

# documentação



## **DESPACHO N.º 108/GM/91**

### **REGRAS PARA A ELABORAÇÃO DE DIPLOMAS LEGAIS DA COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR**

A crescente complexidade da vida social em Macau tem vindo a determinar o incremento constante do volume das disposições legais em vigor e, frequentemente, uma acentuada degradação da sua qualidade.

A criação de um sistema jurídico local autónomo aconselha o combate a esta situação, fomentando a clareza e o rigor formal dos diplomas legais e reforçando os mecanismos de análise prévia dos respectivos projectos.

Assim, e nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 16.º do Estatuto Orgânico de Macau, o Governador determina:

1. Uma vez decidida pelo Governador a oportunidade de aprovar um diploma legal em determinada matéria, a elaboração do respectivo projecto deve começar por ponderar os seguintes aspectos:

- a)* Conformidade com as normas e os princípios constitucionais e estatutários vigentes em Macau;
- b)* Adequação relativamente à Declaração Conjunta Luso-Chinesa e demais tratados que vinculem o Território;
- c)* Escolha da forma juridicamente adequada (proposta de lei, decreto-lei, portaria ou despacho);
- d)* Formulário a adoptar, conforme o disposto na lei;
- e)* Respeito pela lei de bases, sempre que o projecto seja o seu desenvolvimento;
- f)* Observância dos prazos e limites materiais impostos por autorização legislativa, sempre que ela exista;
- g)* Conformidade dos regulamentos com a lei a regular.

2. Os projectos de diploma devem ser redigidos de acordo com as seguintes regras;

- a)* As frases devem ser curtas, claras e rigorosas;

- b) As palavras devem ser utilizadas sempre com o mesmo significado e no seu sentido corrente, só se recorrendo a terminologia técnica-jurídica quando se torne indispensável;
- c) Os verbos devem ser usados no presente do indicativo;
- d) O uso de siglas só é aceitável depois da sua descodificação no próprio articulado;
- e) Devem usar-se as letras do alfabeto português na identificação das alíneas;
- f) Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria e não deve, em princípio, ser constituído por mais de três ou quatro números;
- g) Os artigos, os números e as alíneas não devem, em princípio, conter mais do que um período;
- h) As remissões para artigos do mesmo diploma ou de outros diplomas devem ser usadas apenas quando indispensáveis, indicando-se primeiro as alíneas e depois os números dos artigos em causa;
- i) Não é aconselhável efectuar duplas remissões;
- j) No âmbito do mesmo diploma não devem ser feitas remissões para números subsequentes;
- l) As revogações devem ser expressas, discriminando-se com rigor as disposições revogadas;
- m) As normas substantivas devem preceder as adjectivas;
- n) Os actos de natureza regulamentar devem evitar a repetição do conteúdo da lei que regulamentam;
- o) A parte dispositiva do projecto deve ser antecedida de um preâmbulo ou, no caso de proposta de lei, de uma exposição de motivos, indicando, de forma simples e concisa, as grandes linhas orientadoras e motivadoras do diploma;
- p) As disposições finais e transitórias encerram a parte dispositiva, contendo, nomeadamente, o regime transitório, a norma relativa à entrada em vigor nos casos em que se justifique um regime excepcional de *vacatio legis* e as revogações;
- q) Os mapas, gráficos, tabelas, formulários e outros elementos acessórios ou explicativos devem constar em anexo, numerados e referenciados no articulado;
- r) Quando se pretenda modificar um diploma, deve ser claro o local da alteração, transcrevendo-se a sistematização de todo o artigo e assinalando-se as partes não alteradas, incluindo epígrafes, quando existam;
- s) A alteração significativa de um diploma deve, em princípio, ser acompanhada da republicação total desse diploma.

3. Os projectos são sempre acompanhados de uma nota justificativa, a qual deve conter os seguintes elementos:

- a) Informações necessárias à análise das razões que o justificam e à apreciação dos objectivos a atingir, dos meios escolhidos e das consequências previsíveis da sua aplicação;
- b) Articulação do projecto com as linhas de acção governativa;
- c) Nota de encargos, enumerando os meios humanos e financeiros

necessários à sua execução e indicando a forma como os últimos se repartem por diferentes anos económicos; havendo agravamento de encargos, juntar-se-á o parecer fundamentado da Direcção dos Serviços de Finanças, devidamente visado pelo Secretário-Adjunto sob cuja dependência aquele serviço se encontre.

4. Ao elaborar um projecto os serviços devem, sempre que necessário, solicitar a colaboração e o apoio técnico-jurídico do Gabinete para os Assuntos Legislativos, por forma a garantir o cumprimento do presente despacho.

