



Relatório de Pesquisa sobre o Regime da Exclusividade

Índice

I- Introdução

II- O objectivo da constituição do princípio da exclusividade

III- As deficiências do actual regime da exclusividade

1- Acumulação de funções ou cargos públicos

2- Acumulação de actividades privadas

IV- Conclusão

Legislação e Instruções de outros Países e Territórios consultadas

Web Sites consultados

I- Introdução

De entre o trabalho principal realizado, no ano transacto, pelo Comissariado, foram promovidas divulgações junto dos trabalhadores da função pública no sentido de elevar o espírito de honestidade e imparcialidade na função pública, e prestado apoio aos serviços e entidades públicas na elaboração do código interno de integridade. Desta feita, o Comissariado organizou sessões de esclarecimento junto do pessoal de direcção e chefia e dos trabalhadores em geral dos vários serviços e entidades públicas, tendo elucidado os trabalhadores dos diferentes níveis sobre a legislação relativa à conduta íntegra e, ao mesmo tempo, constituído um mecanismo de contacto com os diversos serviços e entidades públicas a fim de apresentarem as suas sugestões sobre a elaboração do código de conduta interno, o que permitiu elevar, em termos de gestão do pessoal, o nível da cultura de integridade.

No ano de 2003, no âmbito do actual regime legal sobre a conduta do trabalhador da função pública, o Comissariado procedeu à análise e elaboração de um trabalho de pesquisa sobre o «*Conflito de interesses que os trabalhadores da Função Pública de Macau devem evitar no exercício de funções*», onde também foi abordado o regime da exclusividade de funções (o trabalhador da função pública deve exercer funções em exclusividade, sem prejuízo de, em situações especiais, poder acumular outras funções), uma vez que este regime tem grande relevância na garantia da isenção e da justiça dos trabalhadores da função pública no exercício das suas funções e na salvaguarda do prestígio da Administração Pública. Este regime não pôde deixar de ser abordado durante os referidos trabalhos desenvolvidos pelo Comissariado. Verificando-se no mesmo algumas imperfeições e sendo objecto de várias dúvidas, também deu azo a inúmeras reflexões por parte de um elevado número de serviços e entidades públicas e trabalhadores da função pública, mesmo no decorrer das sessões acima referidas.

A regra da “exclusividade”, que é actualmente aplicável à grande maioria dos trabalhadores da função pública e ao pessoal de direcção e chefia, está prevista tanto no artigo 17º do «Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau» (doravante, ETAPM) como no art. 9º do «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia dos Serviços da Administração Pública de Macau» (doravante, Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia. Acresce que a menção

simultânea destes dois estatutos será feita pela forma abreviada de «regime comum»).

O «regime comum» distingue a acumulação do exercício de cargos ou lugares públicos da acumulação do exercício de actividades privadas. Relativamente ao exercício, em acumulação, de cargos ou lugares públicos, o «regime comum» prevê as situações excepcionais em que é permitida essa acumulação. Quanto ao exercício de actividades privadas, «o Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia» estabelece que aos titulares de cargos de direcção e chefia é vedado esse exercício, ainda que por interposta pessoa. Por seu lado, o «ETAPM» estabelece que o exercício de actividade privada por parte dos trabalhadores da função pública só é excepcionalmente permitido e desde que preencha, cumulativamente, os requisitos legalmente previstos, e seja previamente autorizado. Contudo, tratando-se de actividade privada em regime de profissão liberal, o seu exercício é sempre vedado, salvo o disposto em lei especial. Já no que toca, em especial, à acumulação não remunerada de funções, o «regime comum» nada prevê especificamente, pelo que o exercício cumulativo quer de cargos ou lugares públicos, quer de actividades privadas, é sempre vedado ao pessoal abrangido pelo «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia», independentemente de este exercício ser remunerado ou não, enquanto que os trabalhadores da função pública carecem de autorização. Isto quer dizer que, contendo o «ETAPM» e o «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia» o conteúdo essencial do actual regime da função pública, o princípio da exclusividade de funções debruça-se essencialmente sobre a natureza “pública” ou “privada” da função exercida em acumulação e não sobre a existência ou inexistência de remuneração pela actividade exercida em acumulação.

Ao mesmo tempo, o regime da exclusividade previsto nas “normas próprias relativas ao pessoal” [geralmente designadas por “Estatuto do pessoal”] de vários institutos públicos, adopta como critério de aplicação do referido princípio, a remuneração das funções ou actividades exercidas em acumulação, aplicando-se assim este regime apenas a todas as funções ou actividades remuneradas.

Tal significa que os trabalhadores da função pública e o pessoal de direcção e chefia dos institutos públicos vinculados às normas acima referidas, podem acumular funções ou actividades, sem qualquer restrição, e independentemente

da sua natureza pública ou privada, desde que não sejam remuneradas. Mesmo tratando-se de pessoal de direcção e chefia tal exercício não carece sequer de autorização. Já os trabalhadores vinculados ao «ETAPM» carecem da referida autorização para exercerem, em acumulação, actividades privadas não remuneradas, e ao pessoal vinculado ao «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia» está vedado o exercício cumulativo de actividade privada, independentemente de esta ser ou não remunerada. Face a esta realidade, levantam-se dúvidas sobre a flexibilidade de tratamento que é dado aos trabalhadores dos institutos públicos e, por outro lado, questiona-se se as regras previstas no «regime comum» não serão demasiado rigorosas e, até mesmo, injustificadas.

Acresce, que o «regime comum» não prevê uma definição clara do exercício cumulativo de actividade privada. No seguimento da doutrina e dos esclarecimentos prestados pelo ex-ACCCIA e pela Direcção dos Serviços para a Administração e Função Pública, integram o exercício de actividade privada “os actos ou tarefas estranhos ao desempenho de cargos públicos, em razão directa dos quais o seu autor aufera uma contrapartida remuneratória ou retributiva, e bem assim aqueles que, também estranhos ao desempenho de cargos públicos, são desenvolvidos com carácter duradouro, de molde a poderem ser encarados como ocupação ou modo de vida, ainda que não remunerados”¹. Daqui se retira que, em termos objectivos, aquele “exercício” é considerado como uma ocupação de carácter duradouro ou modo de vida (a expressão “poderem ser encarados” é suficientemente indicadora que a consideração da actividade acumulada como uma ocupação de carácter duradouro ou modo de vida não parte da apreciação subjectiva do próprio trabalhador, mas sim pela adopção de um critério objectivo e exterior a esta apreciação). Todavia, sobre a questão de saber em que situações o exercício cumulativo de actividade privada é encarado como uma ocupação de carácter duradouro ou como modo de vida, a Administração nunca procedeu a qualquer esclarecimento mais aprofundado nem emitiu quaisquer orientações (especialmente, relativamente às situações de acumulação de actividade não remunerada), razão pela qual se tem suscitado dúvidas sobre quais as situações efectivamente consideradas como actividade privada.

¹ Vide parecer formulado no âmbito do Proc. n.º 222/97 do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (cfr. “Relatório de Actividades de 1997” do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa, pág. 143, e Ofício-Circular n.º 566/DTJ, de 28/08/1988, emitido pela Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública).

Por outro lado, detendo o particular o direito à associação, e sendo as Associações entidades privadas, se o trabalhador da função pública, por hipótese, participar no trabalho ou nas actividades de uma associação e esta participação for encarada como modo de vida ou como ocupação de carácter duradouro por parte do trabalhador, independentemente de ser ou não remunerada, é considerada esta actividade como exercício de actividade privada, para efeitos de aplicação do regime da exclusividade de funções, a menos que, de acordo com a natureza da associação (por exemplo, uma associação a quem foi declarada de utilidade pública) ou das actividades por esta desenvolvidas, seja de reconhecido interesse público a actividade exercida pelo trabalhador da função pública, considerando-se como exercício cumulativo de função pública, e ficando assim excluído do conceito de “actividade privada”. Se ambos os estatutos tivessem excepcionado as situações em que o trabalhador da função pública exerce em acumulação actividade não remunerada a favor de entidade sem fins lucrativos, então, limitar-se-iam a estabelecer um mecanismo de autorização (para os trabalhadores da função pública em geral) e a proibição do exercício de actividade privada (para o pessoal de direcção e chefia) para as situações em que se prosseguem interesses económicos em proveito próprio ou alheio através, entre outras coisas, da prestação de serviço para entidade comercial (por exemplo, empresa comercial) ou para entidade privada com fim lucrativo. Porém, não sendo isto o previsto no «regime comum», sugere, inevitavelmente, a críticas o actual controlo sobre o exercício de actividade não remunerada a favor de entidade privada sem fins lucrativos, por ser excessivo perante a real prosperidade da cultura associativa² em Macau.

Na verdade porém, não são raras as situações em que o trabalhador da função pública desempenha funções não remuneradas numa associação sem fins lucrativos, por exemplo, como titular de um cargo de um órgão de administração de uma associação.

Refere-se ainda, se por acaso o exercício de actividade privada em entidade privada com fins lucrativos não depender da vontade da própria pessoa, por exemplo, no caso da sucessão, mesmo assim, carece de prévia autorização

² Cfr. dados fornecidos ao Comissariado pela Direcção dos Serviços de Identificação, as associações inscritas na DSI totalizam 2722, até Novembro de 2005. Ainda segundo dados de que a Direcção dos Serviços de Estatística e Censos dispõe, até 30 de Setembro de 2005, a população de Macau estimou-se em 482 mil (cfr. website oficial da DSEC: <http://www.dsec.gov.mo>).

(tratando-se de trabalhadores da função pública em geral) ou é-lhe simplesmente vedado o exercício dessa actividade (tratando-se de pessoal de direcção e chefia). Parece-nos estar, neste caso, perante uma injustiça, pois a *ratio* do princípio da exclusividade é prevenir que a acumulação da actividade/profissão privada (especialmente quando o exercício de profissão liberal ou actividade privada cria uma situação de conflito de interesses na esfera jurídica do trabalhador da função pública) impeça o exercício cabal da função pública por parte do trabalhador. Contudo, aos olhos deste princípio continua a ser realçado o facto de o trabalhador da função pública não poder, por livre arbítrio, aceitar ou assumir as referidas ocupações. Se o trabalhador da função pública não desistir da sua qualidade de herdeiro, herdará necessariamente a respectiva actividade (o mesmo acontecendo se, por exemplo, for o único herdeiro legal) e, mesmo que pretenda imediatamente pôr termo a esta actividade, ainda assim este procedimento levará algum tempo, acabando por se aplicar o mecanismo da autorização (tratando-se de trabalhador da função pública em geral) ou a proibição (tratando-se de pessoal de direcção e chefia), o que parece não ser razoável.

É necessário esclarecer que o recurso às restrições impostas à acumulação de actividade privada poderá reforçar a prevenção da ocorrência de situações de conflito de interesses, uma vez que o “regime de garantias de imparcialidade” previsto no «Código do Procedimento Administrativo» (doravante, CPA) prevê, para a ocorrência de uma situação de conflito de interesses, quando o trabalhador da função pública intervém em determinado procedimento/contrato/acto administrativo, os mecanismos “de comunicação”, “de terceiro requerer a declaração de impedimento” e o “de conhecer da existência do impedimento”. Mas caso exista uma situação de conflito de interesses entre as funções públicas e a actividade privada exercida em acumulação pelo trabalhador da função pública (por exemplo, no caso de um trabalhador da função pública que exerce funções de fiscalização e que também explora determinada actividade comercial sujeita a essa fiscalização, ficando por isso ele próprio sujeito a essa mesma fiscalização, ou se encontrar a exercer actividade, por conta de outrem, sujeita a essa fiscalização), o recurso ao regime das garantias de imparcialidade apenas provocará situações repetidas de impedimento do trabalhador e, por conseguinte, a impossibilidade de prosseguir normalmente as suas funções públicas, transferindo o respectivo trabalho para o substituo legal, criando, assim, situações de ocupação de cargo público sem necessidade de exercer as funções a ele inerentes.

