notificados de acordo com a ordem da lista classificativa final. Os candidatos que recusem a afectação ou que não emitam a declaração de aceitação, no prazo de cinco dias a contar do dia posterior à data de notificação, são recolocados no fim da predita lista classificativa final caso pertençam à primeira notificação, ou são excluídos, quando se tratar da segunda notificação.

Uma vez que a afectação dos lugares é destinada a diversos serviços públicos, o SAFP procede ao sorteio electrónico para a alocação dos candidatos aprovados para cada forma de provimento, sendo este sorteio realizado na presença do júri, dos serviços interessados e dos candidatos aprovados e notificados da afectação.

Para o provimento de lugares que venham a vagar até dois anos a contar do dia posterior ao da publicação da lista classificativa final, a afectação só pode ser concretizada no momento em que todas as vagas mencionadas no aviso de abertura estejam preenchidas, devendo a afectação proceder dentro do prazo de validade do concurso, segundo a sucessão das mesmas listas. Podem ser ainda preenchidas vagas pertencentes às mesmas carreiras, categorias e áreas funcionais das entidades públicas mesmo não constantes no aviso de abertura do concurso.

Os supracitados lugares, que venham a vagar no prazo de dois anos, são providos após de serem indagadas as previsões de pessoal nos próximos doze meses contados no plano de admissão de pessoal e ainda não preenchidos.

Os serviços públicos que tenham interesse em preencher as vagas sujeitas à gestão centralizada devem remeter ao SAFP um plano de admissão de pessoal devidamente autorizado pelo Chefe do Executivo, nele constando: as previsões de pessoal nos próximos doze meses, bem como as necessidades previsionais nos futuros três anos com as respectivas fundamentações; a carreira, categoria com indicação da respectiva área funcional, a descrição sumária do conteúdo funcional, a forma de provimento de vagas e, no caso do provimento por contrato, a sua respectiva duração, assim como os requisitos gerais e especiais de admissão. O predito plano deve ser entregue ao SAFP até ao termo do primeiro trimestre de cada ano civil, podendo o plano ser alterado após da entrega à mesma Direcção de Serviços, com exposição das justificações de alteração e com autorização posterior do Chefe do Executivo.

Finda a fase de afectação aos serviços, o SAFP envia aos serviços públicos requerentes as informações necessárias para a instrução do processo de provimento do candidato. Os

serviços públicos estão adstritos ao provimento do pessoal afecto pelo SAFF, aplicando-se o disposto dos concursos comuns, nomeadamente quanto aos prazos de aceitação do provimento, da entrega da documentação necessária, tal como das consequências de desistência ou da falta de entrega da declaração ou dos documentos dentro dos prazos exigidos, à excepção dos candidatos que não satisfaçam os requisitos de provimento, tornando, assim, impossível a constituição da relação jurídica de emprego.

O que não estiver preceituado nas regras do concurso centralizado rege-se pelas normas do concurso comum.

6. Formação para efeitos de acesso³⁶⁸

As carreiras em que é exigida a frequência ou aproveitamento em acções de formação para acesso de categorias são determinadas por despacho do Chefe do Executivo³⁶⁹ e publicadas no BO, que fixa o tipo de acção de formação e as horas acumuladas.

No âmbito desta matéria, compete ao SAFF:

- 1) Apoiar as entidades públicas na identificação das necessidades de formação dos trabalhadores, bem como na elaboração do plano de formação;
- 2) Estabelecer ligação com as entidades formadoras com o fito de encadear os trâmites concernentes à preparação, orientação e gestão das acções de formação;
- 3) Organizar e ministrar as acções de formação em regime de frequência e em regime de aproveitamento, elaborando listas que serão ulteriormente publicadas no seu sítio da *internet*, assim como afixadas nos locais dos serviços públicos que permitem a sua fácil consulta, a saber: listas das entidades formadoras; listas das acções de formação em regime de frequência ou de aproveitamento, devendo estes elementos incluir as condições de frequência, os locais, as datas e horas de realizações das acções, a forma e o prazo das inscrições, tal como os destinatários. Para além do SAFF, podem também ser entidades organizadoras e ministradoras de acções de formação em regime de frequência, os outros serviços públicos³⁷⁰, instituições educativas e entidades formadoras de cariz privada, devendo o serviço público comunicar ao SAFF, caso

³⁶⁸ Vide os artigos 39.º a 47.º do RA n.º 23/2011.

