

Análise do dever de lealdade dos funcionários públicos na RAEM

*Li Yanping**

I. Introdução

O dever de lealdade dos funcionários públicos é uma parte importante da ética administrativa, mas também tem sido contemplado na legislação, em muitos países; sendo assim será que este dever pertence a uma obrigação jurídica ou moral? Como é que o sistema dos serviços públicos alcança o dever de lealdade dos funcionários públicos?

Esta é uma questão de interesse geral enfrentada pela administração pública em todo o mundo; muitos países estão a explorar as normas e a base teórica sobre o dever de lealdade dos funcionários públicos alinhado ao ambiente político, económico e cultural. A Região Administrativa Especial de Macau emitiu o Despacho do Chefe do Executivo n.º 384/2010 sobre as exigências especiais da liderança e cargos executivos do serviço público em 2010, formando um conteúdo “leal, cortês e integridade altruísta” como núcleo normativo. A lealdade dos funcionários públicos tornou-se claramente um centro de atenção de exigências administrativas em normas éticas e morais para o Governo da RAEM. Assim, apresentamos as seguintes questões: os funcionários públicos são leais a quem? Como ser leal? Onde é que se encontra o limite do dever de lealdade? Além disso, o dever de lealdade dos funcionários públicos da Região Administrativa Especial de Macau, sob as condições do princípio “um país, dois sistemas”, tem um conteúdo e características diferentes em comparação com o do Continente; porém, a lealdade ao país e aos interesses fundamentais do povo chinês deveriam ser obrigações e responsabilidades básicas de todos os funcionários públicos. Nesta perspectiva, o dever de lealdade dos funcionários públicos em Macau pode ser discutido num contexto mais amplo. Este artigo analisa o conteúdo do dever de lealdade no sistema de serviço público de Macau, baseado na introdução

* Professor Associado, Centro de Estudos “Um País, Dois Sistemas”, Instituto Politécnico de Macau.

da teoria geral do dever de lealdade dos funcionários públicos, destacando que o dever de lealdade no sistema dos serviços públicos se encontra consagrado na “Lei Básica de Macau” como núcleo, mas há ainda espaço para uma discussão mais aprofundada sobre o conteúdo do dever de lealdade dos funcionários públicos.

II. A teoria geral do dever de lealdade dos funcionários públicos.

Os funcionários públicos são grupos de profissionais envolvidos no serviço público, e desempenham um papel importante para a prossecução dos objectivos nacionais e as funções do Governo. Se não houver implementação estável de várias normas e regulamentos pelos funcionários públicos, seria difícil imaginar que os países possam implementar o Estado de Direito. Os funcionários públicos não só têm de contribuir inteiramente com o seu esforço mental, mas também em a sua lealdade ao país, que é quase o requisito comum de gestão da função pública de todos os Estados de direito. Por exemplo, “o Regulamento de ética do Governo dos EUA” prevê que, todos os funcionários do governo, incluindo funcionários do governo, devem ter a maior lealdade aos princípios constitucionais e ao Estado do que os indivíduos, partidos políticos ou departamentos do governo. “O Direito do Serviço Público Federal Suíço” afirma: “As acções dos funcionários públicos devem ser de acordo com os interesses federais e não fazer alguma coisa para prejudicar a federação.” “A lei do funcionário público nacional do Japão” estipula que os funcionários públicos devem prestar juramento em serviço. O funcionário deve cumprir as leis e obedecer fielmente os comandos do supervisor ao realizar as funções. Os funcionários devem cumprir as leis e obedecer aos comandos do supervisor ao realizar fielmente os deveres. A constituição Alemã estipula claramente que os funcionários devem ter obrigação de ser leais ao país e à Constituição. Nestes países, o dever de lealdade dos funcionários públicos é enfatizada especialmente na Alemanha, a sua disciplina e lealdade são também elogiadas pelo mundo, os sistemas e teorias da função pública são também apreendidos por outros países. Em geral, a teoria sobre as obrigações de lealdade dos funcionários públicos focaliza os seguintes aspectos:

1. A questão objectiva da dedicação. Desde os tempos imperiais à sociedade democrática, o objectivo da dedicação dos funcionários pú-

blicos tem sofrido alterações significativas. Nos tempos imperiais, os funcionários públicos eram geralmente considerados como servidores do rei; sendo assim, eles eram leais apenas ao rei. Por exemplo, “A Lei Geral do Estado prussiano” de 1794 na Alemanha afirma claramente que os funcionários e oficiais militares devem ser dedicados à promoção da segurança nacional, ordem e bem-estar, têm o dever especial de lealdade e obediência ao chefe de Estado além das obrigações gerais. Os funcionários públicos devem ser leais à Constituição e ao seu espírito no período democrático. “A Lei Básica do Serviço Público Federal” foi anunciado na Alemanha, em 1957, em que o artigo 35.º prevê que os funcionários públicos devem servir todo o país; ao invés de um partido, os funcionários públicos devem desempenhar as funções com espírito neutro e imparcial, e devem concentrar-se nos interesses públicos e no exercício das suas funções¹. A Lei da Função Pública de 1883 dos Estados Unidos exige que os serviços públicos devem servir os interesses do país, não os interesses de qualquer partido político². Assim, com o desenvolvimento do tempo e do incremento da auto-consciência das pessoas, o objectivo da dedicação dos funcionários públicos passou de uma só pessoa para um país no sentido abstracto, que dispensa o sentido de lealdade tradicional de “servos para o mestre”, e substituí-los com o espírito de lealdade dos funcionários públicos moderno que têm a consciência individual independente.

2. O conteúdo da dedicação. Na teoria alemã, a lealdade é um estado psicológico das pessoas, o dever de lealdade dos funcionários públicos é um contrato psicológico entre o serviço civil e o país. O contrato psicológico é a expectativa de uma parte para com a outra e a auto-consciência no que a outra parte deveria fazer, é uma exigência de interesse unilateral que poderá não ser reconhecida e comprometida. Portanto, a dedicação como um estado psicológico deve ser reflectida em alguns tipos de desempenho externo. O académico alemão R. Piloty propôs o denominado dever de lealdade civil, ou seja, independentemente do tempo, dentro e fora das suas funções, todos aqueles que realizam comportamentos prejudiciais ao serviço, são responsáveis pela obrigação de omissão de um dever obrigatório (“obligation of nonfeasance”). Após a II Guerra Mundial,

¹ Chen Xinmin: A Teoria e Prática do Direito Público em Rechtsstaat (2), Imprensa da Universidade de Ciência Política e Direito da China, 2007, pp.26-36.

² Wang Mingyang. Direito Administrativo americano. Editora: China legal publishing house. 1995, p.202.

com base nas experiências amargas da República de Weimar alemã, os resultados das reflexões na Alemanha foram para exigir aos funcionários públicos que reconheçam a ideia de Estado de direito perseguido pela Constituição democrática, o valor da liberdade e da igualdade, respeito pelos direitos humanos e pela soberania do povo e outras ideias; os funcionários públicos devem opor-se e lutar contra as ideias de luta violenta, o pensamento autocrático. Por outras palavras, a lealdade não é apenas uma obrigação negativa de omissão, mas uma atitude e acção positiva.

3. A relação entre a lealdade e a obediência. No tempo em que a lealdade significava ser leal a um indivíduo, o dever de lealdade quase se envolvia na obediência; obedecer ao próprio dirigente reflecte o espírito de dedicação dos funcionários públicos. No entanto, o sentido da obediência obcecada aos dirigentes tem sido corrigido com o desenvolvimento da administração pública moderna; por outras palavras, a dedicação ao país não é totalmente reflectida na vontade submissa dos dirigentes individuais; sendo assim, para o serviço público, a lealdade para com o País e a Constituição é também sem excepção, no entanto, obedecer à responsabilidade do dirigente pode ser dispensado. Por exemplo, em França, em 1983, a Lei do Serviço Público Nacional e Local, prevê que “os funcionários públicos, independentemente da hierarquia, devem ser responsáveis pela execução do mandato. Eles devem cumprir as ordens dos seus superiores, a menos que as ordens dos seus superiores sejam claramente ilegais e possam prejudicar gravemente o interesse público”³. A Lei austríaca dos funcionários prevê que se os funcionários acreditam que uma instrução verbal do superior está errado, ele pode mostrar a sua atitude antes da implementação e o superior deve reescrever a instrução oral no texto, caso contrário ela é considerada uma indicação contra-ordem.