Por outro lado, o actual «ETAPM» peca por imperfeição quanto às condições previstas para a autorização do exercício de actividades em acumulação. A título de exemplo, para as situações de acumulação de cargo ou lugar público, o «ETAPM» apenas estabelece que o exercício de actividade docente não pode exceder o limite de 11 horas semanais. No entanto, relativamente ao exercício de actividades de formação profissional, não é previsto nenhum requisito a que o superior hierárquico deverá atender na avaliação a fazer para a atribuição da autorização. Ainda a título de exemplo, e no que se refere ao “exercício de actividade privada”, o «ETAPM» apenas estabelece que o exercício de actividade privada depende do preenchimento de três requisitos – “O horário não ser, total ou parcialmente, coincidente com o exercício do cargo ou lugar”; “Não ser susceptível de comprometer a isenção exigida aos trabalhadores da função pública”; e “Não ser proibida por lei especial”. Mas, do ponto de vista prático, será que significa que não haverá “conflito entre a actividade acumulada e as funções públicas próprias”, se este exercício cumulativo de funções for realizado fora do horário de expediente, levando a que os trabalhadores exerçam a profissão durante todo o dia ou sem o descanso suficiente, despendendo grande esforço físico ou concentração e prejudicando, a final, o normal exercício da função pública (sem prejuízo do dever de isenção)? Nestes casos, deverá o superior autorizar esta acumulação de actividades? Nem o «ETAPM», nem a Administração estabelecem critérios mais práticos.

Embora, e desde sempre, a Administração não fiscalize com grande rigor³ a observância do princípio da exclusividade pelos trabalhadores da função pública, a verdade é que a definição do “exercício de actividade privada” é de difícil execução e, se porventura a fiscalização fosse mais rigorosa, suscitar-se-ia a dúvida de saber como resolver a complexa questão da acumulação de funções em associações, por parte do trabalhador da função pública. No entanto, pelo facto de existir a referida questão, ser negligenciada a salvaguarda da isenção e da justiça da Administração Pública, entre outras, asseguradas pelo princípio da exclusividade de funções e pelo regime das garantias de imparcialidade, que previnem a existência de conflitos de interesses e a desconcentração do trabalhador no exercício das suas funções públicas, torna difícil a concretização

³ Na realidade, o Comissariado recebeu, desde a sua criação, um número considerável de denúncias de trabalhadores da função pública a exercerem actividades remuneradas no exterior. Em resultado das investigações, concluiu-se que parte destas denúncias correspondiam à verdade.

dos conceitos orientadores de “administrar segundo a lei” e de “carácter nobre”. Desta feita, é imperioso que a Administração encare estas questões, para as quais o actual regime das garantias de imparcialidade, previsto no «CPA», não oferece resposta.

Por isso, relativamente ao regime da exclusividade de funções previsto nos dois regimes supra referidos e na legislação avulsa ou regulamentos especiais sobre o pessoal, procedeu-se, no âmbito das competências do CCAC⁴, a uma análise mais profunda e generalizada, fazendo um estudo comparado com os regimes da exclusividade de funções previstos nas legislações exteriores, com vista a formular sugestões de aperfeiçoamento da actual legislação, que se encontra desajustada face à realidade, sendo por isso de difícil execução.

⁴ Vide os art.ºs 3.º, n.º 1, al. 4 e art.º 4.º, al.s 9 e 10 da Lei n.º 10/2000.

II – O objectivo da constituição do princípio da exclusividade

A missão da Administração consiste na prossecução do interesse público, e esta missão é concretizada pelo exercício de funções públicas por parte dos trabalhadores da Administração. Por isso, a “prossecução do interesse público”, a maior “contribuição para o interesse público” e “salvaguardar o prestígio da Administração pública”, constituem requisitos básicos impostos pela Administração aos seus trabalhadores no exercício das suas funções⁵.

Sendo os trabalhadores a assumirem esta missão, o Regime da Função Pública de Macau estabelece que aquele que estiver incumbido do exercício de funções públicas deve observar o “princípio da exclusividade”⁶ e o “dever de não exercer actividades incompatíveis”⁷, não podendo exercer em acumulação funções sem prévia autorização. De acordo com a doutrina, “*o complemento da teoria da capacidade administrativa de emprego é o princípio de que só pode ser provido num cargo público o indivíduo que não exerça outra função pública ou privada que com ela seja incompatível.*”^{8,9}

É certo que a pretensão do legislador, de os trabalhadores da função pública não acumularem outras funções, tem a sua razão de ser e assenta no facto de o exercício de funções públicas poder prosseguir normalmente, de o serviço público poder funcionar regularmente e de se salvaguardar o prestígio da Administração Pública¹⁰. Em termos concretos, a imposição do exercício

⁵ Tal como dispõe claramente o ETAPM, no seu art.º 279.º, n.º 1: “Os funcionários e agentes, no exercício da função pública, estão exclusivamente ao serviço do interesse público (...) contribuindo assim para o prestígio da Administração Pública” (o sublinhado é nosso). Nos termos do art.º 1.º, n.º 2, do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, o ETAPM também é aplicável a este pessoal.

⁶ Vide o art.º 17.º, n.º 1, do ETAPM.

⁷ Vide o art.º 279.º, n.º 2, al. i) e n.º 11 do ETAPM. A redacção chinesa é “下列者亦視為一般義務：a) ……；i) 不從事不得兼任之活動”；“不從事不得兼任之活動之義務，係指不擔任及停止從事與所擔任職務不相容之活動”。 A versão portuguesa é: “Consideram-se, ainda, deveres gerais: (...) i) O dever de não exercer actividades incompatíveis.”; “O dever de não exercer actividades incompatíveis consiste em não desempenhar e se abster do exercício de actividades incompatíveis com o desempenho das suas funções” (o sublinhado é nosso). Importa referir que a palavra “incompatíveis” pode ser traduzida, para chinês, por “不得兼任” (não permitir acumular) e “不相容” (inconciliável); por outro lado, também pode ser traduzido como “有抵觸” (haver incompatibilidade).

⁸ Vide Marcello Caetano, em “Manual de Direito Administrativo” (10ª edição), Almedina Coimbra, pág. 719.

⁹ O facto é que, actualmente, o pessoal do quadro dos serviços tem, em geral, que preencher a Declaração de Incompatibilidades no início do exercício das suas funções, declarando não se encontrar em nenhuma situação de incompatibilidade com o desempenho de funções públicas. Feita a declaração, surge a responsabilidade de prestar atenção às alterações supervenientes da situação, por forma a assegurar-se a não ocorrência da referida “incompatibilidade” depois do início de funções públicas.

¹⁰ Tal como refere o ex-ACCCIA, a pág. 9 do documento esclarecedor (parecer) da recomendação emitida para todos os Secretários-Adjuntos, referente ao Proc. n.º 222/97, “O fim do legislador ao estabelecer as incompatibilidades é sempre o de assegurar o normal exercício da função e o de regular o funcionamento dos serviços públicos, e ainda, também o de garantir o prestígio da Administração Pública”

exclusivo da função pública visa cumulativamente dois objectivos. Primeiro, o de prevenir que o exercício cumulativo de outra actividade por parte do trabalhador da função pública crie situações de conflito de interesses, no sentido de colocar em causa a isenção que é exigida ao trabalhador da função pública no exercício das suas competências e funções públicas; segundo, assegurar que o trabalhador da função pública exerça com concentração, dedicação e empenho as suas funções públicas¹¹.

Porque o trabalhador da função pública é um empregado da Administração e representante desta no exercício do seu poder de autoridade, sendo visto pela maioria dos administrados como representante e executor das várias políticas e do trabalho da Administração, e porque detém o poder de exigir aos administrados o cumprimento de certos deveres, com vista a prosseguirem e protegerem o interesse público, e de chamar os infractores a assumirem as respectivas responsabilidades legais, como, por exemplo, retirar determinado direito ou aplicar uma sanção, é necessário prevenir que a justiça e a imparcialidade sejam afectadas pelo exercício cumulativo de actividades privadas, originando situações de conflito de interesses¹². Para tal, os trabalhadores da função pública são obrigados a actuar “com imparcialidade e independência em relação aos interesses e pressões particulares de qualquer

¹¹ “Acumular funções, ser consultor ou trabalhador contratado ou exercer actividades comerciais por conta própria podem dar origem ao conflito de interesses com as funções administrativas. Por exemplo, pode acontecer que o estatuto de empregado de instituição pública seja aproveitado para que o empregador privado (ou o próprio trabalhador) se projecte melhor, desviando assim o empenho e a energia que devem ser investidos nos assuntos da Administração Pública [...] Trabalhar no exterior como empregado nem sempre origina conflito de interesses... Suponha-se um primeiro tenente do Corpo de Bombeiros, que pode, perfeitamente, passar várias horas semanais a pintar em casa e depois vender as suas obras. Aqui não há nenhum conflito de interesses com o seu cargo. Mas, no caso de ele trabalhar para uma consultoria privada, como especialista de prevenção contra incêndio, surge certamente o conflito de interesses. Isto porque, neste momento, a sua posição na Administração produzirá claramente efeitos de publicidade, favorecendo a sua actividade privada como consultor. Ou, no caso de ele se dedicar à pintura, despendendo tanta energia e tempo que negligencia as suas funções públicas, também se gera o conflito de interesses, como é claro” (Terry L. Cooper, *The Resonsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, tradução em chinês de Zhang Xiouqing, revisão de Yin Zhengquan, 4ª edição, págs. 113 e 114, Editora da Universidade do Povo da China, Março de 2002, 2ª impressão). Refira-se que os casos de “conflito de interesses” referidos pelo autor abrangem tanto os casos em que a imparcialidade e isenção exigida para o desempenho de cargo ou função pública fica comprometida pela acumulação de outras funções, como os casos em que o exercício de outras actividades ponha em causa a concentração, a dedicação no desempenho das funções públicas.

¹² “O conflito de interesses pode ser definido como uma situação em que os interesses ocultos ou particulares dos empregados das instituições públicas são, ou parecem, suficientes para afectar a objectividade com que eles desempenham as suas funções administrativas. Os interesses particulares vão muito além dos económicos, ...as sete situações abrangidas por esta definição são de: rumo da decisão como objecto de negócio, definir medidas políticas em troca de riqueza, exercício de cargo para funções no exterior, promessa de emprego no futuro, favorecimento nos assuntos dos familiares, ofertas e divertimentos gratuitos e suborno.” (Terry L. Cooper, in *The Resonsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, tradução em chinês de Zhang Xiouqing, revisão de Yin Zhengquan, 4ª edição, pág. 112, Editora da Universidade do Povo da China, Março de 2002, 2ª impressão).

índole, na perspectiva do respeito pela igualdade dos cidadãos¹³”, pois caso contrário, será difícil garantir uma administração assente no princípio da legalidade a fim de respeitar um dos direitos fundamentais que é o de que «os residentes de Macau são iguais perante a lei»¹⁴.

As razões ora invocadas não são de difícil compreensão. Suponhamos que um trabalhador da função pública é responsável pela fiscalização de um determinado tipo de actividade comercial, sendo no entanto, ele próprio, objecto dessa mesma fiscalização porque é simultaneamente entidade exploradora daquele tipo de actividade ou porque se encontra a exercer em acumulação, e por conta de outrem, actividade sujeita a essa fiscalização. Nestas situações, pergunta-se se o referido trabalhador poderá ou não exercer a referida fiscalização com a necessária equidade e justiça. Além do mais, torna-se difícil afastar qualquer suspeita por parte da generalidade das pessoas, porque, por um lado, o exercício daquelas funções públicas irá colidir directamente com os interesses particulares do próprio trabalhador, no exercício da actividade comercial em acumulação, e, por outro, aos olhos das outras entidades exploradoras do mesmo ramo de actividade, uma vez que existe concorrência com a actividade comercial explorada, em acumulação, por este trabalhador da função pública, gera-se algum cepticismo quanto à possibilidade de assegurar, na prática, a imparcialidade deste trabalhador no exercício das suas funções.

No mesmo sentido, também se suscita a dúvida de saber se os trabalhadores da função pública não se estarão a aproveitar das suas funções para benefício próprio¹⁵, quando, por exemplo, o trabalhador que é responsável pela emissão de pareceres sobre a atribuição de licenças para determinada actividade comercial, é também ele proprietário de uma empresa de consultadoria ou presta serviço, em acumulação, numa empresa de consultadoria, tendo por funções, especialmente, a emissão de pareceres técnicos aos seus clientes sobre pedidos de licenciamento a apresentar, para a mesma actividade comercial. Mesmo que, na prática, este trabalhador não dê apoio a cada um dos processos de requerimento de licença, o facto de ser considerado um “especialista” no âmbito da função pública é

¹³ Vide art.º 279.º, n.º 2, al. a) e n.º 3 do ETAPM.

¹⁴ Vide art.º 25.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

¹⁵ Segundo a doutrina, a referida situação faz parte das “incompatibilidades morais”, vide a pág. 719 do “Manual de Direito Administrativo” (10ª edição), de Marcello Caetano, Almedina, Coimbra. O respectivo texto original diz: “São incompatibilidades morais as que resultam da necessidade de impedir que o agente possa ser suspeito de utilizar a função pública para favorecer interesses privados em cuja dependência se encontrasse em virtude de prestar serviços remunerados a particulares...”.

suficiente para que a empresa de consultoria capte mais clientela.