³⁶⁹ Vide o despacho n.º 231/2011 do Chefe do Executivo que determina que os níveis 3 a 6 da carreira geral do mapa 2 do anexo I à Lei n.º 14/2009 estão sujeitos a formação para efeitos de acesso, abarcando, desta forma, as carreiras de: técnico superior, médico veterinário, técnico, adjunto-técnico, assistente de relações públicas, inspector de veículos, examinador de condução, assistente técnico administrativo, agente de censos e inquéritos, fotógrafo e operador de meios audiovisuais, operador de fotocomposição e de oficial de exploração postal.

³⁷⁰ Citamos, a título de exemplo, a Direcção dos Serviços de Assuntos Laborais e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária.

autorize a inscrição do seu trabalhador numa acção de formação que não seja ministrada pelas entidades constantes da aludida lista (para efeitos de actualização da lista das entidades formadoras);

- 4) Propor orientações ao Chefe do Executivo, sendo estas fixadas por despacho do mesmo dirigente.

Com o intuito de providenciar as acções de formação, os serviços públicos estão obrigados à elaboração de um plano de acesso de pessoal e que devem entregar ao SAFP até ao terceiro trimestre de cada ano civil, nele incluindo: a carreira, categoria e respectiva área funcional; as previsões do acesso de pessoal nos três anos posteriores à entrega do plano; a data previsível em que o trabalhador reúne os requisitos para o acesso; a descrição sucinta do conteúdo funcional dos lugares a serem providos mediante acesso; a forma de provimento, e a respectiva duração, caso seja em regime de contrato.

As acções de formação podem ser ministradas em regime de frequência ou de aproveitamento. No primeiro caso, incluem-se acções de formação directa e indirectamente relacionadas com as funções a desempenhar, que ocupam, respectivamente, 60% e 40% do total de horas acumuladas exigidas para o acesso. No tocante às acções de aproveitamento, são providenciadas pelo SAFP e comunicados aos serviços interessados os detalhes mediante ofício.

O pessoal da direcção e chefia (ainda que estes cargos sejam exercidos em regime de substituição por um período igual ou superior a seis meses), que detém lugares de origem³⁷¹, está isento de realizar acções de formação em regime de aproveitamento, devendo frequentar acções de formação em regime de frequência de matéria directamente relacionada com o cargo desempenhado ou com o seu lugar de origem. Saliente-se que este preceito³⁷² se aplica nas situações em que o período do desempenho dos supracitados cargos coincide total ou parcialmente com o tempo necessário para o acesso no lugar de origem.

Ao trabalhador, a quem se exigem acções de formação para o acesso, está desobrigado de comparecer ao serviço, desde que o horário de frequência de acção coincida com o seu período de trabalho, podendo até ser acrescido do número de horas suficientes para a frequência da última acção de formação que permita perfazer o número total de horas acumuladas. Relativamente aos trabalhadores que frequentam as acções de formação em regime de aproveitamento, ficam dispensados de comparecer ao serviço durante o tempo de

³⁷¹ Doutrinalmente é denominado por lugar cativo, *vide* o título 3.3. do Cap. II da presente dissertação.

³⁷² *Vide* o n.º 4 do artigo 42.º do Regulamento Administrativo n.º 23/2011.

serviço exigido pelo seu dirigente do serviço, contando este período para efeitos de tempo de serviço efectivamente prestado.

O trabalhador deve informar o dirigente do seu serviço sobre o período, duração e tipo de acção de formação, bem como da entidade promotora e o local em que deve ser ministrada, devendo o mesmo, no fim de cada acção, apresentar a respectiva declaração de frequência, certificado de formação ou de aproveitamento, conforme as situações.

O efectivo deve justificar as suas ausências segundo o regime de faltas justificadas previsto no ETAPM, sob pena de aplicação de sanções disciplinares previstas no mesmo Estatuto. Uma vez que o período de ausência é justificada, é-lhe acrescido o tempo necessário para a conclusão de frequência de formação.