III. A análise institucional do dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau.

A lealdade é um conceito ético, significa dedicação no chinês moderno, e geralmente é usada para descrever as relações conjugais e religiosas. Por exemplo, no Hadith muçulmano, a religião inteira é focalizada

³ Wang Mingyang. Direito Administrativo francês. Editora: Imprensa da Universidade de Ciência Política e Direito da China. 1988, p.287.

e determinada para a lealdade, a virtude da lealdade tem o significado de orientação para a fé (Deus), o cumprimento (clássico), seguir (mensageiros), obediência (líderes) e serviço (público)⁴. Assim, a lealdade é reflectida mais nos sentimentos e atitude psicológica do comportamento das pessoas. Na sociedade moderna, a relação entre Estados e indivíduos completou a transformação do “status para o contrato”; contudo, o dever leal dos funcionários públicos não desapareceu e foi consagrado nas leis de muitos países. Isto é devido ao facto de os funcionários públicos não serem como os cidadãos comuns, pois estes últimos podem tentar buscar os seus próprios interesses económicos. Servindo o país e as pessoas e recebendo salário (dinheiro do contribuinte), o Estado tem o direito de exigir aos funcionários públicos a ideia de possuir a mais alta lealdade. No entanto, a partir do conceito de Estado de Direito, como o dever de lealdade está consagrado na lei, deve ter alguma forma e limites institucionais para traduzir os seus efeitos. Actualmente, as regras sobre o dever de lealdade dos funcionários públicos na Região Administrativa Especial de Macau são sobretudo as seguintes:

1. Requisitos sobre o dever de lealdade dos funcionários públicos na Lei Básica

“A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, estipula o Juramento de fidelidade dos funcionários públicos no capítulo da Estrutura política. Inclui duas secções: artigo 101.º prevê que, “o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos públicos, os membros do Conselho Executivo, os deputados à Assembleia Legislativa, os magistrados judiciais e os magistrados do Ministério Público da Região Administrativa Especial de Macau devem defender a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, desempenhar fielmente as funções em que são investidos, ser honestos e dedicados para com o público, ser fiéis à Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e prestar juramento nos termos da lei”. O artigo 102.º prevê que: “O Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos públicos, o Presidente da Assembleia Legislativa, o Presidente do Tribunal de Última Instância e o Procurador da Região Administrativa Especial de Macau devem, ao tomar posse, prestar juramento de fidelidade à República Popular da China, além do juramento previsto nos termos

⁴ Ma Guibao. “Analysis on “Religion is Loyalty”. China's Muslims. (1999 (3).

do artigo 101.º desta Lei.” É fácil ver a diferença. O artigo 101.º tem um âmbito mais amplo, incluindo não só o Chefe do Executivo, titulares dos principais cargos, o Presidente da Assembleia Legislativa, o Presidente do Tribunal de Última Instância e o Procurador-geral, mas também os membros do Conselho Executivo, da Assembleia Legislativa e todos os juízes e procuradores. Além disso, os objectivos de fidelidade do juramento são diferentes. O objectivo de fidelidade no artigo 101.º refere-se à Lei Básica de Macau e à Região Administrativa Especial de Macau, enquanto que o do artigo 102.º refere-se à República Popular da China. Devemos reconhecer que essa exigência tem o seu conteúdo especial, que é “um país, dois sistemas”, que mostra que a Lei Básica tem suas características únicas no tempo, mas é susceptível de causar ambiguidade a partir da lógica das normas legais. Deve ser entendido como: por um lado, a Lei básica da Região Administrativa Especial de Macau pertence às leis da RPC, e Macau é uma área local, que não pode ser configurado separadamente do Estado; portanto, a lealdade à República Popular da China é um pré-requisito para a lealdade à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e de Macau. Por outro lado, a Lei Básica salientou que, a obrigação do Chefe do Executivo, titulares dos principais cargos, Presidente da Assembleia Legislativa, Presidente do Tribunal de Última Instância, o Procurador-Geral de jurar fidelidade à República Popular não significa a eliminação desta obrigação a outros funcionários públicos, porque a lealdade dos funcionários públicos para com o país é um pré-requisito para qualquer indivíduo para se juntar ao aparelho do Estado e envolver-se no serviço público, por isso, é difícil imaginar que os funcionários públicos só têm uma atitude correcta para com o Estado e a constituição formal, e tomar atitude inerente de indiferença, apatia, alienação e rejeição.