Ora, se a Administração permitir sem restrições que os seus trabalhadores acumulem actividades privadas, susceptíveis de originar conflitos de interesses com a própria função pública, tal levará a que o próprio interesse privado venha dominar o interesse público, que constitui o principal fim a prosseguir pela Administração Pública, e a que o poder público fique à mercê do interesse privado, criando, por isso, sucessivas suspeições sobre a existência de “relações de conluio entre os oficiais e os particulares” e de “oferecimento de vantagens a outros”, entre outras, prejudicando assim a reputação da Administração Pública.

Talvez haja quem se interrogue se, perante uma situação de conflito de interesses entre a actividade privada acumulada por um trabalhador da Administração e as suas funções públicas, não será bastante recorrer ao regime das garantias de imparcialidade previsto no CPA, isto é, à “comunicação do impedimento pelo próprio trabalhador” ou ao “requerimento da declaração de impedimento pelos interessados” e ao “mecanismo de verificação e de declaração do impedimento”, ou se haverá necessidade de limitar a liberdade individual ao restringir o exercício de funções em acumulação! Mas, se fizermos uma análise mais profunda sobre esta questão, iremos descobrir que o regime das garantias de imparcialidade é um mecanismo passivo e nem sempre eficaz relativamente à prevenção dos conflitos de interesses.

Em primeiro lugar, a não ser que a Administração tenha prévio acesso à informação da possibilidade de existência de conflito de interesses entre os trabalhadores da função pública, o “regime das garantias de imparcialidade” só se efectiva, geralmente, depois de se iniciar o procedimento, acto ou contrato administrativo e, em regra, depende da comunicação do trabalhador da função pública ou do requerimento da declaração do impedimento de terceiros (interessados)¹⁶. Por outras palavras, a Administração muitas vezes só procede à verificação do impedimento depois de receber as comunicações ou requerimentos e quando, na realidade, o trabalhador já se encontra na situação de conflito de interesses, originando suspeitas sobre a neutralidade da Administração e a isenção do trabalhador, especialmente quando este não comunica e só após a conclusão do procedimento, acto ou contrato administrativo, o interessado vem requerer a declaração de impedimento ou,

¹⁶ Vide art.ºs 47.º e 51.º do CPA.

mesmo quando este opta por nem sequer a requerer por receio que o próprio interesse possa vir a ser prejudicado no futuro, entre outras situações. Tudo isto dá origem a rumores sobre a tolerância do pessoal dirigente que admite tais práticas por parte do pessoal subordinado, nomeadamente o abuso do poder funcional em benefício próprio, ou para oferta de vantagem, pelo que, a reputação da Administração será inevitavelmente prejudicada. Daqui se retira que a posição da Administração, no seu mecanismo de verificação e declaração do impedimento é, na prática, uma posição passiva, permitindo apenas evitar mais prejuízos à reputação da Administração. Acresce que se a Administração só vier reconhecer a existência de conflito de interesses, após a conclusão do processo, os trabalhos posteriores à anulação dos actos viciados (mandando repetir todo o procedimento administrativo viciado) representarão também um desperdício de recursos administrativos da própria Administração.

Em segundo lugar, apesar do “regime das garantias de imparcialidade” ter utilidade para garantir a imparcialidade e o prestígio da Administração, ele nem sempre é eficaz, porque quando a Administração reconhece a existência de conflito de interesses e declara o impedimento, o trabalhador impedido não poderá exercer as respectivas funções públicas. Ora, se estas funções públicas constituem o principal conteúdo funcional das funções atribuídas a este trabalhador, a ocorrência do conflito de interesses passa a ser justificação bastante para a dispensa do exercício das respectivas funções públicas pelo trabalhador e para encarregar o substituto legal ou outras pessoas dessas mesmas funções. Daqui resulta que o objectivo pretendido pela Administração com a nomeação daquele trabalhador para o exercício de determinadas funções públicas não é alcançado, impedindo-se, por isso, o regular desempenho das funções públicas e o funcionamento do serviço.

Daí que, o mero recurso ao “regime das garantias de imparcialidade” se apresenta insuficiente para proteger, com eficácia, o regular desempenho das funções públicas e o funcionamento dos serviços e que, para assegurar o prestígio da Administração, seja imprescindível estabelecer, a par do “regime das garantias de imparcialidade”, uma linha de defesa, isto é, proibir que o trabalhador da função pública exerça, em acumulação, actividades privadas que propiciem situações de conflito de interesses com as próprias funções públicas exercidas.

Por outro lado, quer para a maioria dos cidadãos quer para a Administração, enquanto empregadora, uma vez que é através dos trabalhadores da função pública que a Administração prossegue o interesse público, e porque este se traduz no interesse da população e se realiza com a concretização das linhas de acção governativa, é indispensável que o trabalhador exerça as funções públicas com concentração, dedicação e empenho. Se é verdade que a não acumulação de outras funções não significa necessariamente maior concentração do trabalhador no exercício das suas funções públicas, não é menos verdade que a energia de uma pessoa tem limites, uma vez que o trabalhador da função pública, para além do exercício das funções públicas, também terá que concentrar a sua atenção nas outras funções que exerça em acumulação, impedindo assim um empenho cabal nas suas funções públicas, ou sentindo-se exausto devido a esta acumulação de funções. Mesmo que o trabalhador tenha intenção de exercer as suas funções públicas com grande empenho, tal não passará de mera intenção. Pensemos no caso da coincidência de horário entre a função pública e as funções exercidas em acumulação, quando, por exemplo, um trabalhador que, aproveitando o facto de exercer funções públicas fora das instalações do serviço, desenvolve actos de promoção de vendas, afectando desta forma a qualidade e a eficiência no exercício das funções públicas. Mesmo que não haja coincidência de horários entre as funções públicas e as funções exercidas em acumulação, porque estas últimas são exercidas durante grande parte do tempo de descanso, ficando, por hipótese, o trabalhador apenas com poucas horas de descanso, o que faz com que o estado de espírito deste trabalhador para o exercício das funções públicas seja inevitavelmente afectado¹⁷. Por isso, para garantir as condições adequadas ao exercício da função pública e à prossecução do interesse público com empenho e dedicação, por parte do trabalhador, torna-se necessário impor-lhe a este a exclusividade de funções.

É pertinente chamar a atenção para o facto de o trabalhador da função pública que acumule outras actividades privadas, não só prejudicar o “empenho” e o “ânimo” no exercício das funções públicas, como também dar azo a suspeições sobre a atenção prestada à actividade privada acumulada em

¹⁷ Na realidade, todas as pessoas precisam de descanso e ninguém consegue trabalhar sem dormir ou descansar. No direito, quer público quer privado, estão fixados os limites das horas de trabalho diárias ou semanais e determinados os dias para descanso, como os dias de folga semanais e as férias anuais (vide art.s 77.º e 80.º do ETAPM e art.s 10.º, 17.º, 19.º e 21.º do “Regime Jurídico das Relações Laborais”). Com isto pretende-se não só assegurar a saúde física e psicológica dos trabalhadores, como também salvaguardar o “interesse” dos empregadores (incluindo a Administração Pública), ao ponto de assegurar que os seus trabalhadores reunam condições “físicas e psicológicas” para o desempenho de funções.

detrimento das funções públicas, caso aquela seja objecto de retribuição manifestamente superior ao vencimento auferido pelo exercício das suas funções de origem.

Na verdade, para além da RAEM, muitos países e regiões impõem aos seus trabalhadores o exercício exclusivo de funções públicas, constituindo a exclusividade de funções uma exigência fundamental imposta aos trabalhadores da função pública, com vista a atingir os dois objectivos acima referidos. Por exemplo, no que toca à RAEHK, a exclusividade de funções constitui um princípio basilar e corresponde ao seguinte: *“A todo o tempo, o governo tem prioridade de exigir ao pessoal da Administração a sua habilidade, energia e atenção”* e *“Deve ser evitada (por parte dos funcionários públicos) a actividade exterior (independentemente de ser remunerada ou não) que prejudique o desempenho do trabalhador ou desvie a sua atenção do cumprimento da sua responsabilidade”*¹⁸. Para além disto, antes do dirigente do serviço decidir sobre a autorização do exercício cumulativo de funções remuneradas, necessita apreciar se o trabalho em causa propiciará ou não situações de conflito de interesses com as funções públicas exercidas pelo respectivo trabalhador ou se tal exercício criará embaraços à própria Administração¹⁹. Outro exemplo é o dos Estados Unidos da América, onde está expressamente previsto que o trabalhador da Administração²⁰ está proibido de exercer em acumulação funções ou actividades que criem conflito de interesses com as funções públicas que exerce, abrangendo aquelas todas as funções e actividades que levando o trabalhador à situação de impedimento o inibam de exercer normalmente as suas funções públicas prejudicando, assim, a sua capacidade de desempenho²¹.

¹⁸ Vide art.º 550.º, al.s a) a e) do “Regulamento sobre os Assuntos dos Funcionários Públicos”.

¹⁹ Vide art.º 551.º, n.º2, al.s c) e d) do “Regulamento sobre os Assuntos dos Funcionários Públicos”.

²⁰ Refere-se ao funcionário (“officer”) ou empregado (“employee”), excluído o pessoal de uniforme (“uniformed services”) — vide Regras de Conduta Ética para os Trabalhadores do Ramo Executivo (“Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch”) , pág. 3, al.2635.102(h), redacção de Outubro de 2002.

²¹ Id., pág. 61, al. 2635.802.

III - As deficiências do actual regime da exclusividade

1. Acumulação de Cargos ou Lugares Públicos

Conforme referido anteriormente, a preconização do regime da exclusividade de funções teve em vista dois objectivos: prevenir que o trabalhador da Administração acumule outras funções que possam criar conflito de interesses e assegurar que o trabalhador da Administração exerça com dedicação e empenho as suas funções públicas. Por isso, se um trabalhador da Administração que detiver determinado lugar público cujo conteúdo funcional já preveja o exercício cumulativo de funções de outro lugar público, significa que esta acumulação faz parte do conteúdo das próprias funções públicas, e, neste caso, esta acumulação não corresponde ao exercício cumulativo de funções extraordinárias e estranhas. Assim, quer do ponto de vista da probabilidade de criar conflito de interesses, quer do ponto de vista do desvio da atenção e desperdício de energia do trabalhador em causa, não estará afectado o princípio da exclusividade. Quando o exercício de um cargo público implica o desempenho de outro cargo é necessário que tal seja imposto por lei²². Por exemplo, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 17.º e n.º 3 do art.º 20.º do REGA n.º 31/2000, os adjuntos do Comissário contra a Corrupção desempenham, por inerência, as funções de director da Direcção contra a Corrupção e da Direcção da Provedoria de Justiça.

Por outro lado, para fazer face a necessidades da Administração e da Sociedade, a Administração, através dos seus recursos ou através de acordos especiais com entidades/associações privadas, organiza sessões ou cursos de formação para promover o conhecimento e a técnica profissional junto do público ou dos trabalhadores da função pública, no sentido de cumprir o previsto nas linhas de acção governativa e resolver problemas subsistentes na sociedade. Para tal, torna-se necessário seleccionar pessoal especializado/competente para desenvolver aquelas sessões ou cursos de formação. Se do ponto de vista da natureza e duração destas actividades de formação não se justificar ou aconselhar a necessidade de recrutamento de pessoal a tempo inteiro determinando assim o convite a alguns trabalhadores da função pública para exercerem extraordinariamente a função de formador

²² Refere-se à inerência (vide art.º 18.º, n.ºs 1 e 2 do ETAPM).

ou de docente, o mesmo sucederá também quando seja de número reduzido o pessoal que reúna os necessários conhecimentos ou técnicas especializadas. Desta forma, como estas funções de formação e docência não são abrangidas no conteúdo funcional destes trabalhadores, são consideradas funções extraordinárias e estranhas às próprias funções públicas, devendo por isso, esta acumulação de funções, estar em conformidade com o princípio da exclusividade. Na verdade, uma vez que é a Administração Pública quem organiza e presta colaboração a estas sessões ou cursos de formação, é-lhes reconhecido o interesse público, pelo que, o exercício destas actividades pelo trabalhador da função pública não irá cair no âmbito da prevenção do conflito de interesses acautelado pelo princípio da exclusividade. Assim, porque as actividades de interesse público exercidas em acumulação correspondem a trabalhos extraordinários relativamente às funções públicas, podendo afectar a eficiência e o desempenho do trabalhador no exercício destas funções, tais actividades carecem de autorização pelo serviço e ficam sujeitas a alguns limites, daí o «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia» dispor, por exemplo, que as actividades de formação devem ser de “curta duração”²³, e o «ETAPM» prever que o exercício cumulativo de actividades docentes, nunca poderá exceder o limite de 11 horas semanais²⁴.