Só são válidas para o acesso à categoria superior as acções de formação obtidas na categoria imediatamente inferior, devendo os serviços públicos apoiar os seus trabalhadores na realização das acções de formação, pelo que não poderão obstruir a respectiva frequência, com excepção dos casos devidamente fundamentados e aprovados pelo Chefe do Executivo.

Para os efeitos de inserção nas acções de formação, deve o notador³⁷³ ou o superior hierárquico do trabalhador ou até o próprio trabalhador elaborar uma proposta³⁷⁴ com as informações fundamentais para a decisão, *maxime* a menção do subtipo de acção de formação, para despacho do dirigente do serviço. A citada proposta, uma vez autorizada superiormente, tem natureza vinculativa para efeitos de concurso, devendo este documento e os anexos serem arquivados no processo individual do trabalhador.

A inscrição nas acções de formação em regime de frequência (independentemente do subtipo) deve ser feita impreterivelmente na seguinte sequência: acções de formação ministradas pelo SAFP; acções de formação ministradas por entidades formadoras e elencadas pela predita entidade, quando não haja coincidência com nenhuma das acções de formação ministradas pela mesma Direcção de Serviços; e as acções de formação ministradas por outras entidades formadoras.

As despesas inerentes às acções de formação estarão a cargo do serviço a que pertence o trabalhador, excluindo as acções ministradas pelo SAFP. No caso das acções de formação ministradas por outras entidades formadoras que não o SAFP, os serviços públicos devem entregar à mesma entidade, um relatório detalhado sobre as despesas efectuadas com a formação no ano civil anterior até final de Janeiro, para efeitos de acompanhamento.

³⁷³ Vide o artigo 13.º do RA n.º 31/2004.

³⁷⁴ O SAFP dispõe as propostas sob forma de formulários que poderão ser descarregados no seguinte sítio da internet (<http://app.gov.mo/elearning/pt/form.html>).

7. Restituição e destruição de documentos³⁷⁵

Findos os prazos de recrutamento e selecção, o serviço responsável pela abertura do concurso ou o SAFP (consoante se refere do concurso comum ou centralizado) pode destruir a documentação que instruiu o processo de candidatura, com excepção das situações que são objecto de recurso contencioso, porquanto, neste caso, só podem ser destruídos após o trânsito em julgado ou após a execução da decisão judicial.

Os candidatos excluídos e os que não forem providos podem solicitar a restituição dos documentos que tenham instruído o processo de admissão a concurso no prazo de sessenta dias, na devida ordem, após da exclusão do concurso ou do termo do prazo de validade, conforme as situações.

8. Isenção de formação para efeitos de acesso³⁷⁶

Os trabalhadores que se encontrem em efectividade de serviço antes da entrada em vigor³⁷⁷ do presente RA estarão isentos, uma única vez, de frequentar qualquer tipo de formação para o acesso à categoria imediatamente superior àquela em que o trabalhador se encontra.

³⁷⁵ Vide o artigo 49.º do RA n.º 23/2011.

³⁷⁶ Vide o artigo 49.º do RA n.º 23/2011.

³⁷⁷ O RA n.º 23/2011 entrou em vigor em 7 de Setembro de 2011, sendo trinta dias após a data da sua publicação, conforme determinado no artigo 52.º do mesmo diploma.

Cap. V – Problemas identificados e soluções propostas

1. Problemas encontrados

1.1. Na perspectiva do recrutamento e selecção

Analisando a concretização do regime do recrutamento e selecção dos trabalhadores dos serviços públicos, apurámos certos problemas que entendemos agrupar em três áreas, a saber:

1) Uma concretização parcial de gestão centralizada de recrutamento e selecção de trabalhadores.

As carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos da RAEM são divididas em carreiras gerais e especiais. Com a emanação do actual diploma “Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos”, foram estabelecidos trinta e quatro carreiras, das quais catorze gerais³⁷⁸ e vinte especiais³⁷⁹ e a cada carreira corresponde um ofício de área diferente e com características distintas. Presentemente, existe apenas a carreira de técnico superior e de adjunto-técnico que estão sujeitas à gestão centralizada³⁸⁰, não podendo, desta forma, alcançar-se os objectivos de equidade, justiça e transparência no recrutamento dos trabalhadores da Administração Pública. De facto, a concepção do presente regime tem como fim a realização dos aludidos objectivos, bem como a satisfação das necessidades dos serviços contratantes. Desta forma, o júri é composto

³⁷⁸ São carreiras gerais: o auxiliar, o operário qualificado, o oficial de exploração postal, o operador de fotocomposição, o fotógrafo e operador de meios audiovisuais, o agente de censos de inquéritos, o assistente técnico administrativo, o examinador de condução, o inspector de veículos, o assistente de relações públicas, o adjunto-técnico, o técnico, o técnico superior e o médico veterinário. *Vide* o mapa 2 do anexo I da Lei n.º 14/2009.