2. Regulamentação no “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M).

Os princípios gerais estipulam as obrigações gerais dos funcionários públicos de Macau: lealdade e abnegação, entusiasmo, obediência, confidencialidade, cortesia, pontualidade e outros direitos formam o conteúdo básico das obrigações dos funcionários públicos de Macau. Pode ser visto que a lealdade é uma qualidade extremamente importante e código de conduta para os funcionários públicos de Macau e sua lealdade são considerados como um princípio orientador moral quando estão a desempenhar as suas funções. Porque, na operação do poder público, existe combinação inseparável entre o “bem público (o propósito do bem)” do

poder e “a propriedade privada (possibilidade do mal)” daqueles no poder, deixá-los auto-desenvolver-se, poderia levar a consequências de “uso privado da ferramenta pública”. O dever leal dos funcionários públicos deve ser introduzido através da regulação e restrição de conceitos éticos e morais dos administradores públicos; eles devem ter o interesse público como um objectivo, ser dedicados e diligentes, para que o desempenho global da administração pública possa ser melhorado. O artigo 279.º do “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” prevê que, “Os funcionários e agentes, no exercício da função pública, estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo exercer a sua actividade sob forma digna, contribuindo assim para o prestígio da Administração Pública.” Isso mostra que, para todos os funcionários públicos de Macau, o propósito de cumprir o dever de lealdade é buscar o interesse público. Então, qual é o interesse público?

Literalmente, o interesse público é o interesse para o público, ao contrário do auto-interesse de um indivíduo. Como resultado, o interesse público pode ser definido como interesse e público. Interesse é um benefício e um valor do objecto para o sujeito⁵. “Público” é um conceito holístico, o individualismo metodológico deixando o “público” reconquistar as suas bases individuais. Uma das expressões mais simples é a simples soma de interesses individuais. Quantas pessoas constituem um “público” é muitas vezes uma questão de grau, pessoas diferentes, visões diferentes. Pode ser conhecido que o sistema democrático alcança aproximadamente o interesse público definido pelo utilitarismo. Segundo o princípio maioritário, o candidato que receber a maioria dos votos deveria ser reconhecido como o vencedor da eleição, de acordo com o utilitarismo; a política pública deve ser feita para maximizar a soma de utilidade individual⁶. Não há dúvida de que o interesse público é a razão legítima para a existência do Estado, é a fronteira importante para a necessidade da acção do governo. Alguns académicos propuseram um padrão para julgar o interesse público, designadamente: 1) Racionalidade Legal. 2) Benefício do público, compreendendo a “natureza pública” do interesse público ser

⁵ Zhou YiCheng. “The Concept Analysis of Public Interest, Public Affairs and Public Undertakings”, Editora: Ciências Sociais Nanjing 2007 (1).

⁶ Zhang QianFan. “What is the public interest? The definition of social utilitarianism and its limitations in the constitution”. Editora: Tribuna da Ciência Política e Direito. 2005 (1).