Porém, é certo que quando o trabalhador da função pública, para além das suas funções, é convidado a exercer funções de reconhecido interesse público, estas não se cingem apenas às actividades de formação e de docência. Todavia, na impossibilidade de o legislador prever todas as actividades de reconhecido interesse público, optou-se por se estabelecer, no «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia» e no «ETAPM», que a Administração tem a faculdade de reconhecer se determinada actividade ou trabalho é de interesse público, podendo este reconhecimento ser previamente fixado por lei²⁵ ou ser feito, caso a caso, pela própria Administração²⁶.

²³ Vide art.º 9.º, n.º 2, do Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia.

²⁴ Vide art.º 17.º, n.º 2, al.s b) e c) do ETAPM.

²⁵ Por exemplo, o art.º 14.º do Despacho do Chefe do Executivo n.º 58/2005 prescreve que o exercício de funções no Gabinete para a Reforma Jurídica, em acumulação de funções, quando autorizado pela entidade competente, é considerado de reconhecido interesse público. O mesmo sucede com o art.º 10.º, n.ºs 6 e 7 do Regulamento Administrativo n.º 33/2001, que confirma que o "Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Ásia Oriental - Macau, S.A." é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa e a sua actividade desenvolvida é considerada como sendo de interesse público.

²⁶ É o caso do trabalhador da Função Pública que exerce em acumulação a actividade de intérprete nas conferências ou seminários internacionais organizados pela Administração.

Em conclusão, embora o legislador não tenha capacidade para prever com precisão todas as actividades ou funções de reconhecido interesse público, se este reconhecimento fosse legalmente conferido, não daria azo a situações de conflito de interesses. Para prevenir que o exercício destas actividades extraordinárias afectem a eficácia e o desempenho do trabalhador da função pública, o legislador fixou limites para o exercício das actividades docentes e de formação, consideradas de reconhecido interesse público, sendo essa previsão nuns casos mais explícita (a actividade docente nunca poderá exceder o limite de 11 horas semanais) que noutros (o pessoal de direcção e chefia apenas pode acumular actividade de formação de “curta duração”). No que toca ao exercício extraordinário de outras funções de interesse público, a Administração Pública poderá impor limites através da elaboração da respectiva legislação para o reconhecimento de actividades de interesse público, ou, através da análise casuística das situações, antes de conceder a respectiva autorização.²⁷

2. *Acumulação de actividade privada*

Para além da necessidade da Administração convidar os seus trabalhadores para exercerem extraordinariamente outras funções públicas atendendo a razões de interesse público, também as entidades privadas, empresas e associações, por carência de pessoal competente, convidam os trabalhadores da função pública que possuem determinados conhecimentos profissionais, técnicos ou a necessária experiência para a prestação de serviço “em acumulação”. Por outro lado, por razões de índole pessoal, os trabalhadores da função pública podem participar em vários tipos de actividade privada, como, por exemplo, a constituição de uma empresa; a prestação de serviço numa empresa privada, com o objectivo de “fazer dinheiro extra”; ou, entre outros exemplos, a prestação gratuita de assessoria na empresa de determinado amigo.

De acordo com o supra referido, o trabalhador da função pública que

²⁷ A Administração Pública pode suspender as funções de origem de um trabalhador ao designá-lo para outro cargo de reconhecido interesse público, caso entenda inadequada a acumulação (vide, a título de exemplo, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 254/2002, através do qual o Chefe do Executivo nomeia, em comissão eventual de serviço, o anterior chefe do Departamento da Propriedade Intelectual da Direcção dos Serviços de Economia para desempenhar funções de secretário-geral do Conselho Geral do Centro de Arbitragens Voluntárias do Centro de Comércio Mundial - Macau, S.A.R.L. (World Trade Center Macau, S.A.R.L.), sendo reconhecido o interesse público das funções a desempenhar e suspensa a sua comissão de serviço como chefe do Departamento).

exerça actividade privada em acumulação com suas funções públicas, poderá não executar com normalidade as suas próprias funções de origem devido ao conflito de interesses eventualmente criado, e prejudicar a sua eficácia e desempenho no exercício das suas funções públicas por causa do esforço depositado no exercício daquela actividade privada. Desta feita, o exercício cumulativo de actividade privada violará o princípio da exclusividade, pelo que constitui uma questão que merece alguma atenção, principalmente quando este exercício cumulativo é remunerado.

Como é do conhecimento geral, é através do “recrutamento” que a Administração angaria trabalhadores para desempenhar funções, e, como contrapartida do serviço prestado, a Administração atribuí-lhes uma retribuição. Ora, se para além da relação laboral com a Administração, o trabalhador despende o seu esforço e conhecimentos no exercício de actividades privadas em acumulação, com o fim de auferir uma remuneração como contrapartida (a remuneração poderá traduzir-se numa compensação pecuniária pela prestação de serviço a terceiro, como também em vantagens ou benefícios²⁸ recebidos, directa ou indirectamente, de, por exemplo, actividades comerciais exploradas pelo próprio), o empregador do trabalhador da função pública já não será apenas a própria Administração Pública, mas também outras entidades a quem o trabalhador presta actividade privada e das quais auferir uma remuneração (às vezes a remuneração oferecida pelo exercício de actividade privada até é superior à que é oferecida pelas funções públicas exercidas), verificando-se, por conseguinte, o compromisso de «servir melhor quem paga mais». Nestes casos, o trabalhador concerteza dará mais atenção aos interesses subjacentes à actividade privada que exerce, numa situação de conflito com os interesses da própria Administração (por exemplo, um trabalhador da função pública que esteja incumbido das funções de fiscalização, sendo ele próprio objecto dessa fiscalização por ser entidade exploradora de uma actividade comercial sujeita a esta fiscalização, apesar de ter o dever de declarar o impedimento por não poder participar na fiscalização da sua própria actividade, já não o terá que fazer na fiscalização de outras actividades comerciais concorrentes, podendo assim, de forma injusta, prejudicar os seus adversários, em benefício da sua própria empresa). Nestes casos, suscita-se a questão de saber se o trabalhador poderá ou não actuar “com imparcialidade e independência em

²⁸ O que pode constituir tanto na redução de custos como no aumento de lucros.

relação aos interesses e pressões particulares de qualquer índole”²⁹ “contribuindo assim para o prestígio da Administração Pública”³⁰. Se o interesse subjacente às actividades privadas que o trabalhador da função pública exerce em acumulação entra em conflito com o interesse a prosseguir pela Administração Pública, torna-se difícil para o trabalhador o exercício normal das suas próprias funções públicas, pondo-se evidentemente em causa o princípio da exclusividade. Por outro lado, se a actividade privada remunerada absorver grande parte do “esforço e dedicação” do trabalhador, tal poderá prejudicar, em termos de qualidade e eficácia, o desempenho deste trabalhador na função pública. Não se pode ignorar que, tal como acontece com o exercício da função pública, a actividade privada poderá oferecer também ao trabalhador da função pública uma remuneração (até mais atractiva), pelo que é compreensível que este trabalhador venha a depositar o seu esforço e dedicação na actividade privada que exerce em acumulação. Contudo, analisando as reais limitações da capacidade humana, o esforço e dedicação em demasia na actividade privada afectará necessariamente o respectivo desempenho nas próprias funções públicas, mesmo que não seja essa a intenção do trabalhador. Por isso, até nos casos em que o trabalhador não se encontra em situação de conflito de interesses, o exercício cumulativo de actividade privada poderá violar o princípio da exclusividade. Nesta medida, as regulamentações internacionais relativas ao princípio da exclusividade são, em geral, mais rígidas quando se trate de exercício cumulativo de actividade privada remunerada, nomeadamente, na RAEHK, Estados Unidos da América, Canadá, Taiwan, Austrália, Nova Zelândia, Portugal, etc., prevendo a necessidade de autorização para o exercício cumulativo de actividades privadas remuneradas.

Em sentido contrário, se a actividade privada exercida em acumulação não for remunerada mas corresponder a uma actividade onde o trabalhador deposita especial ânimo ou interesse, podendo até mesmo tratar-se de prestação de serviços de voluntariado social, não tendo por isso nenhuma contrapartida, estas actividades privadas não constituirão fonte de rendimentos dos trabalhadores da função pública, nem criarão nestes o compromisso de «servir melhor quem paga mais». Segundo o senso comum, quando o exercício de actividade ou trabalho extraordinário absorve em

²⁹ Vide art.º 279.º, n.º 3 do ETAPM.

³⁰ Vide art.º 279.º, n.º 1 do ETAPM.

demasia o esforço e dedicação do trabalhador da função pública este dará prioridade às suas funções públicas que constituem fonte de rendimento do próprio trabalhador, assegurando que estas funções não sejam afectadas pelo exercício daquela actividade privada, podendo até mesmo optar pela sua desistência. Por isso, apenas no caso de o horário das referidas actividades privadas coincidir total ou parcialmente com o horário das funções públicas, se deverá restringir a execução das mesmas, pois, caso contrário, sendo o exercício do trabalho ou actividade privada não remunerada desenvolvido fora do horário de expediente e sem envolver qualquer interesse económico, ele não precisará, em termos de lógica, ser restringido. Contudo, não é absoluto que o exercício cumulativo de trabalho ou actividade não remunerada não dê azo a uma situação de conflito de interesses com as funções públicas exercidas pelo trabalhador da função pública. Vejamos por exemplo o caso de um engenheiro de um Serviço de Obras Públicas da Administração que exerce, em acumulação, funções não remuneradas de consultor na empresa de construção de um amigo. Embora esta acumulação não acarrete para o referido trabalhador qualquer vantagem económica, é capaz de angariar mais clientes para a referida empresa (por exemplo, levando as pessoas a pensar que as plantas de construção elaboradas por esta empresa terão maior probabilidade de serem autorizadas pela Administração), causando suspeitas de estar o referido engenheiro a utilizar a sua qualidade de trabalhador da função pública para angariar vantagens para o seu amigo. Assim, não obstante serem reduzidas as situações de ocorrência de conflito de interesses com o exercício cumulativo de actividade privada não remunerada, não se justifica um controlo demasiado rígido, todavia é preciso estabelecer certos limites a fim de garantir a observância do princípio da exclusividade. De acordo com a legislação da RAEHK, o trabalhador da função pública que exercer em acumulação actividade não remunerada fora do horário de expediente não carece de autorização prévia, mas caberá ao mesmo trabalhador garantir que o exercício das referidas actividades não propiciam a ocorrência de situações de conflito de interesses e, em caso de dúvidas³¹, deverá o mesmo consultar o seu superior hierárquico. No mesmo sentido, na Austrália, os trabalhadores dos serviços públicos que prestem em acumulação trabalhos não remunerados, em geral, não carecem de autorização, mas se tiverem dúvidas sobre se a prestação de trabalho voluntário não remunerado poderá ou não criar conflito de interesses com as

³¹ Vide art.º 553.º do “Regulamento sobre os Assuntos dos Funcionários Públicos”.

próprias funções públicas, deverão consultar o superior hierárquico do serviço a que pertencem³².

No que toca aos trabalhadores da função pública que prestem serviço não remunerado³³ em entidades ou associações sem fins lucrativos³⁴, porque essa prestação não constitui uma fonte de rendimento³⁵ para o trabalhador e porque estas entidades ou associações não têm qualquer fim económico³⁶, as actividades por elas desenvolvidas, na maioria dos casos, não propiciam situações de conflito de interesses com as funções públicas exercidas^{37,38},

³² Vide “Guia para uma Conduta Oficial dos Trabalhadores e Dirigentes da Administração Pública” (“A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads”), versão revista em 2005, pág.89.

³³ A existência ou inexistência de remuneração do exercício de função ou cargo numa instituição ou organismo sem fins lucrativos, bem como o respectivo valor, são, em princípio, estabelecidos no respectivo estatuto, não estando regulados pela legislação em vigor. Ou seja, a função ou o cargo que os trabalhadores da Administração Pública desempenham em instituições ou organizações sem fins lucrativos podem ser remunerados.