5. Os projectos são enviados pelos Gabinetes dos Secretários-Adjuntos ao Gabinete do Governador, por meio de ofício, anexando os seguintes elementos:

a) Nota justificativa;

b) Síntese do seu conteúdo, para publicação no sumário do *Boletim Oficial*, indicando os elementos necessários e suficientes para dar uma noção exacta da matéria versada no diploma e a legislação por ele revogada, alterada ou suspensa;

c) Indicação de diplomas suplementares necessários à boa execução do projecto;

d) Indicação das entidades cuja audição prévia é exigida por lei;

e) Referência aos serviços e entidades que participaram na elaboração do projecto ou foram ouvidos sobre ele;

f) Referência à necessidade constitucional ou estatutária de submeter o projecto à Assembleia Legislativa.

6. Os projectos que não venham acompanhados dos elementos mencionados no número anterior são imediatamente devolvidos, para serem reformulados ou completados.

Gabinete do Governador, em Macau, 1 de Junho de 1991. —  
O Governador, *Vasco Rocha Vieira*.



# ***ANÁLISE DA SITUAÇÃO DE PROCESSOS REFERENTE AOS PRIMEIROS SEIS MESES DO PERÍODO DE OPÇÃO\****

## **APRESENTAÇÃO**

Tendo sido atribuído ao GAPI a coordenação e execução do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos serviços da República, revela-se de elevada importância proceder ao acompanhamento das diversas fases desse processo. Para tanto recorre-se ao estudo periódico e sistematizado da situação relativa às formalidades processuais desenvolvidas por este Gabinete, com vista a recolher, conhecer e interpretar dados estatísticos que permitam informar e melhor gerir o processo de integração nas suas diversas vertentes.

O presente relatório pretende caracterizar com a objectividade possível o período compreendido entre 25 de Maio e 24 de Novembro de 1994, datas que definem respectivamente o início do prazo de opção concedido aos funcionários e o "terminus" dos primeiros 6 meses.

Ainda como ponto prévio interessa salientar que, na generalidade, os dados apresentados não nos permitem neste momento fazer "projeções" fidedignas no que respeita à evolução das diferentes variáveis avaliadas, visto não ser possível com os 188 processos instruídos, inferir e concluir resultados esperados no final do período de opção para os cerca de 6 100 funcionários que constitui o universo global que se estima ter condições de integração.

---

\* Trabalho elaborado pelo Gabinete de Apoio ao Processo de Integração (GAPI).

## ENQUADRAMENTO

A publicação do Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro con-sagrou os principais direitos e condições de integração dos funcioná-rios públicos dos quadros de Macau nos serviços da República, bem como o direito de transferir a responsabilidade pelo encargo e paga-mento das respectivas pensões para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), ao pessoal aposentado ou que vier a aposentar-se até 19 de Dezembro de 1999.

A aplicação do diploma citado foi regulamentada pela publica-ção em 23 de Fevereiro de 1994 do Decreto-Lei n.º 14/94/M, que com-plementarmente veio facultar ainda a desvinculação da Administra-ção Pública mediante compensação pecuniária ou a antecipação da aposentação com transferência de responsabilidades para a CGA.

Deste modo os funcionários abrangidos pela legislação enuncia-da podem optar por três alternativas:

- *Integração* nos serviços da República ou no Quadro de Efec-tivos Interdepartamentais, caso não seja possível colocação directa;
- *Aposentação* com transferência de responsabilidades para a CGA, que pode ser antecipada;
- *Desvinculação* com recebimento de uma compensação pecuniária.

Outros instrumentos legais foram aprovados e publicados no decorrer do ano de 1994, nomeadamente os seguintes:

- Despachos normativos n.º 95/94 e n.º 96/94, de 12 de Fevereiro publicados no *Diário da República* e posteriormente no *Boletim Oficial* através do Despacho n.º 10/GM/94, de 23 de Fevereiro, que definem categorias e serviços de integração do pessoal militarizado e do Corpo de Bombeiros das FSM;
- Despacho n.º 8-D/94, de 8 de Agosto (versão rectificada) pu-blicado no *Diário da República* e a publicar no *Boletim Ofi-cial*, estabelece uma tabela de equivalências entre as carreiras de Macau e da República, do pessoal civil;
- Despacho n.º 31/GM/94, de 23 de Maio, que aprova regras e formulários para instrução dos processos de reconhecimento das opções do pessoal abrangido pelo DL n.º 357/93;
- Decreto-Lei n.º 43/94/M, de 15 de Agosto, que clarifica algu-mas situações consagradas no ordenamento jurídico do Ter-ritório, relativamente ao processo de integração na Repúbli-ca e de transferência de pensões para a CGA;
- Despacho n.º 63/GM/94, de 3 de Outubro, que define nor-mas e trâmites relativos à elaboração de mapas de pessoal pelos serviços e de listas nominativas pelo GAPI, respeitantes à fase de efectivação das opções.

