

Decreto-Lei n.º 85/84/M

de 11 de Agosto

Bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau

1. De acordo com o Estatuto Orgânico de Macau (E.O.M.), os serviços públicos de Macau constituem, com uma única excepção - os órgãos de administração da justiça ordinária - organismos privativos do Território, podendo constituir entidades autónomas, dotadas ou não de personalidade jurídica.

O reordenamento da Administração Pública operado dentro do quadro da autonomia consagrado pelo Estatuto Orgânico de Macau assentou fundamentalmente em dois tipos de estruturas, consoante a importância e a natureza dos serviços prestados: direcções de serviços e repartições territoriais. Outras formas organizativas foram no entanto ensaiadas nos últimos anos, pela adopção de figuras jurídicas de gestão autónoma e pela criação de outro tipo de estruturas, mais flexíveis, ainda que referenciadas aos dois tipos de organização atrás mencionados.

A evolução recente da organização administrativa do Território pode, em síntese, ser caracterizada pelos seguintes vectores:

- Reestruturação e modernização de serviços já existentes;
- Criação de serviços correspondentes a novas áreas de intervenção da Administração;
- Cisão e ampliação das atribuições de serviços existentes;
- Surgimento de uma administração institucional, com vários graus de autonomia administrativa, financeira ou patrimonial, ilustrada pela criação de empresas públicas e de institutos autónomos;
- Concessão de serviços públicos.

O E.O.M. consagra que o pessoal dos serviços públicos se integra nos quadros próprios do Território, ficando apenas sujeito à autoridade e fiscalização dos seus órgãos.

Num total de cerca de 4 000 funcionários e agentes, o pessoal da Administração Pública continua a reger-se, no essencial, pelo Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (E.F.U.), diploma que sofreu no decorrer dos anos várias alterações pontuais, de maior ou menor envergadura, as quais lhe fizeram perder a inicial identidade, porquanto nem sempre tiveram em conta a sistemática estatutária.

Parte desse pessoal, principalmente quadros superiores e médios - anteriormente proveniente dos «quadros comuns» da administração ultramarina - dada a rigidez do mercado de trabalho local e o requisito da nacionalidade portuguesa para a nomeação em cargos públicos, vem sendo recrutado nos serviços dependentes dos órgãos de soberania da República, ao abrigo do n.º 1 do artigo 69.º do E.O.M.

Nas Linhas de Acção Governativa enunciam-se dois grandes objectivos do Governo, realizáveis a curto e médio prazo, para o sector da Administração Pública: o reforço dos seus meios de acção e a melhoria das suas relações com os administrados.

No mesmo texto programático são definidas as três áreas de actuação do Governo na prossecução desses objectivos: as estruturas dos serviços, o funcionamento dos serviços e o regime do pessoal.

Deste modo e na execução da política de modernização da Administração Pública do Território, aprova-se um conjunto de quatro diplomas que o Governo reputa essenciais, visando facilitar o reordenamento estrutural da Administração, a adopção de critérios e processos de gestão racional dos recursos humanos e a dignificação profissional dos seus funcionários e agentes. Trata-se das bases gerais de estrutura orgânica da Administração Pública de Macau, do regime geral das carreiras comuns do pessoal da Administração Pública de Macau, do regime do pessoal de direcção e de chefia e das regras de provimento em cargos públicos.

Quanto ao processo administrativo, serão brevemente aprovadas normas tendentes a simplificar o trabalho administrativo e a aumentar as garantias dos administrados, pela adopção de critérios de fundamentação do acto administrativo e do controlo da respectiva legalidade, bem como pela utilização da língua chinesa a par da portuguesa.

Das inovações introduzidas pelos quatro decretos-leis que nesta data se publicam, se dá conta nos respectivos preâmbulos e, no presente, as referentes à matéria que regula.

2. Ao redefinir-se as bases sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Território pretendeu-se institucionalizar uma sistemática estrutura que, de algum modo e por força das necessidades de desenvolvimento dos próprios serviços, vem sendo seguida, nalguns aspectos, pelas leis orgânicas mais recentes. O presente diploma propõe assim uma nova filosofia de administração no que concerne:

- À estruturação dos seus órgãos e serviços em função de objectivos claramente definidos, fazendo-lhes corresponder níveis de responsabilidade de gestão próprios;
- Ao incremento de medidas de enquadramento e de gestão de recursos humanos, tendentes a dignificar o nível estatutário dos funcionários públicos;
- Ao sentido e prática de gestão pública, com vista a conseguir-se chegar ao planeamento integrado, designadamente em matéria de efectivos da Administração.