³⁴ Pode considerar-se como exercício de cargo público no caso de a instituição ou organismo sem fins lucrativos onde o trabalhador exerce cargo se reconhecida como sendo de utilidade pública administrativa pela Administração Pública. Por outro lado, os dados revelam que de entre as 2722 associações inscritas na RAEM até Novembro de 2005, 94 instituições e organismos são declaradas de utilidade pública administrativa, das quais 65 são associações. Por outras palavras, a maioria das associações de Macau não é declarada de utilidade pública administrativa. Além disso, nos termos do art.º 6º, n.º 1 e art.º 12º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 11/96/M (onde regula a Declaração de Utilidade Pública Administrativa), a pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, para manter esta sua qualidade, tem de respeitar as condições e recomendações aditadas à declaração pela Administração Pública. Para além disso, o art.º 11º desta lei prevê que a pessoa colectiva de utilidade pública administrativa assume os seguintes deveres: 1) Apresentar anualmente, nos termos da lei, o relatório e as contas dos exercícios findos; 2) Prestar as informações solicitadas pelas entidades oficiais competentes; 3) Cooperar com a Administração na medida das suas disponibilidades e no respeito pela sua natureza; 4) Comunicar ao Governador (Chefe do Executivo, após a transição) qualquer alteração dos respectivos estatutos.

³⁵ A aceitação de donativos ou financiamento provenientes do exterior pelas instituições ou associações sem fins lucrativos, por estas serem de natureza privada, não está sujeita à regularização pela Administração Pública. As instituições ou associações sem fins lucrativos limitam-se a observar o seu estatuto na distribuição e uso desses donativos e financiamento. Por isso, os trabalhadores da Função Pública que exercem função ou cargo nas referidas instituições ou associações podem, pelo estatuto destas, aceitar indirectamente donativos e financiamento. Por exemplo, uma associação constituída por profissionais de determinada área recebe de uma empresa privada o convite para uma visita de estudo ao exterior, ficando os custos de refeições, viagens e alojamento a cargo da entidade que convida. A associação decide aceitar o convite e indicar os membros da direcção como participantes. Por outras palavras, o trabalhador da Administração Pública, que faz parte da direcção desta associação e é indicado para participar na visita de estudo, aceita indirectamente uma vantagem oferecida pela referida empresa privada. Repare-se que, nos termos do art.º 50º, n.º 1, al. c) do CPA, este trabalhador deverá requerer, por iniciativa própria, o seu afastamento dos procedimentos administrativos em que estiver envolvida a referida empresa privada.

³⁶ Claro que as instituições ou associações sem fins lucrativos também podem possuir os seus próprios capitais e património, que, nos termos do seu estatuto, podem ser provenientes dos seus associados e do financiamento pelo exterior incluindo subsídios conferidos pela Administração. Nos termos do art.º 19º da Lei n.º 2/99/M (que regula o Direito de Associação), as associações que beneficiem de subsídios ou de quaisquer outros contributos de natureza financeira de entidades públicas, em montante superior ao valor fixado pelo Governador (Chefe do Executivo, após a transição), têm de publicar anualmente as suas contas aprovadas. Todavia, até hoje, o Chefe do Executivo ainda não fixou o referido valor.

³⁷ Todavia, não pode afirmar-se que a acumulação de actividades privadas pelos trabalhadores da Administração em instituições ou associações sem fins lucrativos nunca origina situações de conflito de interesse com as funções públicas que exercem. Por exemplo, é a Administração Pública que decide se uma instituição ou associação sem fins lucrativos tem ou não uma certa qualificação. É o que sucede com os clubes desportivos e as associações desportivas. Nos termos dos art.ºs 22º, 24º e 25º do Decreto-Lei n.º 67/93/M, a concessão do reconhecimento à associação desportiva sem fins lucrativos e a suspensão deste reconhecimento são da competência do Instituto do Desporto, que só pode conceder reconhecimento a uma única associação por cada modalidade desportiva. Suponha-se um trabalhador do Instituto, que tem o poder decisório, ou tem a possibilidade de formular parecer,

razão pela qual as regras sobre este tipo de acumulação são, geralmente, menos rigorosas, tal como acontece, por exemplo, nos EUA, onde os trabalhadores não permanentes³⁹, não obstante não poderem exercer cargos de direcção remunerados de qualquer organização, incluindo organizações sem fins lucrativos, associações de caridade e instituições profissionais, podem prestar serviço nessas organizações desde que não estejam em causa serviços remunerados. No Canadá, o titular de cargo público⁴⁰, com a autorização do Comissário da Comissão de Ética, pode exercer cargos de direcção em organizações de caridade ou não comerciais, mas deve tomar as devidas cautelas para prevenir situações de conflito de interesses e fazer uma declaração pública, a fim de serem fiscalizados pelo público⁴¹. Também em Portugal, aos titulares dos cargos de direcção superiores⁴², apesar de, por regra, lhes ser vedado o exercício cumulativo de actividades privadas, este é permitido quando se trate de funções em pessoas colectivas sem fins lucrativos, que não sejam susceptíveis de comprometer a isenção exigida pelo respectivo cargo, e desde que seja previamente autorizado pelo membro do Governo competente⁴³.

sobre o referido reconhecimento ou a sua suspensão, e que, ao mesmo tempo, faz parte da gerência de um destes clubes desportivos ou associações desportivas, responsáveis pelos assuntos rotineiros e actividades. Assim, é fácil levantar-se dúvidas sobre a eventualidade de o referido trabalhador, no cumprimento das suas funções, intervir a favor ou contra uma determinada associação, para que seja reconhecida como associação desportiva ou para que não obtenha o reconhecimento ou perca a respectiva qualidade. É por esta razão que, nos termos do art.º 57.º do referido decreto-lei, o pessoal de direcção e chefia e o pessoal técnico superior do Instituto não podem pertencer à gerência das associações desportivas, nem dos clubes nelas filiados.

³⁸ Importa referir que as instituições ou associações sem fins lucrativos também podem explorar actividades comerciais abertas ao público, como a exploração de uma escola, centro de explicações, creche e estabelecimento de comidas e bebidas. É de responsabilidade da instituição/associação decidir sobre a contratação de pessoal ou a participação dos seus associados, com ou sem remunerações, para assegurar o seu funcionamento. Por isso, o trabalhador da função pública que acumula cargo em instituição ou associação pode exercer as respectivas actividades. Há evidentemente conflito de interesses caso este trabalhador, pelas suas funções públicas, seja responsável pela fiscalização das respectivas actividades. É o caso de um trabalhador responsável pela fiscalização do funcionamento das escolas privadas e que acumula o cargo de chanceler numa delas, ou de um trabalhador responsável pela inspecção dos estabelecimentos de comidas e bebidas que, ao mesmo tempo, assegure o funcionamento do estabelecimento explorado pela associação de que é membro.

³⁹ Em princípio estão incluídos os trabalhadores cuja categoria ou remuneração atinjam um certo nível [vide al.2636.303(a) das Limitações sobre Rendimentos Externos, Emprego e Associação de determinados Trabalhadores não permanentes (“Limitations on outside earned income, employment and affiliations for certain noncareer employees”)]

⁴⁰ Refere-se, principalmente, aos titulares dos principais cargos do Estado (por exemplo, Ministro Real, Ministro de Estado e Secretário de Estado) e os presidentes de província etc. Vide “Regulamento de Conduta sobre o Conflito de Interesses e Pós-Cessação de Funções Públicas para os Titulares de Cargo Público”, págs. 5 e 6, al.4(1), edição de 2004.

⁴¹ Vide al.s 17(2) e 18(1) da pág.16, al. 9(1) da pág.11 e al. 4(1) da pág. 6 do “Regulamento de Conduta sobre o Conflito de Interesses e Pós-Cessação de Funções Públicas para os Titulares de Cargo Público”, edição de 2004.

⁴² Subdividem-se em dois graus. Primeiro grau: os cargos de director-geral, secretário-geral, inspector-geral e presidente; segundo grau: os cargos de subdirector-geral, adjunto do secretário-geral, subinspector-geral, vice-presidente e vogal de direcção (Vide art.º 2º, n.ºs 2, 3 e 4 do “Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Central, Regional e Local”).

⁴³ Vide art.º 16º, n.º 5 do “Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Central, Regional e Local”.

Quanto à RAEM, o «regime comum» aplicável à maioria do pessoal de direcção e chefia e à generalidade dos trabalhadores da função pública, não distingue o exercício de actividade privada remunerada da não remunerada. Por outras palavras, independentemente da actividade privada ser ou não remunerada, ao pessoal de direcção e chefia é sempre vedado o exercício dessas actividades mesmo que por interpostas pessoas⁴⁴. Já no que toca à generalidade dos trabalhadores da função pública, o exercício daquelas actividades carece de autorização, e deve preencher cumulativamente os seguintes três requisitos: 1) O horário não seja, total ou parcialmente, coincidente com o exercício do cargo ou lugar; 2) Não sejam susceptíveis de comprometer a isenção exigida aos trabalhadores da Administração; e 3) Não sejam proibidas por lei especial⁴⁵.

O «regime comum» não regulamenta em especial as situações de exercício de actividades privadas em entidades ou associações sem fins lucrativos, pelo trabalhador da função pública. Por outras palavras, mesmo que o trabalhador, durante o período de descanso, dê gratuitamente, e em acumulação, aulas de explicação a crianças numa associação sem fins lucrativos, embora este facto não represente, do ponto de vista objectivo, grande risco para a violação material do princípio da exclusividade, ainda assim, está sujeito à autorização (tratando-se de trabalhadores da função pública em geral) ou são-lhes proibidas (no caso de se tratar de pessoal de direcção e chefia) tal como se tratasse de situações de constituição de um empresa comercial ou de exercício cumulativo de outra actividade para obter dinheiro extra.

Por outro lado, de acordo com o art.º 279.º, n.º 2, al. i) e n.º 11 do «ETAPM», o trabalhador tem o “dever de não exercer actividades incompatíveis”⁴⁶, e de “não desempenhar e se abster do exercício de actividades incompatíveis com o desempenho das suas funções”. Embora a

⁴⁴ Vide art.º 9.º, n.º 3 do “Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia.”

⁴⁵ Relativamente a alguns cargos ou carreiras, o legislador estabelece expressamente que é vedado o exercício em acumulação de funções ou cargos privados que possam eventualmente suscitar situações de conflito de interesses. Por exemplo, os inspectores e o pessoal técnico do Departamento da Inspecção do Trabalho da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais, não podem exercer cargos de gerência, administração ou quaisquer outras funções, em regime laboral, sejam ou não remuneradas, ao serviço de quaisquer outras entidades (vide art.º 29º do Regulamento de Inspeção do Trabalho).

⁴⁶ Tal como foi referido na nota 7, a palavra “incompatível” pode ser traduzida, para chinês, por “não permitir acumular” (不得兼任), “haver incompatibilidade” (有抵觸) e “inconciliável” (不相容).

lei não esclareça a expressão «actividades incompatíveis» e a Administração Pública não tenha emitido circulares explicativas, não é difícil compreender o seu sentido pois, de acordo com a interpretação *a contrario sensu*⁴⁷ do disposto no art.º 17.º n.º 3 do «ETAPM», (*em qualquer situação é vedado o exercício de actividade privada*), quando as actividades privadas afectam a isenção do trabalhador da função pública são certamente consideradas incompatíveis com o exercício das funções públicas. Do mesmo modo, dispõe o art.º 279.º n.º 1 do «ETAPM» que o trabalhador no exercício das funções públicas tem o dever de “*exercer a sua actividade sob forma digna, contribuindo assim para o prestígio da Administração Pública*”. Ou seja, desde que o posto ou as actividades que o trabalhador da função pública exerce fora da Administração venham afectar o prestígio da Administração Pública, fazendo com que se suscitem dúvidas justificadas sobre a justiça e a isenção do trabalhador que exerce funções públicas em nome da Administração, as referidas actividades serão, em princípio, consideradas incompatíveis com as funções públicas exercidas pelo trabalhador (por exemplo, se o pessoal de direcção que desempenha funções em associações privadas, e que em nome dessas associações solicita subsídios e apoios de diversa natureza a outros serviços públicos, incluindo a entidade tutelar do serviço dirigido por ele, levando a que se suspeite que este dirigente estará a fazer uso da sua qualidade de dirigente da Administração Pública para angariar mais subsídios para a associação a que pertence; ou, por exemplo, se um trabalhador que exerce funções de contabilista no serviço de contribuições e impostos e é responsável pela fiscalização dos dados fornecidos pelos contribuintes para efeitos de cálculo do imposto, emitir, a título particular, a pedido do amigo que trabalha num escritório de contabilidade, um parecer sobre as contas e informações fiscais de um cliente, a fim de reduzir ao mínimo o imposto a pagar, criando, deste modo, suspeitas da existência de uma situação de conflito de interesses e da violação do dever de isenção).

Em princípio, os funcionários, o pessoal além do quadro e o pessoal assalariado das várias entidades/serviços públicos, antes de iniciarem funções são obrigados a preencher uma «declaração de incompatibilidade»⁴⁸, onde

⁴⁷ Designadamente: 1) O horário não seja, total ou parcialmente, coincidente com o do exercício do cargo ou lugar; 2) Não sejam susceptíveis de comprometer a isenção exigida aos trabalhadores da Administração; 3) Não sejam proibidas por lei especial.