A actividade do GAPI tem-se desenvolvido no cumprimento da legislação aplicável ao processo de integração atrás exposta e de acordo



com as suas atribuições, encontrando-se neste momento e durante os próximos meses, especialmente empenhado na conjugação de esforços dirigidos para a instrução do elevado número de processos individuais dos funcionários que até 24 de Maio de 1995 deverão indicar a sua opção, mobilizando todos os meios técnicos e fundamentalmente os seus recursos humanos na execução desse objectivo.

## ANÁLISE DE RESULTADOS

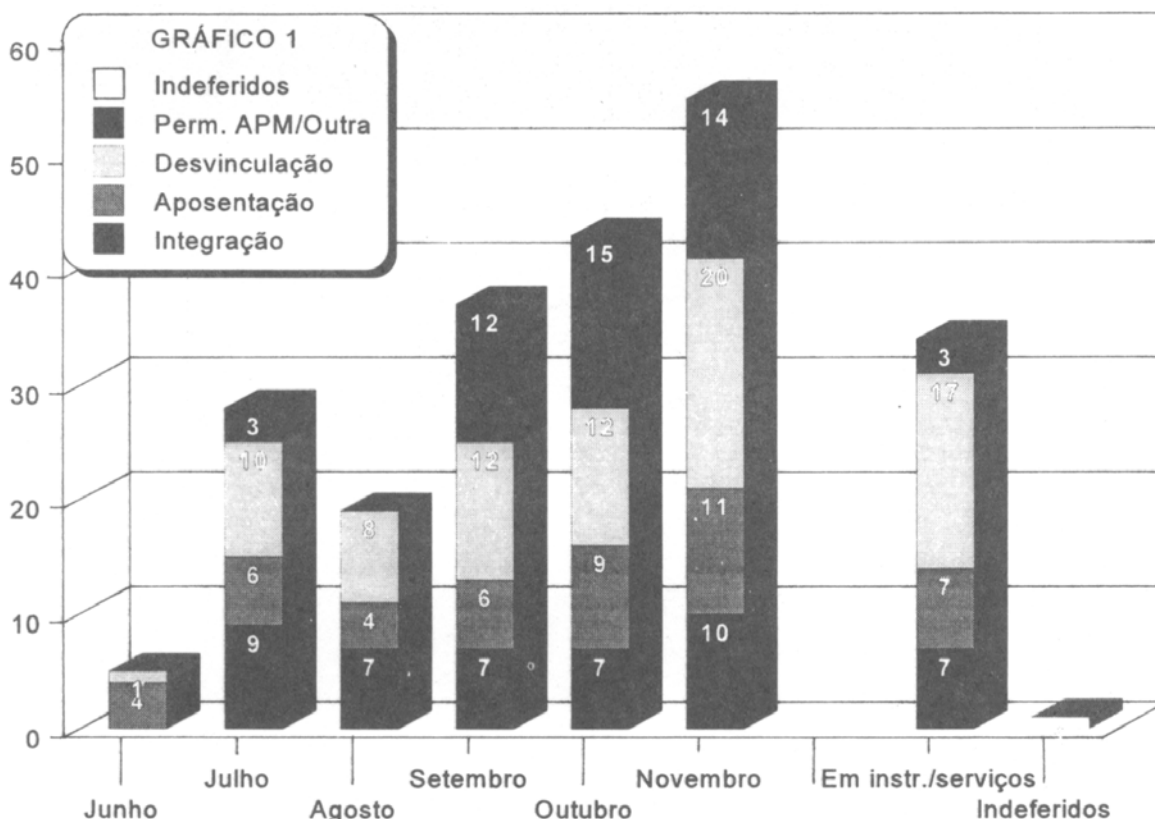
**O quantitativo total de processos entrados no GAPI durante o período compreendido entre 25 de Maio e 24 de Novembro de 1994 foi de 188.**

O gráfico 1 permite verificar qual a evolução mensal registada, sempre crescente (excepto em Agosto), bem como a distribuição por opções. Considerando o número total de processos **222** (incluindo os que se encontravam nos serviços em fase de instrução até 24/11) os funcionários optaram do seguinte modo:

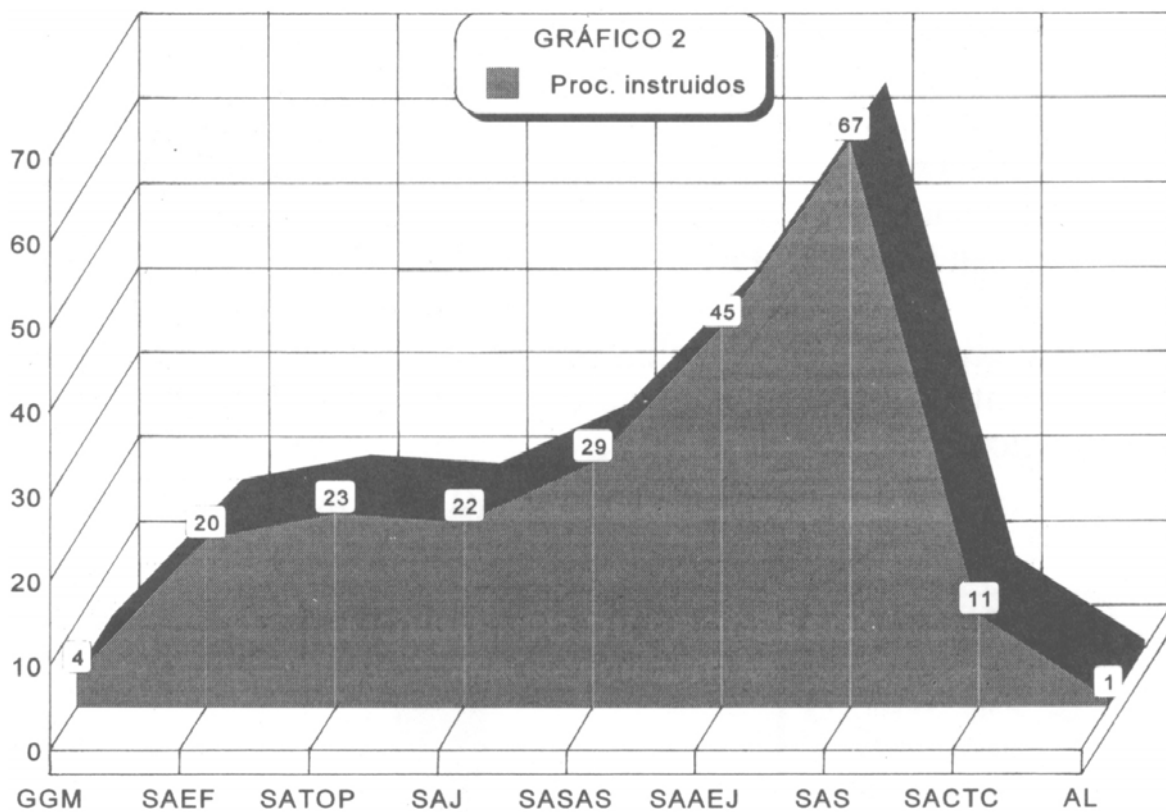
<b>Integração</b> .....	<b>47 (21,2%)</b>
<b>Aposentação</b> .....	<b>47 (21,2%)</b>
<b>Desvinculação</b> .....	<b>80 (36%)</b>
<b>Permanência na APM</b> .....	<b>47 (21,2%)</b>

Até ao momento, a escolha pela saída da Administração, com o recebimento de uma compensação pecuniária, reúne a preferência dos funcionários.