³⁷⁹ São carreiras especiais: o técnico-adjunto postal, o distribuidor postal, o técnico de estatística, o operador de sistemas de fotocomposição, o intérprete-tradutor, o letrado, o inspector, o meteorologista, o meteorologista operacional, o desenhador, o fiscal técnico, o controlador de tráfego marítimo, o hidrógrafo, a mestrança marítima, o pessoal marítimo, o técnico-adjunto de radiocomunicações, o topógrafo, o motorista de pesados, o motorista de ligeiros e o Monitor da Escola de Turismo e Indústria Hoteleira.

³⁸⁰ *Vide* o Despacho do Chefe do Executivo n.º 230/2011.

pelo director do SAFP (que desempenha as funções de presidente), juntamente com doze representantes dos serviços contratantes, iniciando os procedimentos pré-determinados. Todavia, os procedimentos da gestão centralizada são muito morosos. A título de exemplo, refira-se que, no concurso centralizado de ingresso da carreira de adjunto-técnico³⁸¹, da publicação do aviso de abertura até à afectação de lugares através sorteio electrónico decorreram vinte e quatro meses. Tendo em conta a necessidade de cumprimento dos procedimentos legalmente estipulados, é impossível estender a gestão centralizada às trinta e quatro carreiras, sendo desta forma também inviável a concretização dos princípios de equidade, justiça e de transparência.

2) A afectação de lugares por meio de sorteio electrónico – inviabilidade na satisfação das necessidades do serviço contratante e da opção do candidato.

A gestão centralizada determina que a afectação dos candidatos aprovados se faça por sorteio electrónico³⁸², com objectivo primordial de garantia da imparcialidade. Contudo, este mecanismo não consegue atender à vocação do candidato, nem às necessidades de pessoal (tendo em conta as exigências profissionais) de cada serviço público contratante porque a afectação de lugares por sorteio electrónico parece *a priori* uma obediência aos princípios de igualdade e justiça, mas, na realidade, este meio só faz uma afectação aleatória e apática de pessoal, em que o candidato não pode optar pelo seu serviço público ou pela sua área funcional conforme as suas preferências, desconsiderando a sua experiência profissional. Por outro lado, o serviço contratante fica impedido em admitir pessoal com aptidões adequadas às suas exigências, porque nem sempre o candidato com melhor classificação é o mais apropriado para o serviço público.

3) A morosidade do concurso centralizado não satisfaz as necessidades de recursos humanos em tempo oportuno.

O processo em questão é dividido em 3 fases, das quais: o período dos trabalhos de candidatura; o período de recurso e o período de afectação de lugares.

3.1 O período dos trabalhos de candidatura

³⁸¹ Vide o concurso centralizado, de ingresso externo, de prestação de provas, para o preenchimento de lugares vagos de adjunto-técnico de 2.ª classe, 1.º escalão, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 31/2012, II Série, de 1 de Agosto.

³⁸² Vide o n.º 7 do artigo n.º 36 do RA n.º 23/2011.

O concurso centralizado (incluindo os recursos) abrange trinta e quatro procedimentos, não podendo omitir-se qualquer um. Através da experiência anterior, o tempo necessário para a realização de um concurso centralizado de técnico superior³⁸³ é de aproximadamente treze meses. Desde a abertura do concurso até às candidaturas se tornarem definitivas, tem de observar-se um total de nove procedimentos, neles incluindo: a apresentação de candidaturas, a publicação da lista provisória, a publicação da lista definitiva e os respectivos recursos (caso existam). Ainda que ninguém interponha recurso, o percurso em questão ocupa cerca de três meses e meio.