⁴⁸ Todavia, na prática, alguns serviços só exigem aos funcionários do quadro a apresentação de uma “declaração de

declaram que não se encontram abrangidos por qualquer disposição legal relativa a incompatibilidades^{49,50}. Daqui se retira, que o trabalhador da função pública, antes do início de funções, deve garantir que não existe incompatibilidade entre a sua situação e as funções públicas que irá exercer, e que no futuro se compromete a prestar atenção à sua própria situação caso esta seja objecto de alterações, a fim de salvaguardar situações de incompatibilidade com as funções públicas que exerce. Ou seja, antes do desempenho de qualquer cargo ou do exercício de qualquer actividade fora da função pública, o trabalhador da Administração tem o dever de averiguar, por sua iniciativa, se estas actividades são incompatíveis com as próprias funções públicas e, quando subsistam dúvidas, deve consultar o seu superior hierárquico.

Embora da análise sistemática das disposições do «ETAPM» se possam retirar as referidas conclusões, como a lei não define claramente a expressão «actividades incompatíveis» e a Administração Pública nunca procedeu à emissão de qualquer circular explicativa de forma a chamar a atenção dos trabalhadores da função pública no sentido de evitar o exercício de actividades que possam propiciar situações de conflito com as funções públicas exercidas, mesmo que o trabalhador tenha apresentado a referida declaração de incompatibilidades, esta não passa de uma simples formalidade, negligenciando-se muitas vezes o seu verdadeiro significado nem se dando o competente cumprimento durante o exercício das funções públicas. Por isso, a generalidade dos trabalhadores da função pública não compreende a extensão da expressão «actividades incompatíveis», nem procede, antes de aceitar o posto ou participar em actividades privadas fora da função pública, a uma análise prévia da situação, no sentido de saber se esses postos ou actividades privadas são ou não incompatíveis com as funções públicas que exerce.

incompatibilidades” antes do início de funções, declaração esta que não é obrigatória para um número considerável de trabalhadores contratados por contrato individual.

⁴⁹ Modelo n.º 2, anexo ao Despacho n.º 65/GM/99. Repare-se que a redacção chinesa do modelo – “本人……謹以至誠聲明……且不處於抵觸任何法律條文的情況” – (o sublinhado é nosso) não corresponde exactamente à portuguesa, que é “(...) declara, por sua honra, que (...), nem se encontra abrangido por qualquer disposição legal relativa a incompatibilidades” (o sublinhado é nosso). A redacção chinesa correspondente deverá ser “本人……謹以至誠聲明……且不處於任何法定（與擔任公職）‘相抵觸’的情況” ((...) declara, por sua honra, que (...), não se encontra abrangido por qualquer disposição legal relativa à incompatibilidade entre a sua situação e as funções públicas que irá exercer).

⁵⁰ O facto de a palavra “incompatibilidade” poder ser traduzida por “不得兼任” (não permitir acumular), “不相容” (inconciliável) e “有抵觸” (haver incompatibilidade). Vide pág. 410 do “Glossário Jurídico Chinês-Português /Português-Chinês”, publicado pela Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça.

Por outro lado, para os trabalhadores das entidades que possuem um regime de pessoal específico, ou trabalhadores de carreiras especiais, com um tratamento distinto do preconizado no «regime comum» pois, o exercício em acumulação de funções privadas sem remuneração não carece de autorização nem está sujeito a declaração, como acontece, por exemplo, nos termos do Estatuto da Universidade de Macau, que estabelece nos seus artigos 16.º, 24.º e 42.º, que o reitor e o administrador podem exercer livremente actividades privadas não remuneradas, em acumulação.

De acordo com o já referido, no caso do exercício de actividades privadas não remuneradas, o risco de criar situações de conflito de interesses com as funções públicas exercidas é mais reduzido do que no caso do exercício de actividades privadas remuneradas, todavia este risco não está absolutamente excluído. Por exemplo, um dirigente de um estabelecimento de ensino superior que exerça gratuitamente funções de assessor numa editora, cria nas pessoas, especialmente nos concorrentes do mesmo ramo de actividade, a dúvida de saber se a sua participação na referida editora não fará angariar maiores actividades promocionais sobre os livros e revistas editados (por exemplo, através da utilização preferencial dos livros e revistas pelos docentes do referido estabelecimento de ensino superior). Por isso, se for permitido sem limitações, aos trabalhadores da função pública, o exercício cumulativo de actividades privadas não remuneradas, sem que se estabeleça nenhum sistema de prevenção de conflito de interesses, nomeadamente, a declaração ao superior hierárquico ou à entidade fiscalizadora, estas poderão vir a afectar a garantia estabelecida através do princípio da exclusividade.

Para além disso, se relativamente ao exercício cumulativo de actividade privada sem remuneração, fizermos a comparação entre as disposições do «regime comum» e as dos referidos regimes especiais, podemos constatar as seguintes injustiças: Os trabalhadores da função pública que estejam sujeitos a um regime especial, mesmo tratando-se de pessoal de direcção e chefia, podem livremente acumular funções privadas não remuneradas, sem que estejam obrigados a declará-las ou sujeitá-las a autorização, mesmo para os casos que propiciem situações de conflito de interesses. Já no que toca aos trabalhadores que estejam sujeitos ao «regime comum», se pretenderem

exercer em acumulação funções privadas não remuneradas, mesmo que não propiciem situações de conflito de interesses, têm que requerer autorização, estando esse mesmo exercício vedado para o pessoal de direcção e chefia. Por outras palavras, para os trabalhadores da função pública que exerçam funções nos serviços públicos em geral, a regulamentação sobre o exercício cumulativo de funções privadas não remuneradas é mais rígida do que a prevista para o pessoal de direcção sujeito aos regimes especiais.

Em conclusão, relativamente aos trabalhadores da função pública que exerçam, devido ao gosto meramente pessoal ou a uma relação afectiva com a família e amigos, actividades privadas não remuneradas a favor destas entidades, incluindo a prestação de serviços ou funções em associações ou entidades sem fins lucrativos, estas situações não configuram a existência de uma “entidade patronal” de natureza privada a quem o trabalhador da função pública venha prestar serviço ao lado do seu patrão “Administração”, pelo que não levará a que o trabalhador da função pública preste simultaneamente funções ou serviço a duas entidades patronais de natureza diferente, uma de natureza pública (funções públicas próprias) e outra de natureza privada (funções privadas). Aqui, porque o risco de haver violação do princípio da exclusividade é reduzido, torna-se desnecessário colocá-las no mesmo plano das situações de exercício de funções privadas remuneradas em acumulação pois, para o trabalhador da função pública estas constituem outra fonte de rendimento, representando, por isso, mais risco para a violação do princípio da exclusividade. Nestes termos, porque o «regime comum» não distingue estas duas situações, a adopção do regime do “pedido de autorização” e da “proibição do exercício”, parece não ser o mais justo⁵¹. Por outro lado, os

⁵¹ Segundo os esclarecimentos constantes da recomendação emitida pelo ex-ACCCIA, com base no parecer referente ao Proc. n.º 222/97, e no Ofício Circular da DSAF n.º 566/DTJ, de 28 de Agosto de 1998, “integram o conceito de «actividades privadas» os actos ou tarefas estranhos ao desempenho de funções públicas, em que se afigure uma contrapartida remuneratória ou retributiva, bem como os que são desenvolvidos com carácter duradouro, de molde a poderem ser encarados como ocupação ou modo de vida, ainda que não remunerados”. Ou seja, os critérios seguidos na classificação do “exercício de actividades privadas” são diferentes para o exercício remunerado e para o exercício não remunerado. Constitui exercício de actividades privadas o desenvolvimento gratuito, pelo trabalhador, de actos ou tarefas estranhos ao desempenho de funções públicas e com carácter duradouro, de molde a poderem ser encarados como ocupação ou modo de vida. No entanto, relativamente ao conceito de “carácter duradouro” e de “modo de vida”, a Administração nunca avançou com nenhum esclarecimento ou com a emissão de orientações para a interpretação destas expressões. Por isso, tanto os trabalhadores como os serviços têm dificuldades na avaliação e classificação. Os trabalhadores não sabem avaliar se os actos e tarefas desenvolvidas, estranhas ao desempenho das suas funções públicas e não remuneradas, são ou não consideradas “actividades privadas”, bem como se devem ou não requerer autorização para o exercício destas actividades. Para os serviços, é difícil aplicar as respectivas definições, dada a falta de critérios que devem seguir na qualificação dos actos e tarefas estranhos ao desempenho das funções públicas, e não remuneradas, desenvolvidas pelos seus trabalhadores. Acresce que o Comissariado recebeu um número considerável de denúncias, alegando a existência de trabalhadores da Administração Pública que, sem autorização, desempenham

regimes especiais vigentes que regulamentam o exercício cumulativo de funções privadas não remuneradas, além de não as sujeitarem a autorização, também não impõem nenhum dever de as declarar, aqui merece fazer alguma reflexão sobre esta situação, pois o exercício cumulativo de funções privadas ainda que não remuneradas também pode propiciar situações de conflito de interesses. Questão mais controversa é a ausência do dever de declaração por parte do pessoal de direcção com poderes de gestão e decisão se estiverem em causa actividades privadas não remuneradas. Na verdade, não podemos esquecer que relativamente ao pessoal de direcção com poderes de gestão e de decisão na estrutura da Administração, uma vez que este pessoal participa nos trabalhos de elaboração das linhas de acção governativa da Administração, tem acesso a muita informação confidencial da Administração, coordenando a gestão da actividade interna do serviço e, na relação com o exterior, detendo o poder de decisão nos procedimentos administrativos e a qualidade de representantes da Administração, a Administração Pública tem a responsabilidade, perante os cidadãos, de prevenir que este pessoal, durante o exercício das funções públicas, se coloque em situações de conflito de interesses, pelo que, é compreensível e imprescindível que sejam impostas limitações (ainda mais rigorosas do que para os trabalhadores em geral) ao exercício de actividade privada por aquele pessoal, mesmo que esta acumulação abranja apenas actividades não remuneradas. Uma vez que a acumulação de actividades na prossecução de interesses de terceiro (entidade privada) também pode propiciar situações de conflito de interesses, se for abolido o regime do pedido de autorização, sem que seja estabelecido outro tipo de fiscalização, a Administração Pública não terá meio de saber qual ou quais as entidades privadas para quem o seu pessoal de direcção exerce funções. Mesmo que exista conflito de interesses, a Administração não conseguirá detectar nem actuar logo de início, (por exemplo, através da mudança do lugar ou das funções públicas)⁵², a não ser que se esclareça qual o âmbito de aplicação do “dever de não exercer actividades incompatíveis com as funções públicas que exerce” e que se façam as necessárias chamadas de atenção. Ademais, há uma questão que merece alguma reflexão e que consiste no facto do actual «estatuto do pessoal de direcção e chefia» atribuir ao pessoal de chefia (chefe de divisão e

cargos em instituições e organizações privadas. Mas, foi impossível acusar estes trabalhadores de exercerem ilegalmente actividades privadas, numa altura em que a Administração não clarificou o conceito de “carácter duradouro” e de “modo de vida”

⁵² É o caso de indicar outras tarefas para o trabalhador visado, ou mesmo deixar de nomeá-lo para a direcção.

chefe de departamento) o mesmo tratamento que atribui ao pessoal de direcção e que se traduz na proibição, sem excepções, do exercício de actividade privada, dando origem a que se levantem dúvidas sobre se haverá ou não necessidade de impor tão rígidas imposições⁵³ ao pessoal de chefia intermédio, especialmente, quando, em matérias da competência do serviço, este pessoal participa sem deter, normalmente, poderes de decisão em representação do serviço. Também, comparativamente com o pessoal de direcção, é reduzido o acesso à informação confidencial da Administração Pública, e nos procedimentos administrativos não têm poderes de decisão, intervindo muitas vezes apenas na emissão de pareceres (por exemplo, sobre a aplicação de determinada multa ou sobre a emissão de determinada licença).