MOVIMENTO DE PROCESSOS  
ANÁLISE MENSAL POR OPÇÕES



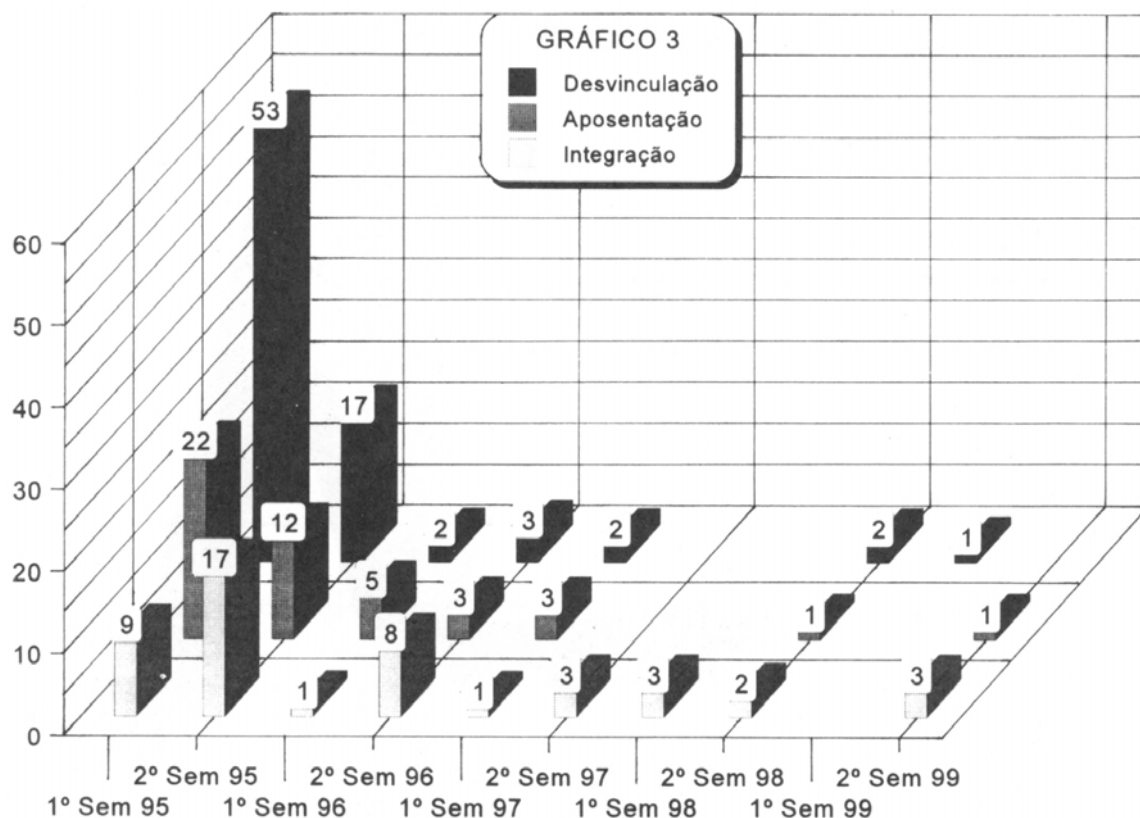
Apresenta-se no **gráfico 2** o movimento de processos já remetidos ao GAPI ou em fase de instrução pelos serviços, surgindo em 1.º lugar a área do **Secretário-Adjunto para a Segurança com o número mais elevado de processos instruídos**, constituindo 30,2% do total. Segue-se-lhe a área da Administração, Educação e Juventude com 20,3% e por último a da Comunicação, Turismo e Cultura, 4,6% (exceptuando o GGM e AL).



Importante é ainda conhecer as datas preferencialmente indicadas para a efectivação das opções e respectivos semestres.

Pelo **gráfico 3** é possível constatar e concluir que os **1.º e 2.º se-mestre de 1995** foram assinalados com maior frequência pelos funci-onários para se **desvincularem (70)**, **aposentarem (34)** e por último, **integrarem nos serviços da República (26)**, representando, no período em análise, **74,7%** do total das indicações manifestadas.