Com efeito, a racionalização das administrações é questão que preocupa os governos na justa proporção do crescimento das suas estruturas; se é certo que é importante o papel dos organismos de controlo de gestão e da legalidade, hoje mais do que nunca orientados no sentido da formação, do aperfeiçoamento e da estabilidade de uma ética da função pública, não há dúvidas de que a tão pretendida moralização da máquina administrativa passa, antes de tudo, pelos processos de simplificação das estruturas e pela transparência da sua actuação.

A Administração Pública do Território não pode considerar-se uma máquina pesada. Mas, resultando do emaranhado da legislação vigente no Território, aprovada em fases diversas e sem um adequado enquadramento global, importa tomar medidas no que se refere à

clarificação das estruturas e à simplificação do seu funcionamento por forma a que a Administração dê o passo que o desenvolvimento económico e social do Território exige. E isto com vista à prossecução de um duplo objectivo:

- Adaptar o crescimento da máquina administrativa às necessidades reais, evitando a tendência para o seu empolamento excessivo;
- Tomar medidas pragmáticas no âmbito da simplificação e clareza das estruturas.

3. São traços fundamentais deste diploma:

- A flexibilidade na estruturação dos serviços deve ser característica essencial da sua organização ou reorganização, princípio sem o qual os objectivos da eficiência e da eficácia nunca poderão ser atingidos. Por isso se rejeitam expressamente os modelos rígidos;
- O princípio da flexibilidade não pode, porém, confundir-se com indisciplina ou condescendência no tratamento por igual de organizações desniveladas em termos de responsabilidade, autonomia, dimensão e complexidade ou diversidade de áreas de actuação.

Daqui que se estabeleçam parâmetros enquadrantes de níveis diversos dentro dos quais deve mover-se, atendendo a critérios, objectivos, a determinação dos níveis e a combinação das estruturas, bem como a dimensão dos quadros de pessoal e/ou o volume de efectivos reais;

- O estabelecimento de regras e imposição de limites à criação de novas unidades orgânicas, permitindo-se contudo, em casos especiais, o recurso à criação de comissões instaladoras ou de equipas de projectos.

Representando um esforço de modernização e racionalização das estruturas administrativas, no sentido de as tornar mais operativas face à própria dinâmica de desenvolvimento sócio-económico do Território, o presente diploma consubstancia uma vontade mais ampla de tornar a Administração Pública uma entidade desburocratizante e participativa, vocacionada para servir a comunidade que, suportando os seus custos, constitui afinal a razão da sua existência.

Nestes termos;

Ouvido o Conselho Consultivo;

O Governador de Macau decreta, nos termos do n.º 1 do **artigo 13.º do Estatuto Orgânico de Macau**, para valer como lei no território de Macau, o seguinte:

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1.º

(Âmbito)

1. Os princípios estabelecidos neste diploma aplicam-se a todos os serviços públicos da Administração Pública do território de Macau, incluindo os serviços autónomos.

2. As câmaras municipais tomarão como princípios organizativos as disposições deste diploma.*

*** Revogado - Consulte também: Lei n.º 17/2001**

3. A aplicação do disposto neste diploma aos serviços de registos e notariado, serviços de saúde, estabelecimentos prisionais e de ensino, bem como à Polícia Judiciária e às secretarias da Assembleia Legislativa e do Conselho Consultivo será objecto das necessárias adaptações, que tenham em conta a sua especial natureza e organização.

4. Exceptuam-se da aplicação deste diploma os serviços sob dependência orgânica do Comando das Forças de Segurança de Macau e as secretarias dos Tribunais, da Assembleia Legislativa e do Conselho Consultivo.

Artigo 2.º

(Princípio geral)

Todos os serviços públicos do Território exercem a sua acção na dependência directa do Governador e sob o imperativo das leis, no acatamento das determinações dos Tribunais e na prossecução dos interesses legítimos da população.

Artigo 3.º

(Delegação de competência)

1. O Governador pode delegar no Comandante das Forças de Segurança e nos Secretários-Adjuntos, ou nos directores dos serviços dele directamente dependentes as suas competências executivas em relação a todos ou a alguns dos assuntos relativos aos serviços públicos.

2. A tutela das câmaras municipais rege-se pela legislação aplicável e pode ser delegada nos termos do n.º 1.

3. A delegação de competência prevista no n.º 1 envolve a decisão em matérias das atribuições próprias dos serviços públicos, bem como em matérias de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

4. O Governador pode autorizar a subdelegação das competências delegadas no pessoal de direcção dos serviços.

5. As delegações e subdelegações de competência previstas neste artigo constarão de portarias e despachos, respectivamente, produzirão efeitos a contar da data da publicação no *Boletim Oficial* e cessarão por revogação expressa ou por exoneração da entidade delegante ou delegadas, mas manter-se-ão em vigor sempre que qualquer daquelas entidades for substituída nos termos legais.