Por outro lado, na vida real, para além dos casos de iniciativa própria, também podem ocorrer casos em que o exercício de funções privadas é desenvolvido involuntariamente, como, por exemplo, quando um trabalhador da função pública é o único sucessor legítimo do autor da sucessão e, tirando o caso da renúncia da herança, não tem outra escolha senão aceitar a herança e suceder na actividade comercial explorada pelo autor da sucessão, transformando-se, assim, no titular das respectivas empresas. Como o actual «regime comum» não detém especial regulamentação sobre este tipo de situações, leva a que se questione se será necessário pedir autorização ao superior hierárquico para que o trabalhador possa suceder e gerir a sua herança, e se o trabalhador em causa pertencer ao pessoal de direcção e chefia poderá ou não suceder na herança. Daqui se retira que, relativamente às situações em que o trabalhador exerça em acumulação actividades privadas de forma involuntária, o recurso ao actual mecanismo de pedido de autorização (tratando-se de trabalhadores da função pública em geral) e da proibição (tratando-se de pessoal de direcção e chefia) não é adequado. Na verdade, relativamente aos trabalhadores da função pública em geral, poderá ser permitido que se aceite primeiro a herança e só depois se proceda à sua

⁵³ De facto, estabelecer normas diferentes, relativas ao princípio da exclusividade, para trabalhadores de graus diferentes, é uma prática vulgar em outros países e territórios. No Canadá, os titulares de cargos públicos do Estado estão sujeitos a normas de exclusividade diferentes das estabelecidas para os funcionários públicos em geral. Nos Estados Unidos, o “pessoal a tempo inteiro com contrato a prazo” nomeado pelo Presidente e os empregados do Governo contratados a prazo com altos níveis de remuneração e de categoria têm que observar normas mais rigorosas do que as destinadas à generalidade dos empregados do Governo, no referente à exclusividade de funções. Em Hong Kong, há normas especiais produzidas para os altos funcionários das estruturas administrativas (dirigentes dos serviços) e para os funcionários do topo (titulares de cargos principais e sujeitos ao sistema da contabilidade) (cfr. quadro em anexo).

declaração. Se, entretanto, o superior hierárquico vier a entender que o exercício daquelas actividades privadas podem propiciar situações de conflito de interesses com as funções públicas, ou afectar o empenho e energia do trabalhador no exercício das funções públicas, poderá conceder um prazo para que o trabalhador possa planear o exercício destas actividades privadas, nomeadamente, pela constituição do fideicomisso ou através do trespasse do negócio. No que toca ao pessoal de direcção e chefia, uma vez que vigora a regra da proibição do exercício da actividade privada, também se poderá admitir que estes trabalhadores aceitem primeiro a herança e só depois planifiquem a sua gestão. Esta forma de actuação, para além de não afectar de forma gravosa o princípio da exclusividade, parece também ser mais plausível.

Além disso, o mecanismo do pedido de autorização para o exercício cumulativo de funções privadas, previsto no actual «ETAPM», estabelece como um dos requisitos para apreciação da autorização do exercício em acumulação de funções privadas⁵⁴ o requisito de que o “horário não seja, total ou parcialmente, coincidente com o exercício do cargo ou lugar” mas, na verdade, esta condição não garante que o exercício de actividades privadas não venha a afectar o exercício das funções públicas pelo trabalhador. Por exemplo, um auxiliar responsável pela condução das viaturas do serviço, que solicita autorização para exercer fora do horário de expediente funções de porteiro do turno da noite em determinado prédio, ainda que o horário das actividades privadas não coincida com o das funções públicas, que entre ambas as actividades não exista conflito de interesses, e que a lei especial não proíba, ou seja, perante o facto de o preenchimento cumulativo formal dos requisitos previstos no «ETAPM», poderá o serviço não autorizar o referido pedido? O mesmo se passará com a situação em que o referido auxiliar venha requerer autorização para exercer funções de taxista no turno da noite e se também preencher os requisitos previstos, será que o serviço poderá não autorizar o referido pedido, especialmente quando o «ETAPM» apenas impõe que sejam preenchidos cumulativamente os três requisitos acima referidos sem expressamente estabelecer que a Administração Pública na sua

⁵⁴ O art.º 17.º, n.º 3 do ETAPM determina que “o exercício de actividades privadas só é permitido excepcionalmente e desde que, cumulativamente: a) O horário não seja, total ou parcialmente, coincidente com o exercício do cargo ou lugar; b) Não sejam susceptíveis de comprometer a isenção exigida aos trabalhadores da Administração; c) Não sejam proibidas por lei especial”.

apreciação possa levar em conta outros factores⁵⁵,⁵⁶? Contudo, é compreensível que se questione como é que se poderá garantir que o trabalhador conduza com segurança quando este trabalhador exerce, todos os dias, funções privadas de porteiro ou de taxista no período da noite, sem ter assim o devido descanso. Na verdade, uma vez que a capacidade humana tem limites, se o trabalhador utilizar boa parte do tempo fora do expediente (cerca de 16 horas) a exercer funções privadas, isto é, a exercer em acumulação funções privadas num período excessivamente longo, o empenho e a energia deste trabalhador no desempenho das suas funções públicas⁵⁷ serão forçosamente afectados. Por outras palavras, recorrer apenas à premissa de não existir coincidência de horários entre o exercício das funções públicas e o exercício cumulativo de actividades privadas, não é suficiente para prevenir que o exercício cumulativo de funções viole a linha de defesa do princípio da exclusividade – que consiste na de garantir ao trabalhador da função pública as condições físicas necessárias para desempenhar com empenho e energia as suas funções públicas ao serviço da Administração e do interesse público.

Na verdade, há países e regiões que estabelecem expressamente as condições necessárias a apreciar para autorização do exercício cumulativo de funções, com o objectivo de prevenir que este exercício venha a afectar o princípio da exclusividade. Por exemplo, na RAEHK, quando o dirigente do serviço aprecia um pedido de autorização para exercício cumulativo de

⁵⁵ Na realidade, o Estatuto Privativo do Pessoal da Autoridade Monetária de Macau estabelece que o Conselho de Administração tem que tomar em consideração se o funcionário requerente possui ou não boa classificação de serviço, e se é ou não pontual e assíduo, aquando da apreciação do pedido de autorização relativo ao exercício de actividade em acumulação.

⁵⁶ Situações semelhantes também acontecem com a acumulação de actividades de formação profissional ou docentes que se consideram como cargos ou lugares públicos. Para além de estabelecer que os trabalhadores devem obter a autorização do superior hierárquico antes de exercer as referidas actividades e que o exercício de actividade docente não poderá exceder o limite de 11 horas semanais, o ETAPM não determina outros factores a serem considerados pelo superior hierárquico na tomada da decisão sobre a concessão da autorização. Situações como estas também podem estar na origem de um mal-entendido: A Administração está obrigada a dar autorização à acumulação de actividades de formação profissional e docente que sejam consideradas como cargos ou lugares públicos, mesmo que muitas vezes o trabalhador, no âmbito das suas funções, tenha que fazer horas extras para o cumprimento das tarefas, de grande quantidade, ou que a sua classificação de serviço seja apenas regular.

⁵⁷ Como foi referido na nota 17, no direito, quer público quer privado, estão fixados os limites das horas de trabalho diárias ou semanais e determinados os dias para descanso, como os dias de folga semanais e as férias anuais. Está igualmente previsto que o trabalhador não pode prestar trabalho consecutivo com uma duração excessiva e deve ter oportunidade devida de descanso (Nos termos do art.º 10º, n.º 3 do “Regime Jurídico das Relações Laborais”, “Nenhum trabalhador deve normalmente prestar mais do que oito horas de trabalho por dia e quarenta e oito por semana, devendo o período normal de trabalho ser interrompido por um intervalo de duração não inferior a trinta minutos, de modo a que os trabalhadores não prestem mais de cinco horas de trabalho consecutivo. No que se prende com o direito público, o art.º 201.º, n.ºs 4 e 5 do ETAPM estipula que “As interrupções a observar em cada turno estão sujeitas ao princípio da não prestação de mais de seis horas de trabalho consecutivo” e que “As interrupções destinadas ao repouso ou refeição não superiores a trinta minutos consideram-se incluídas no período de trabalho”).

funções privadas remuneradas, além de ser obrigado a averiguar se as funções privadas irão ou não criar conflito de interesses com as funções públicas exercidas pelo requerente, na qualidade de trabalhador do Administração, também aprecia, entre outras, as seguintes situações: Se o horário, o número de presenças e a duração das funções privadas irão ou não afectar o desempenho do trabalhador da Administração; se a remuneração auferida pelo exercício das funções privadas são mais atraentes comparativamente com o que é oferecido pelo exercício das funções públicas, levando a reduzir o interesse que o trabalhador tenha no exercício das próprias funções públicas, etc.; e se o exercício cumulativo cria situações de embaraço para a própria Administração Pública⁵⁸. Por seu lado, na Austrália, além do serviço público ter a responsabilidade de identificar quais as áreas de actividades privadas que poderão causar conflito de interesses e de emitir instruções aos seus trabalhadores, o dirigente do serviço também pode atender ao desempenho do próprio trabalhador para decidir se é de autorizar ou não o exercício cumulativo de funções privadas⁵⁹.

⁵⁸ Vide art.º 551.º, n.º 2, al.s a) a e) do “Regulamento sobre os Assuntos dos Funcionários Públicos”.

⁵⁹ Vide “Guia de Conduta para Trabalhadores e Pessoal Dirigente do Serviço Público” (“A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads), pág. 88, edição revista de 2005.

IV- Conclusão

1. As acções governativas da Administração são executadas através dos funcionários e agentes públicos, que, para o efeito, podem usar ou exercer poderes públicos. Por um lado, podem exigir a qualquer cidadão ou entidade privada o cumprimento dos diversos deveres legais em defesa do interesse público, bem como imputar responsabilidades aos infractores. Por outro lado, podem, através de um processo de apreciação, conceder, reconhecer, suspender ou cancelar qualificação específica a qualquer cidadão ou entidade privada.
2. É, por isso, responsabilidade da Administração assegurar que os seus trabalhadores sejam isentos e imparciais no exercício da função pública.
3. Este entendimento consubstancia-se no regime de exclusividade de funções, estabelecido na maioria dos países e territórios. O objectivo é evitar que a isenção e imparcialidade, que os trabalhadores da Administração devem ter no exercício de funções públicas, fiquem comprometidas em razão de exercerem, em acumulação, outras funções, bem como manter condições objectivas que lhes permitam concentrar-se no exercício das funções públicas.
4. O regime da exclusividade de funções é estabelecido, na RAEM, por diplomas legais em vigor (como o “Regime Comum” – o ETAPM e o Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia – e o “Regulamento do Pessoal” privativo de alguns institutos públicos). Todavia, vigente há mais de uma década, tem vindo a evidenciar deficiências.
5. O exercício de actividades privadas em regime de “acumulação não remunerada” não constitui fonte de rendimentos dos trabalhadores da Administração Pública e implica normalmente menor risco de conflito de interesses e de ofensa ao regime da exclusividade de funções, em comparação com o exercício de actividades privadas em regime de “acumulação remunerada”. Mas em ambos os casos, o exercício destas actividades deve ser previamente autorizado nos termos do ETAPM e é absolutamente proibido pelo «Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia». Este tratamento não diferenciado dado à “acumulação remunerada” e à “acumulação não remunerada” de funções revela, sem dúvida, que o actual regime é excessivamente severo para com a segunda.
6. Há ainda a referir que, geralmente, o pessoal de chefia não tem poder para decidir e as informações oficiais confidenciais a que tem acesso são relativamente reduzidas. Apesar disso, é tratado da mesma forma que o

peçoal de direcção – é-lhe completamente proibido acumular actividades, mesmo tratando-se de “acumulação não remunerada”. Daí que se duvide da necessidade de impor restrições tão rigorosas.

7. Na realidade, actividades associativas prosperam no Território e é vulgar o exercício de funções não remuneradas, em associações, por parte dos trabalhadores da Administração. A este respeito, a legislação não determina se se trata ou não de acumulação não remunerada de actividades privadas.
8. Por outro lado, embora a ex-ACCCIA e a Administração tenham dado esclarecimentos sobre o “exercício de actividades privadas em regime de acumulação não remunerada”, têm-se encontrado dificuldades na prática.
9. Diferente do “Regime Comum” é o regime da exclusividade de funções estabelecido pelo “Regime do Pessoal” privativo de alguns institutos públicos. Nestes já não se constata nenhuma medida preventiva e está dispensada a apresentação do requerimento ou da declaração, pelos trabalhadores, incluindo o pessoal de direcção com poderes de gestão e decisão, que pretendam acumular actividades privadas não remuneradas.
10. Debruçando-nos sobre os outros países e territórios, o regime da exclusividade de funções não exige, em princípio, o prévio requerimento dos funcionários públicos para o exercício de actividades privadas em regime de acumulação não remunerada, mas prescreve que o exercício destas actividades não poderá propiciar a ocorrência de conflito de interesses com as próprias funções públicas. No entanto, os funcionários públicos deverão acautelar-se no sentido de evitar que esta acumulação com as suas funções públicas provoque situações de conflito de interesses. Em caso de dúvidas, deverão pedir opinião ao superior hierárquico. Para além disso, relativamente à exclusividade de funções, há normas estabelecidas consoante o grau dos funcionários destinatários.
11. O certo é que os trabalhadores da Administração têm o dever de não exercer actividades incompatíveis (ou melhor, “não exercer actividades incompatíveis com as suas funções públicas”). Não podem participar e realizar qualquer actividade que possa suscitar dúvidas quanto à sua imparcialidade e isenção e causar prejuízos ao prestígio da Administração.
12. Por isso, não é necessário que a Administração restrinja excessivamente o exercício, pelos trabalhadores, de actividades privadas não remuneradas desde que não sejam passíveis de originar conflitos de interesses.
13. Por outro lado, é necessário que a Administração consciencialize os trabalhadores para o dever de “não exercerem actividades incompatíveis

com as suas funções públicas”. Antes de desempenharem qualquer cargo numa instituição ou organização ou de exercerem alguma actividade fora da função pública, importa verificarem se há incompatibilidades.