3.2 O período de recurso

De acordo com o presente RA, após a publicação das listas: provisória, definitiva, classificativas da prova de conhecimentos, da prova oral ou de entrevista profissional, bem como da classificativa final, é estabelecido, por força da lei, um período obrigatório de recurso de dez dias úteis. Por sua vez, são estabelecidos no mesmo diploma os prazos de decisão, que, regra geral, são dez dias úteis, com a excepção da lista definitiva que deverá ser emitida em oito dias úteis. É de sublinhar que este tipo de recurso tem efeito suspensivo, isto é, basta um candidato interpor recurso em qualquer das fases, para que os restantes procedimentos sejam protelados.

3.3 O período de afectação

Determina o artigo 36.º do mesmo RA que, caso o concurso de ingresso seja aberto para prover vagas de várias formas de provimento, a sequência do provimento deve ser realizada pela seguinte ordem: quadro de pessoal e CAP, em que o provimento por contrato só pode ocorrer quando estiverem preenchidos todos os lugares na forma de provimento anterior. Assim, o não preenchimento de todas as vagas do quadro de pessoal (os candidatos não estarem investidos, isto é, não terem tomado posse) já constitui o suficiente para entravar o prosseguimento do processo de provimento.

³⁸³ Citamos, a título de exemplo, o concurso centralizado, de ingresso externo, de prestação de provas, para o preenchimento de lugares vagos de técnico superior de 2.ª classe, 1.º escalão, da carreira de técnico superior, área de psicologia, publicado no Boletim Oficial da RAEM n.º 18/2014, II Série, de 30 de Abril.

1.2. Na perspectiva do concurso de acesso e da formação para efeitos de acesso

1.2.1. A falta da flexibilidade legislativa na formação para efeitos de acesso que afecta a eficácia da formação

A frequência dos cursos de formação constitui uma das condições para o acesso dos trabalhadores e tem como intenção a contínua melhoria das competências e capacidades de trabalho consoante as necessidades para o desenvolvimento da sua carreira. Todavia, devido à rigidez da legislação, torna-se muito difícil o alcance pleno dos objectivos pré-determinados.

Na perspectiva das acções de formação em regime de frequência, o número de horas das acções de formação directa e indirectamente relacionadas com as funções a desempenhar ocupam, na devida ordem, 60% e 40% do total das horas de formação para efeitos de acesso. Desta forma, os trabalhadores não podem realizar totalmente as acções de formação consoante a sua carreira profissional, dado que nem sempre as acções correspondem a exigências das funções a desempenhar. Por outro lado, a legislação actual não define claramente o conceito de “curso de formação”, gerando desta forma muitas dúvidas, especialmente no cálculo das horas acumuladas.

Na perspectiva da organização dos cursos, a legislação actual estabelece uma ordem de inscrição³⁸⁴, competindo ao SAFP organizar e ministrar as acções de formação de frequência e de aproveitamento, podendo também outras entidades organizar e ministrar acções de formação em regime de frequência³⁸⁵ que o SAFP não providencia. Ora, esta ordem de inscrição dá lugar ao aparecimento de cursos de grande procura e de cursos que não conseguem atingir o mínimo de alunos, não podendo assim atender as necessidades de formação.

³⁸⁴ Vide o n.º 4 do artigo 46.º do RA n.º 23/2011.

³⁸⁵ Vide os n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º do RA n.º 23/2011.

Outrossim, compete ao SAFP a elaboração de listas de entidades formadoras e de acções de formação em regime de frequência e de aproveitamento, sendo as mesmas divulgadas no sítio da *internet* e afixadas nos serviços públicos em locais que permitam uma fácil consulta³⁸⁶. No entanto, o conteúdo das supracitadas listas desactualiza-se fácil e rapidamente, obrigando os serviços públicos a actualizar constantemente estas listas, com o conseqüente aumento de carga de trabalhos administrativos para o efeito. Ademais, muitas pessoas optam por consultar estas informações via *internet* no endereço oficial SAFP, que são sempre mais actualizadas, tornando os trabalhos dos serviços públicos inúteis.

1.2.2. Limitação demasiado “formal” dos procedimentos de acesso sem utilidade concreta

De acordo com a legislação actual, podem ser abertos concursos documentais de acesso aos trabalhadores da Administração Pública da carreira geral, desde que os mesmos satisfaçam os requisitos de tempo de serviço, avaliação do desempenho e da frequência com aproveitamento das acções de formação.