6. A delegação e a subdelegação de competência podem conter directrizes vinculantes para a entidade delegada ou subdelegada e não privam a delegante ou subdelegante dos poderes de avocar processos e de definir orientações gerais.

Artigo 4.º

(Bases gerais de organização)

1. A organização dos serviços públicos da Administração do Território estruturar-se-á sem obediência a modelos rígidos, pautando-se pelo princípio da flexibilidade necessária aos objectivos fundamentais da eficiência e da eficácia.

2. A flexibilidade referida no número anterior terá como limites, sem prejuízo dos parâmetros estabelecidos no artigo 5.º:

a) Do ponto de vista da estrutura, uma correspondência, tão correcta quanto possível, quer em termos de nível quer em termos de número, entre as unidades ou subunidades orgânicas e as áreas diferenciadas de actuação;

b) Do ponto de vista da fixação dos quadros de pessoal, o equilíbrio entre as cargas de trabalho e os efectivos necessários.

Artigo 5.º*

(Organização dos serviços públicos)

1. Os serviços públicos estruturam-se do seguinte modo:

a) Direcção de serviços;

b) Direcção;

c) Departamento;

d) Divisão;

e) Sector;

f) Secretaria;

g) Secção.

2. A designação das unidades orgânicas deverá ser formulada de modo a traduzir a sua identificação, de acordo com as respectivas atribuições fundamentais e tendo em conta a sua adequação à língua chinesa.

3. A estrutura orgânica referida no n.º 1 não é impeditiva da adopção de nomenclatura específica em função das características especiais do serviço, da natureza da sua área de intervenção ou mesmo do peso da designação tradicional, devendo, porém, o seu nível reportar-se, expressamente, a um dos níveis estruturais referidos no n.º 1.

4. As direcções de serviços e as direcções são unidades orgânicas dependentes directamente do Governador.

5. Os departamentos constituem subunidades orgânicas das direcções de serviços e excepcionalmente das direcções.
6. As divisões constituem subunidades orgânicas de natureza essencialmente técnica das direcções de serviços e das direcções ou dos departamentos.
7. Os sectores constituem subunidades orgânicas de natureza técnica, com predominância executiva, das direcções de serviços e das direcções, bem como dos departamentos e das divisões integradas em direcções de serviços e direcções ou, excepcionalmente, das divisões integradas em departamentos.
8. As secretarias são subunidades orgânicas de natureza administrativa das direcções de serviços, em número nunca superior a uma por unidade orgânica.
9. As secções constituem subunidades orgânicas de natureza administrativa, podendo integrar-se em subunidades orgânicas de nível superior.

*** Alterado - Consulte também: Lei n.º 8/87/M**

Artigo 6.º

(Critérios de delimitação)

Para delimitação dos níveis correspondentes a direcção de serviços e a direcção devem ser tidos em conta, nomeadamente, os critérios seguintes:

- a) Nível de responsabilidade orgânica, destinado a avaliar o impacto e a magnitude que os resultados produzidos por cada unidade orgânica têm nos objectivos totais ou finais do aparelho político-administrativo do Governo;
- b) Nível de amplitude de gestão, destinado a avaliar o grau de diversidade e complexidade das actividades cometidas a cada unidade orgânica;
- c) Coeficiente de enquadramento, destinado a avaliar a relação entre o número de subordinados directos e o número de níveis de direcção e chefia dentro de cada unidade orgânica.

Artigo 7.º

(Criação de outras unidades orgânicas)

A criação de unidades ou subunidades orgânicas que não obedeçam à estruturação definida no artigo 5.º deve ser justificada em função das atribuições permanentes ou da especialidade da actividade desenvolvida.

Artigo 8.º

(Correspondência entre cargos e unidades orgânicas)

1. O número de lugares de pessoal de direcção e de chefia deve corresponder ao número de unidades e subunidades orgânicas fixadas na legislação orgânica de cada serviço.
2. O disposto no número anterior não se aplica aos lugares de subdirector e de adjunto.

Artigo 9.º

(Regime de instalação)

1. Em casos especiais, justificados com base no desenvolvimento do Território ou no ajustamento da Administração, o Governador poderá, mediante despacho publicado no *Boletim Oficial*, nomear comissões instaladoras para a instalação de novos serviços.
2. Do despacho referido no número anterior constarão ainda:
 - a) O prazo de duração do regime de instalação que não deverá, em regra, exceder seis meses;
 - b) A especificação do respectivo regime de pessoal, de acordo com os princípios genéricos legalmente fixados.