cada vez mais ampla em muitos países, a partir das perspectivas da sua legislação e práticas administrativas, onde as causas em consonância com as necessidades de construção da nação e benefícios sociais em geral, são considerados públicos, como saúde nacional, educação, serviços públicos, transporte público, bem estar público, preservação histórica e outros serviços públicos; 3) compensação justa, já que o uso do poder público para perseguir o interesse público é limitado nos seus custos, que resultam na despesa geral (prejuízo) ou sacrifício especial (prejuízo) dos direitos civis. Há prejuízo, há solução, o prejuízo especial deverá surgir com a ajuda especial, que é consistente com os valores sociais de equidade e justiça; 4) Participação pública, uma vez que tomar planeamento de execução, colecta, aquisição e outras medidas administrativas especiais com base em razões de interesse público, irá afectar seriamente os direitos fundamentais dos cidadãos, todo o processo de tomada de decisão e implementação devem ser abertos e transparentes, de acordo com a lei, a fim de proteger os direitos e procedimentos ao exercício efectivo dos direitos democráticos para a pessoa em questão para saber, ouvir, apresentar, defender e participar na tomada de decisões, etc; 5) Verificação e supervisão do poder, pois as interrogações obrigatórias e as restrições aos direitos civis com base nas razões de interesse público, poderiam facilmente causar tensão entre o governo e as pessoas, especialmente no caso de crise pública, quando o exercício dos poderes de emergência executiva pode ser mais fácil de substituir e abuso do poder público em nome do interesse público; portanto, uma supervisão eficaz deve ser aplicada, que é a exigência de construir um governo limitado pelo Estado de Direito. 6) Unidade de poderes e responsabilidades. Se o exercício da autoridade pública for responsável, qualquer um que controla o poder público poderia abusar do seu poder, por isso os mecanismos de responsabilização apropriadas devem ser estabelecidos⁷.

3. “Padrões de conduta do pessoal de direcção e chefia — deveres e responsabilidades em caso de violação dos mesmos”, (Despacho do Chefe do Executivo n.º 384/2010) são disposições específicas previstas para os funcionários públicos de direcção e cargos de chefia, cujo núcleo do conteúdo normativo é “lealdade e cortesia, altruísmo e integridade”. Como podemos ver, o preâmbulo da lei estabelece que “No processo de

⁷ Mo Yuchuan. “Six Standard to Judge the Public Interests.” O Diário Jurídico (The Legal Daily). 27 de Maio de 2004.

governação da RAEM, o pessoal de direcção e chefia assume um relevante papel na comunicação hierárquica, tendo, por um lado, de colaborar estreitamente com os seus superiores no sentido de coadjuvar o governo na definição das políticas e, por outro, de gerir eficientemente as unidades e subunidades orgânicas pelas quais é responsável, de modo a assegurar a boa execução das políticas, respondendo às exigências do desenvolvimento social e dos cidadãos”⁸. Portanto, é natural que para os funcionários públicos dos cargos de direcção e chefia sejam necessários requisitos mais detalhados do dever de lealdade.

A Região Administrativa Especial de Macau formulou um documento normativo especial, que apresenta requisitos específicos do dever de lealdade para os funcionários de direcção e chefia; “lealdade e cortesia” tornou-se um importante código de conduta para eles para auxiliar os seus superiores na formulação e implementação das políticas com as suas capacidades profissionais, gerir os seus subordinados, conquistar o reconhecimento público e o apoio social, que são⁹:

1) Para auxiliar na formulação de políticas e garantir a sua implementação, aos departamentos do governo devem ser comunicadas fielmente todas as coisas importantes de forma adequada e dentro da competência do departamento, que tem a responsabilidade de assistir o Governo lealmente no desenvolvimento de políticas das respectivas áreas, organizar e liderar o seu departamento a colaborar estreitamente com as entidades de supervisão para garantir a implementação das políticas.

2) Para administrar eficazmente a sua organização subordinada, os dirigentes e directores devem obedecer à lei, aos regulamentos administrativos e demais documentos normativos no exercício das suas competências, tratar os seus subordinados de forma justa e promover a criação

⁸ Em Macau, os funcionários dos cargos de supervisão, coordenação e gestão no sector e entidades públicas são considerados geralmente como dirigentes e executivos. Em particular, os gabinetes de direcção incluem o director e o subdirector, os gabinetes executivos incluem os chefes de departamento, o chefe de divisão e o chefe de secção. Entre eles, a posição do chefe de secção pertence às propriedades de excepção e só pode ser utilizada em unidades associadas da organização administrativa. Vide artigo 2.º da Lei n.º 15/2009 Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia.