MOVIMENTO DE PROCESSOS  
INDICAÇÃO DE EFECTIVAÇÃO DE OPÇÕES

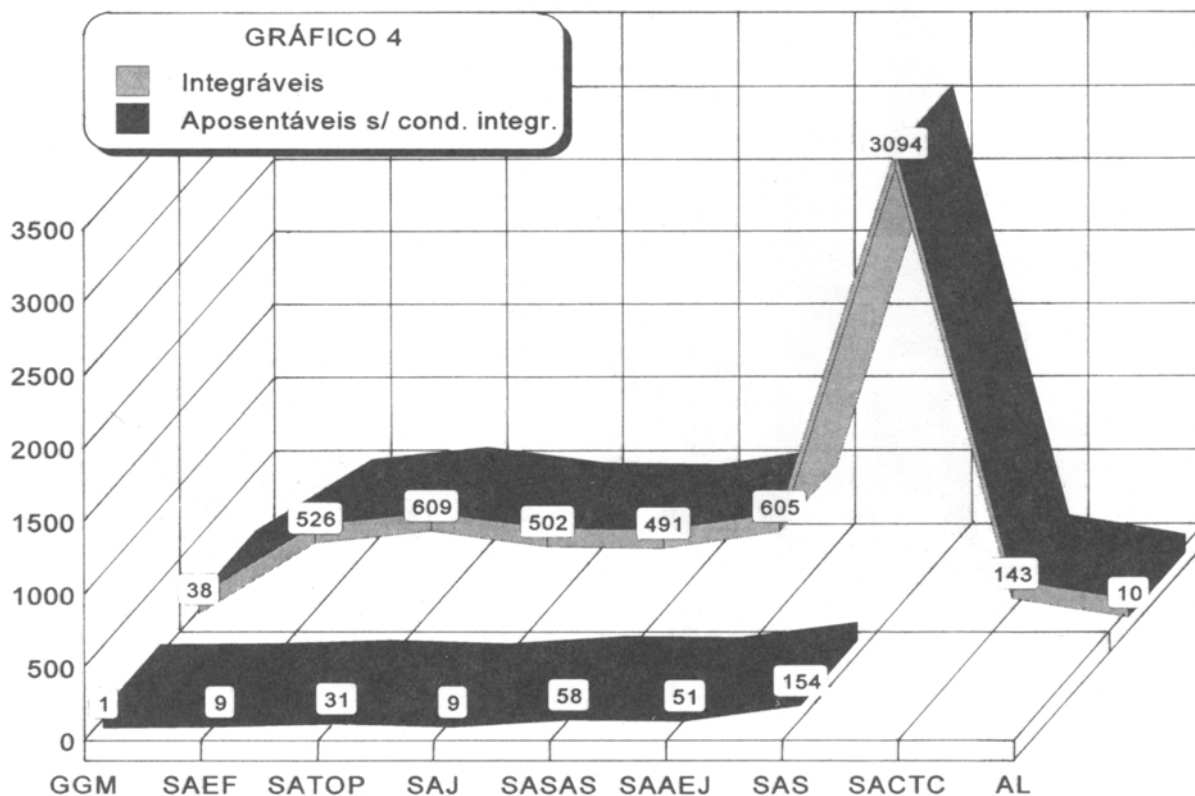


A consulta aos serviços permitiu conhecer com maior rigor o **universo de pessoal integrável (total 6018)\*** bem como o **pessoal sem condições de integração mas que possa requerer a aposentação voluntária até 19 de Dezembro de 1999 (total 313)**.

O **gráfico 4** destaca a distribuição dos dados obtidos por tutelas, constatando-se que a área da **Segurança possui o maior número de funcionários com condições de integração (51,4%)** e inversamente a área da **Comunicação, Turismo e Cultura apresenta o quantitativo menor de pessoal integrável (2,4%)**, exceptuando o GGM e a AL.

Relativamente à segunda variável verificam-se idênticas tendências nas mesmas áreas.