A actual gestão centralizada dos concursos de acesso tem como objectivo a supervisão da abertura de concursos em tempo estipulado. Com vista em assegurar o prosseguimento eficaz dos concursos de acesso, determina a legislação vigente que um dos membros efectivos e suplentes do júri do concurso seja obrigatoriamente indicado pelo director do SAFP³⁸⁷.

Todavia, os concursos de acesso são *de per se* um mero encadeamento de formalidades administrativas, não tendo qualquer significado em concreto para o acesso dos trabalhadores, além de desperdiçar muitos recursos humanos.

2. Sugestões ou propostas

³⁸⁶ Vide o n.º 3 do artigo 43.º do RA n.º 23/2011.

³⁸⁷ Vide o n.º 7 do artigo 14.º do RA n.º 23/2011.

2.1. Extinção das carreiras de assistente técnico administrativo e de técnico e fusão respectiva com as carreiras de adjunto-técnico e técnico superior

Propomos a extinção das carreiras de assistente técnico administrativo (bem como outras carreiras que estão inseridas no mesmo nível de grupo de pessoal)³⁸⁸e, bem assim, de técnico, dado que as habilitações exigidas para o ingresso são, na devida ordem, o ensino secundário geral e o bacharelato. A erradicação dos cursos de bacharelato já é uma inclinação do ensino superior mundial, sendo estes substituídos por cursos de licenciatura e, por outro lado, deve a Administração Pública contratar pessoal com habilitações de ensino secundário complementar para a execução das funções administrativas. Ao pessoal pertencente às actuais carreiras de assistente técnico administrativo e de técnico, aplica-se a reconversão profissional³⁸⁹ das carreiras, isto é, os trabalhadores que obtiverem habilitações para o ingresso de carreiras de adjunto-técnico ou de técnico superior³⁹⁰ ingressam directamente nessas carreiras, em categorias e escalões correspondentes aos índices actuais que detinham e, em situações de não existir correspondência, ingressam para o escalão ou categoria imediatamente superior, mantendo-se, em qualquer das situações, inalterada a natureza do seu vínculo. Para o pessoal que não possui as habilitações necessárias para o ingresso, permanecem nas suas actuais carreiras até a obtenção das habilitações para proceder a predita reconversão, ou extinguindo estes lugares não reconvertidos no momento da cessação definitiva de funções.

2.2. Gestão centralizada de ingresso com a frequência do curso de formação selectiva

³⁸⁸ Vide o mapa 2 do anexo 1 da Lei n.º 14/2009.

³⁸⁹ Vide o título 3. do Cap. III da presente dissertação.

³⁹⁰ As habilitações académicas para o ingresso de adjunto-técnico e técnico superior são, respectivamente, o ensino secundário complementar e a licenciatura.

Preceitua o despacho n.º 230/2011 do Chefe do Executivo de 11 de Agosto que as carreiras de técnico superior e de adjunto-técnico estão sujeitas à gestão centralizada, o que significa que o recrutamento, selecção e a afectação de trabalhadores serão prosseguidos por uma entidade centralizada³⁹¹, com vista a afectação de recursos humanos adequados às necessidades das entidades públicas. Contudo, o actual modelo de gestão centralizada, independentemente do defeito da afectação imponderada de pessoal (em virtude de ser realizada por sorteio electrónico) e mesmo que a afectação seja pertinente, apenas vai ser um ingresso de pessoal inexperiente sem qualquer conhecimento básico da Administração Pública.

Desta forma, propomos um único concurso centralizado para o ingresso de pessoal administrativo na Função Pública que consiste no ingresso de trabalhadores na carreira de adjunto-técnico com Curso de Formação Selectiva. Esta proposta tem a intenção de restringir a entrada dos recém-admitidos (sem o conhecimento dos dois sentidos de Administração Pública e da Função Pública) para a carreira de técnico superior. Os candidatos serão sujeitos a provas escritas de conhecimentos linguísticos, matemática, conhecimento da actualidade, sendo que os aprovados teriam a oportunidade de frequentar o Curso de Formação Selectiva. O Curso de Formação Selectiva englobaria várias disciplinas, a saber: Noções Elementares de Direito Administrativo, Finanças Públicas e Contabilidade Pública, Administração Pública e Organização Administrativa da RAEM, Regime Jurídico da Função Pública, Lei Básica da RAEM, Constituição e Governo da República Popular da China e Chinês ou Português Funcional, conforme os candidatos admitidos pertençam, na devida ordem, ao ensino de língua veicular chinesa ou portuguesa. Os alunos serão sujeitos a uma assiduidade rigorosa durante a frequência do Curso e avaliados por avaliação contínua, por provas escritas e por entrevista profissional.