⁹ Vide Despacho do Chefe do Executivo n.º 384/2010, “Padrões de conduta do pessoal de direcção e chefia — deveres e responsabilidades em caso de violação dos mesmos”.

de um bom relacionamento entre as pessoas, a fim de reforçar a eficácia global da organização.

3) Para defender a imagem do Governo, os dirigentes e directores devem manter o seu comportamento pessoal e não causar efeitos negativos para a imagem da Região Administrativa Especial de Macau ou das entidades da RAEM, e não atentar contra a dignidade necessária para a implementação do serviço relevante.

Para os dirigentes e directores, o dever de lealdade não é apenas uma devoção moral, mas sim uma orientação dum determinado comportamento, incluindo os comportamentos positivos e negativos. Como sistema de lealdade, exige funcionários públicos para completar os requisitos do trabalho com o maior esforço, prudência, e energias no cumprimento das suas funções.

4. Diferenças do dever de lealdade nas diferentes fontes de direito.

Em suma, o dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau previsto nos diferentes níveis de documentos legais, do qual fez declaração e especificações diferentes. Então, como devemos compreender a diferença do dever leal nas diferentes fontes de direito? Em primeiro lugar, as fontes de direito referem-se à expressão da lei; somente aquelas que podem ser aplicáveis a outras leis são as fontes do direito em geral, incluindo a Constituição, leis, regulamentos administrativos e outros documentos normativos. De acordo com a teoria de classificação normativa de Kelsen, nem todas as leis e regulamentos são da mesma ordem, as suas hierarquias na ordem jurídica são diferentes, os efeitos jurídicos e os níveis são distintos. No entanto, o grande número de fontes de direito e normas jurídicas em períodos diferentes levaram ao surgimento de um grande número de conflitos de normas, muitas leis e regulamentos incidem sobre os mesmos factos, mas elas têm consequências jurídicas diferentes ou até diametralmente opostas. Como mostra, todo o sistema jurídico na verdade não forma uma continuidade sem contradições internas; há sempre as contradições na avaliação de valores, de erros e de padrões de vulnerabilidade. Por outro lado, o sistema jurídico deve esforçar-se por evitar dar respostas conflitantes às mesmas questões jurídicas. Com base nisso, para compreender o dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau nas diferentes fontes do direito, podemos isolar os seguintes aspectos: primeiro, a Lei Básica de Macau tem o maior estatuto e eficácia jurídica como o direito constitucional de Macau, o juramento de fidelidade previstos

na Lei Básica é o nível mais elevado das normas jurídicas, que podem orientar e restringir a legislação local de Macau e os comportamentos dos funcionários públicos. Segundo, o “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau” foi promulgado antes da transição, o seu efeito legal é menor do que a Lei Básica e que tinha o mesmo efeito que as leis emanadas pela Assembleia Legislativa de Macau. O dever de lealdade dos funcionários públicos previstos pelos princípios gerais é uma versão determinada de acordo com a Lei Básica, e uma exigência geral em como os funcionários públicos de Macau lhe devem obediência. Terceiro, o dever de lealdade dos directores e chefias é emitido por Despacho do Chefe do Executivo. Os despachos específicos são instruções ou orientações do Chefe do Executivo para determinados assuntos administrativos, que pertencem a documentos normativos administrativos, a sua eficácia da lei é inferior à Lei Básica, aos regulamentos e às leis locais de Macau. Os despachos são as normas por conta do dever de lealdade dos directores e chefias, sendo difícil estender a funcionários públicos comuns. Assim, apesar de existirem diferenças entre as obrigações de lealdade em diferentes normas jurídicas, podemos ainda fazer um pedido específico ao assunto apropriado no caso do âmbito do uso limitado, ajudando-o a promover a sensibilização da lealdade dos funcionários públicos de Macau.