PESSOAL INTEGRÁVEL E APOSENTÁVEL  
ANÁLISE POR TUTELAS

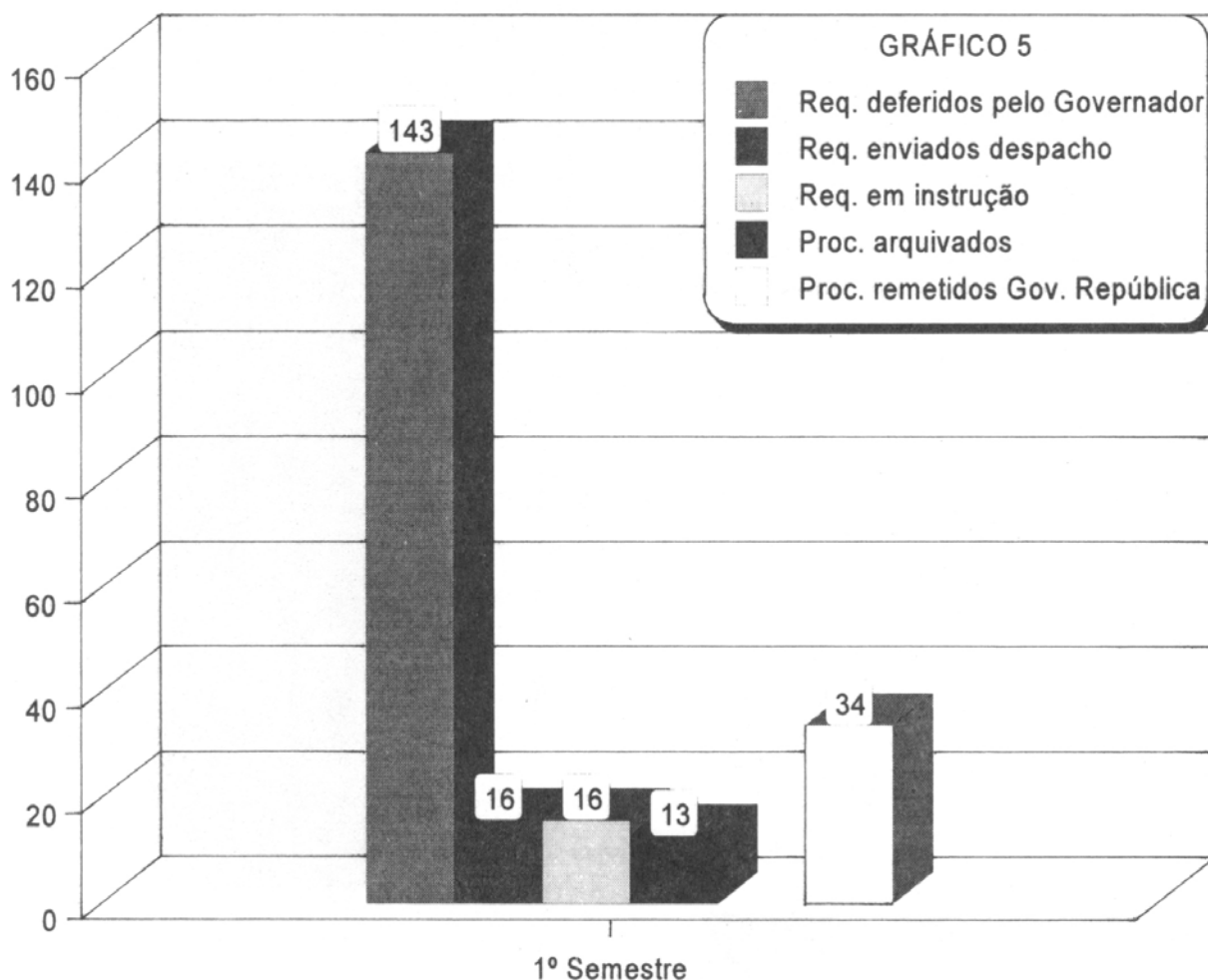


\* Admite-se apesar de tudo que este número não abranja pessoal que não se encontra em exercício de funções nos serviços da Administração Pública de Macau (APM), por estar designadamente em licença de longa duração ou em comissão eventual de serviço fora do Território.

No que respeita à **situação** até 24 de Novembro de 1994, o **gráfi-co 5** apresenta o **total de requerimentos deferidos pelo Governador (143)** que corresponde a **76,1%** dos processos entrados no GAPI, o número de requerimentos enviados para despacho (16), os que se en-contram em fase de instrução (16) e os arquivados (13).

O mesmo gráfico evidencia ainda os **requerimentos remetidos ao Governo da República (34)** para despacho do Secretário de Esta-do do Orçamento de **reconhecimento do direito de integração**, equi-valente a **85%** dos processos recebidos que indicam esta opção.