A ordem de afectação dos candidatos aprovados no Curso aos serviços públicos far-se-ia pela ordem de classificação do concurso centralizado e pela posse de qualificação académica ou curso específico por parte dos candidatos, em carência no serviço público contratante (v.g., o Gabinete de Comunicação Social irá ter uma preferência por um candidato licenciado em Jornalismo). Competiria cada serviço público o ingresso da carreira de técnico superior, através de concurso comum de ingresso interno³⁹², que seria aberto para os trabalhadores da Administração Pública consoante a área funcional e habilitação académica requeridas.

³⁹¹ *Vide* o artigo 31.º do RA n.º 23/2011.

³⁹² *Vide* o artigo 2.º do RA n.º 23/2011.

Considerações finais

Como muitos trabalhos sobre a Administração Pública, a presente dissertação também tem como o ponto de partida a abordagem da razão de existência da Administração Pública, bem como o carácter polissémico desta expressão, que em sentido orgânico é considerado como um sistema de entidades públicas e em sentido material consiste o conjunto de decisões e actividades desenvolvidas por este sistema. Todavia, em qualquer dos sentidos, a expressão visa a satisfação do interesse público.

Após de uma breve introdução, apresentámos sumárias notas relativamente à nossa Administração Pública e, neste sentido, concluímos que a RAEM também apresenta uma estrutura política semelhante a um Estado de Direito (divisão em poderes executivo, legislativo e judicial). Encerrámos este capítulo expondo as características fundamentais das pessoas colectivas públicas e, neste âmbito, julgamos ser importante realçar a característica da autonomia administrativa e financeira, na medida em que, sem este atributo, estas pessoas não poderiam praticar actos administrativos definitivos que só são susceptíveis de impugnação por via contenciosa (recurso a tribunais). Salientamos igualmente, neste domínio, o facto de as pessoas colectivas não poderem dispor de um orçamento próprio (denominado orçamento privativo), podendo afectar as suas receitas para a realização de despesas.

Em seguida, focámo-nos na matéria relacionada com a função pública, partindo do seu conceito (recursos humanos que asseguram o funcionamento da máquina administrativa) e as razões da sua sujeição a um estatuto próprio (nomeadamente o ETAPM). A relação jurídica de emprego com a Administração Pública é concretizada por acto administrativo que dá lugar à nomeação ou por acordo bilateral que origina o contrato. Ainda a propósito desta matéria, referimos os conceitos de lugar, cargo, categoria, carreira, entre outros, ainda como as distinções. Por outro lado, considerámos importante realçar a noção de funcionário e de agente em diferentes níveis legislativos. Por fim, acrescentámos outros vínculos menos vulgares mas que são também empregados com frequência pelos serviços públicos. A abordagem dos aludidos conceitos teve como objectivo consolidar o conhecimento destas figuras jurídicas, dado que, apesar de certos termos serem semelhantes, representam realidades muito distintas, pelo que julgámos pertinente fazer este estudo como uma base introdutória para o capítulo seguinte.

O capítulo III constituiu o cerne do nosso estudo, consubstanciado na análise do presente regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos, nela englobando o vencimento, a tabela indiciária, a reconversão profissional, as dotações de lugares e mapas de pessoal, o ingresso e as condições para tal, o acesso, as funções de chefia funcional, de secretariado, assim como da elaboração de diplomas ou de tradução jurídica.

O capítulo subsequente versou sobre o recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores dos serviços públicos, tendo como pontos de destaque os concursos (de ingresso e de acesso) que se desdobram em concursos comum e centralizado, abertos, respectivamente, pelo serviço interessado para o recrutamento de pessoal ou pela entidade centralizadora (SAFP).