5. O problema da responsabilidade desleal. De acordo com os “Princípios Gerais”, quando os funcionários públicos violam uma obrigação geral ou uma obrigação especial, eles podem estar sujeitos às seguintes responsabilidades disciplinares de acordo com o nível de gravidade: Uma repreensão escrita, multa, suspensão, aposentação compulsiva, o despedimento. Se os directores não puderam assistir lealmente à formulação de políticas do Governo nas respectivas áreas dentro da função do seu departamento, bem como organizar e dirigir o departamento para trabalhar em estreita colaboração com as entidades de supervisão assegurando a implementação de políticas que afectam a política adoptada ou os resultados da implementação, eles podem ser sancionados e sua nomeação pode cessar¹⁰. Além disso, os funcionários públicos também podem ter de enfrentar a correspondente lealdade civil para o acto ilícito dentro do âmbito das suas funções e mesmo a responsabilidade criminal em casos graves.

¹⁰ Vide artigo 23.º da Lei n.º 15/2009 as Disposições Fundamentais do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia.

No entanto, em certas circunstâncias, os funcionários públicos podem ser excluídos da responsabilidade disciplinar. O artigo 285.º do “Princípios Gerais” estabelece que: “1. É excluída a eventual responsabilidade disciplinar do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente exigir a sua transmissão ou confirmação por escrito desde que considere: a) Que há motivo plausível para se duvidar da sua autenticidade; b) Que são ilegais; c) Que com evidência se mostra que foram dadas em virtude de qualquer procedimento doloso ou informação errada; d) Que da sua execução se devam recear graves males que o superior não houvesse podido prever. 2. Se a transmissão ou confirmação da ordem por escrito não tiver lugar dentro do tempo em que, sem prejuízo, o cumprimento desta possa ser demorado, o funcionário ou agente comunicará, também por escrito, ao imediato superior hierárquico os termos exactos da ordem recebida e do pedido formulado, bem como a não satisfação deste, executando a ordem seguidamente. 3. Quando a ordem for dada com menção de cumprimento imediato (...) a comunicação referida na parte final do número anterior será efectuada após a execução da ordem.” No entanto, se o cumprimento de ordens ou instruções implicar a prática de qualquer crime, cessa o dever de obediência.

IV. Os problemas importantes no dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau.

Os funcionários públicos são grupos de profissionais que prestam o serviço público a todos os cidadãos, e o Estado depende dos funcionários públicos dedicados para desempenhar suas funções a fim de alcançar as metas e objetivos nacionais. Portanto, os funcionários públicos têm o dever especial de lealdade ao Estado, e eles também têm obrigações de disciplina e obediência para assegurar o funcionamento normal do sistema de serviço público no sistema de organização administrativa em forma de pirâmide. No entanto, os funcionários públicos são também cidadãos do país, eles têm necessidades individuais e personalidades independentes; como equilibrar os direitos que os funcionários públicos devem acautelar em benefício das pessoas e o dever de lealdade que eles devem ter perante o estatuto de funcionários públicos, é um problema comum enfrentado pela administração dos serviços públicos em muitos países, a mesma atenção também é reflectida sobre o seguinte problema do dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau.

Em primeiro lugar, lealdades políticas dos funcionários públicos. A lealdade política dos funcionários públicos pode ser composto por dois níveis: o dever de lealdade dos funcionários públicos à Constituição e ao país; o dever de fidelidade partidária. Para os funcionários públicos de Macau, estes dois níveis de problemas de lealdade podem ser reduzidos como: o dever de lealdade dos funcionários públicos de Macau, à Constituição, à Lei Básica e ao país, à liberdade de crença política dos funcionários públicos de Macau. Os funcionários públicos têm de enfrentar necessariamente o dever de lealdade constitucional e nacional porque o dever dos funcionários públicos é manter a actual Constituição e o sistema constitucional, mesmo que o sistema tenha desvantagem e precise de melhoria, mas os funcionários públicos ainda têm de manter uma atitude absoluta, que é o centro do dever político do serviço público¹¹. Os funcionários públicos de Macau têm o mesmo dever de defender o sistema político e constitucional do país, nas condições de “um país dois sistemas”, esta expressão mais concentrada de lealdade política está em estrita conformidade e manutenção com a Lei Básica de Macau. Como para a implementação dos direitos civis fundamentais, como liberdade política e religiosa dos funcionários públicos de Macau, devem seguir os princípios de moderação e conservadorismo, isto é, o princípio da neutralidade política. Embora não exista uma estrutura partidária clara em Macau, a distinção dos diferentes pontos de vista política, as opiniões e facções ainda existem. Assim, quando, inevitavelmente, a acção dos funcionários públicos estiver envolvida com a política, deverão manter as atitudes de contenção e neutralidade, e não fazer propaganda a favor de pontos de vista políticos radicais e também publicar declarações radicais.