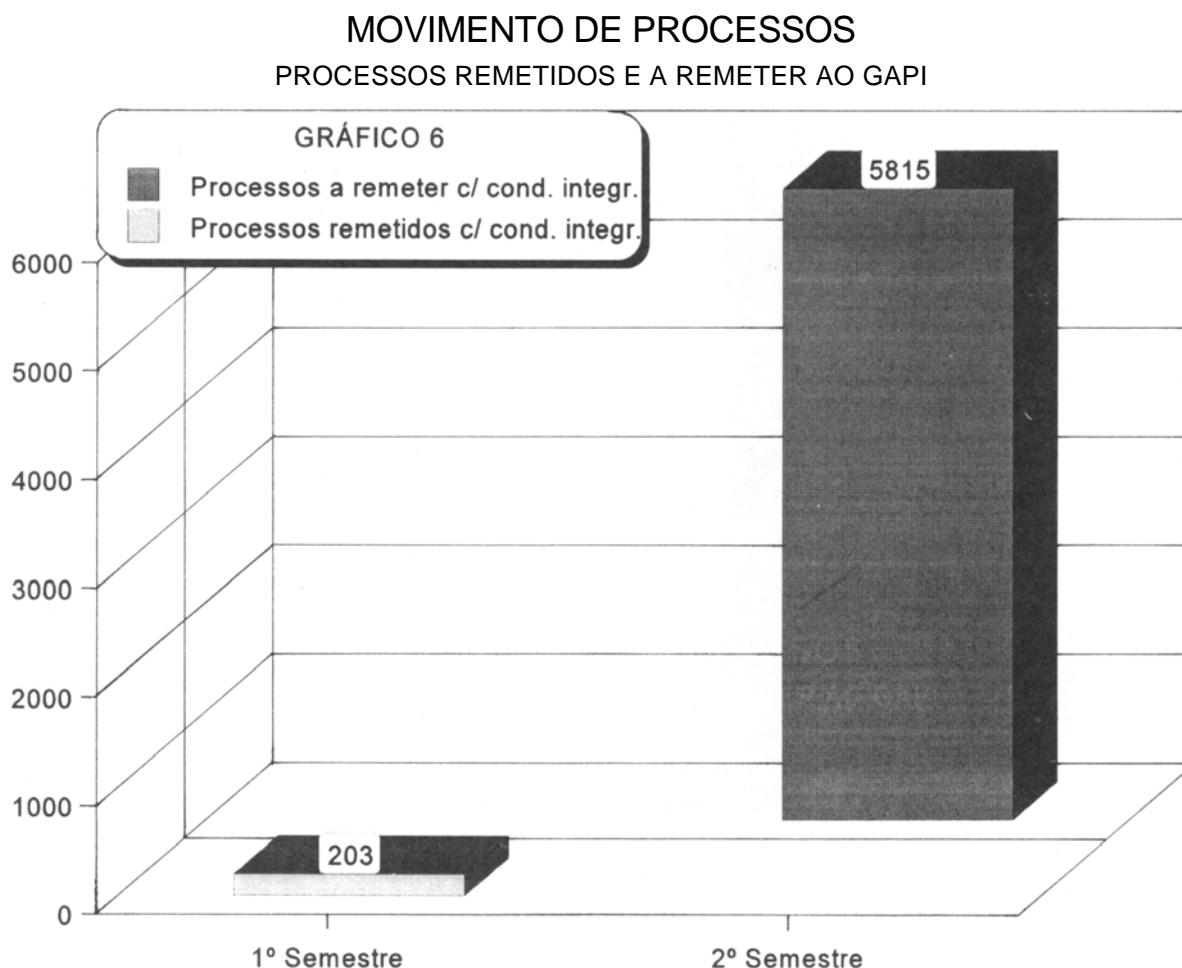
MOVIMENTO DE PROCESSOS  
SITUAÇÃO DE REQUERIMENTOS



Convém salientar que os processos arquivados englobam situa-ções como o indeferimento por incumprimento dos requisitos legais ou o mero conhecimento de declarações de permanência na APM de pessoal sem condições de integração nem de aposentação até 1999, e que portanto estão fora do universo de aplicação dos DL n.º 357/93 e DLn.º 14/94/M.

Considerando os processos que entraram no GAPI durante o período em estudo neste relatório e o número global previsível de funcionários que deverão ainda optar até 24 de Maio do corrente ano (**aprox.5800**), pode avaliar-se desde já o volume de trabalho que este Gabinete terá de desenvolver nos próximos meses, a fim de dar cabal cumprimento às suas atribuições, especialmente na fase de organização e instrução processual para reconhecimento de S. Ex.<sup>a</sup> o Governador.

O **gráfico 6** representa os valores absolutos em análise, correspondendo **3,4%** aos requerimentos já recebidos de pessoal com condições de integração (**203**) e estimando-se em **96,6%** o máximo de processos que ainda podem ser remetidos ao GAPI pelos serviços.



## CONCLUSÕES

A caracterização expressa neste Relatório referente ao período de opção dos funcionários de Macau compreendido entre 25 de Maio e 24 de Novembro de 1994 permite destacar as seguintes conclusões:

**1 . O GAPI recebeu 188 processos** dos serviços. Contudo até 4 de Janeiro de 1995 entraram os requerimentos que se encontravam em fase de instrução nos diferentes organismos da Administração, recebidos por estes até 24/11/94 (34).

Assim, é de **222 o número total de processos referentes aos primeiros 6 meses;**

2. A opção **desvinculação** constitui a **escolha preferencial dos funcionários (36%);**
3. As opções **integração, aposentação e permanência na APM** exibem o mesmo valor percentual das escolhas dos funcionários **(21,2%);**
4. As três tutelas que instruíram maior número de processos foram:

- **Segurança (30,2%)**
- Administração, Educação e Juventude (20,3%)
- Saúde e Assuntos Sociais (13,1%);

5. As **datas indicadas pela maioria dos funcionários (74,7%) para a efectivação das opções** foram o **1.º e 2.º semestre de 1995,** destacando-se por ordem de preferência:

- **desvinculação (53,8%)**
- aposentação (26,2%)
- integração (20%);

6. O universo previsível de **peçoal com condições de integração** cifra-se em **6 018 funcionários e sem condições de integração mas com possibilidade de requerer a aposentação voluntária até 19 de Dezembro de 1999,** em 313.

As três tutelas com o número mais elevado de peçoal integrável são:

- **Segurança com 3 094 (51,4%)**
- Transportes e Obras Públicas com 609 (10,1%)
- Administração, Educação e Juventude com 605 (10%);

7. Por último, **podem ser recebidos pelo GAPI até 24 de Maio de 1995, 6 331 processos** de peçoal a integrar, aposentar (com ou sem condições de integração) ou desvincular da Administração Pública de Macau, correspondendo os **processos já remetidos ao GAPI a 3,2%** do total ainda a instruir, de acordo com os prazos estipulados no Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro e Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro.