Artigo 10.º

(Equipas de projecto)

Para a realização de projectos especiais de natureza transitória, podem ser constituídas, por despacho do Governador, equipas de projecto integradas por funcionários ou pessoal contratado, devendo ser fixado no mesmo despacho:

- a) O objectivo e a duração previsível do projecto;
- b) A cobertura orçamental;
- c) A designação da chefia do projecto e a remuneração correspondente.

Artigo 11.º**

(Quadros de pessoal)

1. Os quadros de pessoal devem reflectir qualitativa e quantitativamente as necessidades do serviço, avaliadas em função da sua natureza e objectivos prosseguidos e das respectivas cargas de trabalho.
2. O número de lugares em cada carreira, horizontal ou vertical, é fixado por dotação global, salvo o disposto no número seguinte.*
3. Nas carreiras específicas verticais podem ser fixadas dotações próprias para cada grau ou categoria.*
4. O disposto no n.º 2 do presente artigo não prejudica as regras gerais ou especiais de acesso.*

5. Os quadros de pessoal podem ser alterados por portaria, sempre que se verifiquem ocorrências especiais, designadamente alteração das atribuições dos serviços ou seja manifesta a sua inadequação ao disposto no n.º 1 deste artigo.

6. As alterações decorrentes do número anterior não poderão inovar em matéria de carreiras e do respectivo regime.

*** Alterado - Consulte também: Decreto-Lei n.º 15/88/M**

**** Revogado - Consulte também: Lei n.º 14/2009**

CAPÍTULO II

Criação, reestruturação e extinção de serviços

Artigo 12.º

(Criação e reestruturação de serviços)

1. Ao Governador compete criar, reestruturar ou extinguir os serviços públicos, bem como rever os respectivos quadros de pessoal.
2. Os diplomas orgânicos devem conter capítulos sobre:
 - a) Natureza jurídica e atribuições;
 - b) Órgãos e subunidades orgânicas, respectivas competências e normas de funcionamento, quando não constem já de diploma genérico sobre procedimentos administrativos;
 - c) Pessoal, com remissão para a lei aplicável às respectivas carreiras ou por definição do normativo especial aplicável;
 - d) Disposições finais e transitórias, se for caso disso.
3. Os diplomas orgânicos relativos a serviços com autonomia administrativa e financeira devem definir, no capítulo referido na alínea a) do n.º 2, o respectivo regime administrativo e financeiro, e conter ainda um capítulo sobre administração financeira e patrimonial.

Artigo 13.º*

(Estrutura dos quadros de pessoal)

1. Os diplomas orgânicos a aprovar após a publicação do presente decreto-lei estruturarão os quadros de pessoal, de acordo com os seguintes grupos:
 - a) Pessoal de direcção e de chefia;
 - b) Pessoal técnico;
 - c) Pessoal técnico auxiliar;

- d) Pessoal administrativo;
- e) Pessoal dos serviços auxiliares.

2. As carreiras específicas constituirão grupos autónomos que se integrarão nos quadros de pessoal de acordo com o princípio da aproximação por níveis de qualificação e salarial.

*** Revogado - Consulte também: Lei n.º 14/2009**

Artigo 14.º

(Fundamentação dos projectos de diploma)

1. Os projectos de diploma respeitantes à criação ou reestruturação de serviços públicos deverão ser instruídos com:

- a) A fundamentação da estrutura proposta, numa óptica de racionalização orgânica e funcional;
- b) A análise qualitativa das necessidades em matéria de pessoal, por referência à estrutura proposta;
- c) Um mapa de modelo anexo, sempre que dos diplomas resulte a criação ou alteração de quadros de pessoal;
- d) A previsão dos custos imediatos e a prazo de dois anos;
- e) Informação da Direcção dos Serviços de Finanças sobre a oportunidade financeira do projecto, no caso dos serviços simples, ou da entidade proponente quanto à cobertura orçamental, no caso de serviços autónomos.

2. Nos casos previstos no artigo 7.º, a fundamentação do projecto deverá conter a indicação dos motivos que determinam o afastamento da estrutura fixada no artigo 5.º

3. Os projectos de portarias de criação ou alteração dos quadros de pessoal serão instruídos nos termos das alíneas b) a e) do n.º 1.

4. Na preparação dos projectos deve ter-se em conta:

- a) A eventual existência de serviços que prossigam objectivos idênticos ou complementares;
- b) O acréscimo da eficiência dos serviços e a inserção dos encargos do projecto na política orçamental geral;
- c) A adequação da estrutura e dos efectivos aos objectivos a prosseguir pelo serviço;
- d) A compatibilização com o regime geral da função pública.