Segundo, as questões éticas e culturais na lealdade. Teoricamente, o objectivo da lealdade dos funcionários públicos é a constituição do Estado e do espírito da Constituição, mas na prática, os órgãos executivos são um sistema estruturado, a fim de garantir a eficiência administrativa, a coerência e a continuidade; os funcionários públicos inferiores devem obedecer aos seus superiores, e todos os funcionários públicos devem obedecer à liderança do chefe de governo. Assim, o objectivo da lealdade dos funcionários públicos também é fácil de transferir para uma organização específica e dirigentes individuais. A lealdade é então reflectida,

¹¹ Chen Xinmin: *A Teoria e a Prática do Direito Público em Rechtsstaat* (2), Imprensa da Universidade de Ciência Política e Direito da China, 2007, p. 42.

geralmente, na confiança e obediência aos líderes da organização, porque no sistema administrativo do país, um pressuposto importante é que as ordens superiores sejam sempre legais ou sempre mais próximas da Constituição ou da lei. A sua implementação por subordinados fiéis da austeridade de uma ordem superior é uma obrigação universal¹². A sociedade chinesa tradicional é uma sociedade ética, os conceitos éticos de Confúcio tem sido transformados em ideologia de Estado, em sistema social, e ritos públicos desde a Dinastia Han. Os funcionários “sem virtude” foram criticados como um “vilão” e funcionários “virtuosos” conhecidos como “senhores”. A cultura de Macau tem sido influenciado pela ética de Confúcio, que herdou o pensamento ético tradicional chinês e da cultura ética. A Ética administrativa da lealdade dos funcionários públicos é profunda, mas esta lealdade está muitas vezes ligada à obrigação de obediência à identidade estrita entre níveis superior e inferior, ignorando a capacidade de julgamento independente dos funcionários públicos. No entanto, na sociedade democrática moderna, o trabalho do serviço público é servir um objectivo, o interesse público e impessoal; ao invés de um líder individual, os funcionários públicos exercem as suas funções nos termos da lei, e não por factores de personalidade do seu chefe¹³. Portanto, é necessário estabelecer o dever de lealdade dos funcionários públicos com base na responsabilidade cívica, e mais especificamente na lei. Com base nas obrigações fundamentais dos cidadãos e no valor comum de regime, os executivos precisam de resistir ao comportamento irresponsável das organizações e dos seus administradores para mostrar a lealdade aos cidadãos¹⁴.

V. Conclusão

A lealdade dos funcionários públicos é uma exigência geral de um Estado democrático moderno e uma expressão de forma jurídica. Após a reunificação, foi estabelecido o sistema jurídico do dever de lealdade para

¹² Liu Songshan. Um segundo estudo relativo aos funcionários públicos desobedecendo a ordens ilegais. Fórum legal. 2003, 3.

¹³ [Alemão] Weber. Economia e Sociedade (segundo volume), Tradução de: Lin RongYuan. Editora: The Commercial Press, 1998. pp.322 325.

¹⁴ [EUA] Cooper. A Administração Responsável: Uma Abordagem Ética para a função de administração. Editora: Imprensa da Universidade Chinesa Renmin (Chinese Renmin University Press). 2001. p.183.

os funcionários públicos, o que elevou nos termos da Lei Básica de Macau, como base, os dirigentes e chefias como importantes sujeitos de regulação o que significou muito para a melhoria da gestão do serviço público. Mas a lealdade é um estado psicológico e ético. Em qualquer caso, a forma como o dever de lealdade institucional será implementado, ao mesmo tempo como serão protegidos os direitos do trabalho, os direitos pessoais e as ideias, a liberdade de crença dos funcionários públicos, são tudo questões que ainda precisam de práticas a serem exploradas.