Nestes capítulos, não só inserimos os nossos entendimentos pessoais para a interpretação de certas normas (tal como no caso do ingresso da carreira do letrado, no prazo da abertura do concurso, entre outros), mas também complementámos outras matérias do ETAPM e de outros diplomas, apresentámos doutrina e procurámos introduzir bastantes exemplos de modo a ilustrar e preencher as preditas normas e, deste modo, oferecer esclarecimentos tanto quanto possível ao leitor.

Por fim, no último capítulo, expusemos os problemas que nós encontramos durante a realização do presente trabalho (tais como a não concretização total da gestão centralizada de recrutamento e selecção de trabalhadores, a afectação apática de pessoal por meio de sorteio electrónico e a morosidade do procedimento da gestão centralizada, não podendo desta forma, afectar pessoal em tempo oportuno aos serviços públicos), propondo soluções para estes problemas e outras sugestões (nomeadamente a fusão das carreiras e a gestão centralizada com a frequência do curso de formação selectiva).

O presente diploma de regime de carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos tem como objectivos principais a resolução do problema do topo da carreira (mediante da expansão das carreiras pré-existentes, nomeadamente na adição de novas categorias e escalões) e a gestão centralizada do ingresso de trabalhadores para a Administração Pública por uma única entidade pública para este efeito (SAFP). Porém, julgamos que estes diplomas devem ser actualizados depois de dois ou três anos a contar a data de entrada em vigor, com vista à resolução dos problemas encontrados na aplicação dos mesmos.

Tratando-se da matéria das carreiras dos trabalhadores, é natural que nós também reflectamos sobre o avanço gradativo de posições salariais, quer no caso de implicar o aumento de grau de dificuldade no exercício das funções (acesso), quer no caso de não implicar (progressão). Desta forma, foi também imprescindível estudarmos a matéria do

recrutamento, selecção e formação para efeitos de acesso dos trabalhadores, que engloba os concursos de acesso, sem os quais seria impossível ao trabalhador progredir na carreira em que está inserido, mesmo que satisfazendo os requisitos (avaliação do desempenho, tempo de serviço e frequência, com aproveitamento ou não de cursos de formação adequadas) de acesso ou progressão.

A presente dissertação, para além de ser uma análise de diplomas, procurou estabelecer relações tanto com matérias do regime jurídico da função pública (faltas por doença, o vencimento de categoria e de exercício, antiguidade, etc.), como com matérias de outros ramos do Direito (Direito Civil, Direito Administrativo, entre outros). Visou-se, pois, conferir uma compreensão abrangente e sistemática que facilitasse a interpretação dos diplomas em estudo, pelo que, no nosso entender, os objectivos pré-estabelecidos deste trabalho foram alcançados.

Bibliografia

- ALFAIA, João, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, 1.º Volume, Coimbra, Almedina, 1985;*
- ALFAIA, João, *Regime Jurídico do Funcionalismo, Lisboa, Editorial Império, 1962;*
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo, Volume I, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006;*
- BRUXO, Jorge Baptista, *Direito e Procedimento Administrativo de Macau (Noções Básicas), Macau, Instituto Politécnico de Macau, 2006;*
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, 10.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1982;*
- SILVA, Germano Marques da, *Introdução ao Estudo do Direito, 2.ª Edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007;*
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau, Macau, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, 2006;*
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006;*
- *Dicionário Latim-Português, 3.ª Edição, Porto, Porto Editora, 2008;*
- FRANCO, João Melo, e ANTUNES, António Herlander, *Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos, Coimbra, Almedina, 1993;*
- JUSTO, A. Santos, *Introdução ao Estudo do Direito, Coimbra, Almedina, 2006;*
- KATCHI, António Francisco, *Dicionário da Parte Geral do Código Civil Português, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2006;*
- MOURA, Paulo Veiga e, *Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes, 1.º Volume, Coimbra, Coimbra Editora, 1999;*
- PERDIGÃO, Jacinto António, *Apontamentos de Direito, Legislação e Jurisprudência administrativa e fiscal, Volume 1.º, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883;*
- PINTO, Carlos Alberto de Mota, *Teoria Geral do Direito Civil, 4.ª Edição por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto, Coimbra, Coimbra Editora, 2005;*
- RIBEIRO, Lino José Baptista Rodrigues, e PINHO, José Cândido, *Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado, Macau, Fundação Macau e Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 1998;*