Artigo 15.º

(Extinção de serviços)

1. Na sequência de um processo de racionalização das estruturas ou quando se concluem os objectivos subjacentes às atribuições de um serviço, deve proceder-se à sua extinção ou à fusão com outro serviço já existente.
2. O diploma que proceder à extinção ou fusão prevista no n.º 1 estabelecerá, relativamente ao seu pessoal:
 - a) A sua transição para o serviço que tenha absorvido, total ou parcialmente, as atribuições do serviço extinto;
 - b) A sua transição para outro ou outros serviços;
 - c) Esquemas especiais de aposentação voluntária;
 - d) Reclassificação profissional.
3. Os critérios a adoptar na decisão terão em conta a necessidade de garantir a adequação entre as qualificações e experiência profissional do pessoal e as efectivas carências e disponibilidades dos serviços de transição.

Artigo 16.º

(Reclassificações)

1. Em caso de criação ou alteração dos quadros de pessoal, é vedado prever promoções automáticas ou reclassificações, salvo nos casos previstos nos números seguintes.
2. Quando, por força da reestruturação ou extinção de serviços ou da criação ou extinção de carreiras ou categorias, existam funcionários ou agentes cujas funções não tenham ou deixem de ter correspondência no quadro a que pertençam ou venham a pertencer, haverá lugar a reclassificação profissional, a qual se fará para carreira ou categoria correspondente às funções exercidas.
3. A reclassificação profissional faz-se para a categoria que, dentro da carreira, detenha o índice salarial mais próximo do que o funcionário possuía, podendo ser dispensado o requisito habilitacional.
4. A reclassificação profissional processa-se por despacho do Governador, independentemente de visto e posse, com anotação do Tribunal Administrativo e publicação no Boletim Oficial.

Artigo 17.º

(Gestão previsional de efectivos)

1. Os serviços devem elaborar anualmente um plano de gestão de efectivos em função da evolução dos seus programas de actividade e das suas disponibilidades financeiras, tendo em consideração as normas aplicáveis sobre progressão e promoção do seu pessoal.

2. O plano previsto no número anterior instruirá a proposta de orçamento para o ano seguinte.

CAPÍTULO III

Disposições finais e transitórias

Artigo 18.º

(Transição)

1. Às actuais direcções de serviços e serviços equiparados corresponde o nível de direcção de serviços.
2. Às actuais repartições ou subunidades orgânicas equiparadas corresponde o nível de departamento.
3. Em portaria, a publicar até 31 de Março de 1985, será estabelecida a correspondência orgânica das actuais repartições territoriais e divisões, bem como das estruturas equiparadas, sem prejuízo das reestruturações que venham entretanto a ser aprovadas.*
4. As actuais secretarias-gerais e as secretarias chefiadas por funcionários de letra H ou superior são equiparadas a secretaria; às restantes é aplicável a previsão do n.º 3.
5. As equiparações ou correspondências previstas neste artigo não obstam à manutenção de designações específicas existentes.

*** Alterado - Consulte também: Decreto-Lei n.º 1/85/M**

Artigo 19.º

(Dúvidas)

As dúvidas suscitadas pelo presente diploma serão objecto de despacho do Governador.

Artigo 20.º

(Revogação)

É revogada a **Lei n.º 10/79/M**, de 28 de Abril, e demais legislação contrária.

Artigo 21.º

(Entrada em vigor)

O presente diploma entra em vigor em 1 de Setembro de 1984.

Aprovado em 9 de Agosto de 1984.

Publique-se.

[illegible]

1) O mapa é exemplificativo, devendo ser acrescentado dos anexos necessários referentes às

- 4) Incluem-se no grupo de «pessoal de direcção e de chefia» não só os cargos cujo regime consta do **Decreto-Lei n.º 88/84/M**, de 11 de Agosto, mas também os que tiverem designações e regimes especiais;
 - 5) No «pessoal técnico» devem incluir-se as carreiras de técnico e de assistente técnico;
 - 6) Incluem-se no grupo do «pessoal técnico auxiliar», designadamente, as carreiras de adjunto técnico, auxiliar técnico, desenhador, etc.;
 - 7) No grupo do «pessoal administrativo» devem incluir-se as carreiras de oficial administrativo, escriturário-dactilógrafo, ou outras cujas funções sejam de natureza predominantemente administrativa;
 - 8) No grupo do «pessoal dos serviços auxiliares» devem inserir-se, nomeadamente, as carreiras do pessoal auxiliar e motoristas.
-