14. No “Regime Comum” ainda se constata outras imperfeições relativamente à acumulação de actividades privadas. É o caso da inexistência de disposições especiais referentes ao exercício de actividades privadas involuntariamente, como por exemplo, por sucessão, tornando-se o trabalhador proprietário da empresa do autor da sucessão. E aqui não parece razoável a aplicação do sistema de autorização (para os trabalhadores em geral) e de proibição (para o pessoal de direcção e chefia). Um outro exemplo prende-se com a autorização pela Administração do exercício de actividades privadas, desde que, cumulativamente: 1) O horário não seja coincidente com o do exercício do cargo público; 2) Não sejam susceptíveis de comprometer a isenção dos trabalhadores da Administração; e 3) Não sejam proibidas por lei especial. De facto, o mero preenchimento destes três requisitos, é insuficiente para assegurar que o exercício de funções públicas não fique afectado pelo exercício de actividades privadas. Há outros factores que não estão contemplados, como a eventual ausência, grave, de tempo de descanso dos trabalhadores em resultado da acumulação de funções; a possibilidade de os trabalhadores se dedicarem mais às funções acumuladas, no caso de serem melhor remuneradas que as suas funções públicas; e o desempenho dos trabalhadores no exercício das suas funções públicas até ao momento do requerimento de acumulação.
15. No âmbito da acumulação de funções públicas, nos casos de exercício actividades de formação profissional e de actividades docentes que não podem exceder o limite de 11 horas semanais, o ETAPM também não dispõe sobre se a Administração, ao dar a devida autorização, deve ou não considerar factores como a eventualidade de, com essa acumulação, ficar comprometida a eficácia dos trabalhadores no exercício das suas funções públicas.
16. Entretanto nos países ou territórios com regimes relativamente exaustivos que regulam a ética no exercício de funções públicas, prevê-se que a autorização para a acumulação de funções no exterior deve assentar na consideração de factores como a possibilidade de, com essa acumulação, a eficácia dos trabalhadores no exercício das suas funções públicas ficar afectada e o desempenho dos trabalhadores requerentes dessa acumulação. Para além disso, aos serviços é permitida, atendendo à sua própria realidade,

a fixação de outros requisitos e critérios de autorização.

17. Pelo exposto, e tendo por objectivo assegurar a integridade e a eficácia dos trabalhadores da Administração Pública e aperfeiçoar o regime jurídico regulador da ética dos trabalhadores⁶⁰, apresentam-se as seguintes propostas de melhoria:
18. A longo prazo, é aconselhável rever o regime da exclusividade de funções estabelecido pelo ETAPM e pelo Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia, introduzindo as seguintes alterações⁶¹:
 - a) Em relação aos trabalhadores em geral, são tratados de forma diferenciada o exercício de actividades privadas em regime de acumulação remunerada e em regime de acumulação não remunerada. No primeiro caso pode manter-se o actual processo de requerimento e autorização, mas devem acrescentar-se outros factores a serem considerados pela Administração na autorização do requerimento e permitir-se aos serviços a fixação, atendendo à própria realidade, de requisitos complementares. Tudo para evitar que a eficácia dos trabalhadores no exercício das suas funções públicas fique comprometida em razão de acumularem funções no exterior⁶². No segundo caso, poderão lançar mão de critérios menos rigorosos. Os trabalhadores que pretendam exercer actividades em regime de acumulação não remunerada não precisam de requerer autorização, mas têm a responsabilidade de avaliar, por si próprios, se essa acumulação poderá propiciar a ocorrência de conflitos de interesses, devendo pedir opinião ao superior hierárquico em caso de dúvidas;
 - b) Quanto ao pessoal de direcção e chefia, pode considerar-se a hipótese de se manter a actual prática de “proibição absoluta” do exercício de actividades privadas em regime de acumulação remunerada. Quanto à acumulação de actividades privadas sem remuneração, é obrigatória a sua declaração. Poderá ainda ponderar-se a introdução de normas, estipulando que o

⁶⁰ De facto, na página 48 do “Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2006” lê-se: “Impulsionaremos, de forma permanente, as acções de promoção da incorruptibilidade, bem como a colaboração com as actividades no âmbito de auditoria, através de vários meios e processos, nomeadamente o aperfeiçoamento dos regimes, a divulgação, a educação e a fiscalização. Em particular, serão realizados cursos de formação para inculcar nos funcionários públicos a consciência da incorruptibilidade e imparcialidade, do conhecimento e cumprimento da lei e da utilização racional dos recursos públicos [...]”.

⁶¹ Na realidade, a revisão do Estatuto de Pessoal de Direcção e Chefia também está inserida nas linhas de acção governativa da RAEM, 2006 (Cfr. “Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2006, Área da Administração e Justiça”, pág.1048).

⁶² Do mesmo modo, ao permitir aos trabalhadores o exercício de actividades de formação profissional que se considerem como cargo público, assim como o de actividade docente que não poderá o exceder o limite de 11 horas semanais, a Administração deve estabelecer os requisitos da autorização, tendo por objectivo prevenir que a eficácia dos trabalhadores no exercício das suas funções próprias fique comprometida pelo facto de exercerem em acumulação as referidas actividades.

exercício de actividades privadas que estejam em conflito com o cargo que desempenha pode determinar o termo da comissão de serviço do pessoal de direcção e chefia, sem direito a quaisquer compensações;

- c) No caso de se manter a “proibição absoluta” da acumulação de actividades privadas, remuneradas ou não, poderá tomar-se como referência a experiência de outros países e territórios que estabelecem normas diferentes para o pessoal de direcção com poder decisório e para o pessoal de chefia sem poder decisório. Relativamente a este último, poderá considerar-se a possibilidade de substituir a “proibição absoluta” por uma posição menos rígida, no caso de se tratar de acumulação de actividades privadas sem remuneração;
 - d) Estatui-se explicitamente que os trabalhadores da Administração Pública, de todas as categorias, são proibidos de exercer ou realizar quaisquer actividades incompatíveis com as funções públicas que exercem, especialmente quando este exercício ou realização possa suscitar dúvidas razoáveis sobre a sua imparcialidade e isenção ou causar prejuízos ao prestígio da Administração. O serviço pode, atendendo às suas funções e à distribuição de tarefas pelos seus trabalhadores, indicar a estes mais actividades consideradas incompatíveis. Para além disso, julga-se pertinente prever que os trabalhadores, das diversas categorias, tenham a responsabilidade de auto-avaliar, por iniciativa própria, antes do início do exercício de actividades estranhas às suas funções públicas, a possibilidade de estas propiciarem a ocorrência de conflitos de interesses, devendo pedir opinião ao superior hierárquico em caso de dúvidas;
 - e) É recomendável a criação de um sistema transitório que regule o exercício de actividades privadas por imposição, especialmente em razão da sucessão.
19. Relativamente aos regimes especiais de alguns serviços ou entidades públicos, podem manter-se as normas que permitem aos seus trabalhadores, incluindo os dirigentes, exercer livremente actividades privadas não remuneradas, mas devem criar-se instrumentos de auto-avaliação e declaração, visando a prevenção de conflitos de interesses.
20. Sendo que a revisão da legislação exige tempo, é aconselhável que a Administração emita orientações para clarificar o conceito de “não poder exercer actividades incompatíveis”, salientando que todas as actividades que se revelem capazes de comprometer a imparcialidade e isenção dos trabalhadores e o prestígio da Administração são consideradas incompatíveis com a função pública. Ao mesmo tempo, os funcionários

deverão ser alertados para o seu dever de auto-avaliação, no sentido de verificar, por iniciativa própria e antes do início do exercício das actividades em causa, se estas propiciarão a existência de conflitos de interesses com as funções públicas que exercem. Em caso de dúvidas, deverão pedir opinião ao superior hierárquico. Para além disso, é conveniente a obrigatoriedade, para todos os trabalhadores (seja dentro ou fora do quadro), de apresentação da “declaração da inexistência de incompatibilidades”, para uma maior cautela.

21. No decorrer do período transitório, e antes da revisão da legislação, se a Administração pretender não aplicar à acumulação não remunerada de actividades privadas os sistemas de “requerimento e autorização” e de “proibição absoluta”, estabelecidos pelo “Regime Comum”, será de todo conveniente clarificar esta posição, nomeadamente através da emissão de orientações, já referida no ponto 20. O objectivo é assegurar que os trabalhadores estejam conscientes do seu dever de não exercer nenhuma actividade incompatível com as suas funções públicas e, ao mesmo tempo, dissipar-lhes as dúvidas e preocupações relativas à acumulação de funções.

Legislação e Instruções de Outros Países e Territórios Consultadas

Hong Kong

1. Regulamento sobre os Assuntos dos Funcionários Públicos
2. Normas para os Titulares dos Principais Cargos do Sistema da Contabilidade
3. Regras Gerais para a Polícia
4. Regulamento sobre a Conduta e Disciplina em Serviços de Alfândega da RAEHK
5. Título 16 de 27 de Outubro de 1999 da Assembleia Legislativa: O trabalhador da Direcção dos Serviços de Educação aceita o emprego que for desenvolvido no exterior após a cessação das suas funções
6. Título 17 de 28 de Abril de 2004 da Assembleia Legislativa: O Regulamento sobre o Emprego Exterior Assumido pelos Funcionários Públicos
7. Documento n.º CB (2) 1549/01-02 (01) da Assembleia Legislativa

Taiwan

1. Regulamento sobre o Serviço Prestado pelos Funcionários Públicos
2. Métodos de Autorização do Exercício pelos Funcionários Públicos de Cargos Remunerados nas Empresas ou Associações sem Fins Lucrativos, edição de 1996
3. Regulamento sobre o Provimento do Pessoal Docente
4. Princípio de Tratamento da Acumulação de Actividades pelos Professores de Carreira Exclusiva das Escolas Públicas

Estados Unidos

1. Regras de Conduta Ética para os Trabalhadores do Ramo Executivo (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch), edição de 2002.
2. Limitações de Rendimento Externo, Emprego e Associação (ou Afiliação, que é sinónimo) de Determinados Trabalhadores Não Permanentes (Limitations on outside earned income, employment and affiliations for certain noncareer employees).

Canadá

1. Código de Valores e Ética para o Serviço Público (Values and Ethics Code for the Public Service), edição de 2003
2. Código de Conduta e Conflito de Interesses para os Funcionários Públicos (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders), edição de 2004

Austrália

1. Lei do Serviço Público, de 1999 (Public Service Act 1999)
2. Guia de Conduta para Trabalhadores e Pessoal Dirigente do Serviço Público (A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads)

Nova Zelândia

1. Código de Conduta para o Serviço Público da Nova Zelândia (New Zealand Public Service Code of Conduct), edição de 2005
2. Integridade e Conduta: Regras Estabelecidas para as Entidades da Coroa (Integrity and Conduct, Setting Standards for Crown Entities), edição de 2005.

Portugal

1. Estatuto do pessoal dirigente da administração central, regional e local, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro
2. Regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 427/89⁶³, em aditamento às disposições referentes ao provimento, dos Princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 184/89⁶⁴, de 2 de Junho
3. Estatuto Pessoal da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 511/99, de 24 de Novembro
4. Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79⁶⁵, de 13 de Novembro

⁶³ Com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 102/96, de 31 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Julho.

⁶⁴ Com alterações introduzidas pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio e pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março.

⁶⁵ Com alterações introduzidas pela Lei n.º 19/80, de 16 de Julho, e os aditamentos dos Decretos-Leis n.º 316/83, de 2 de Julho, n.º 381/85, de 27 de Setembro, n.º 392/86, de 22 de Novembro, n.º 145/87, de 24 de Março, n.º 147/88, de 27 de Abril, n.º 412/88, de 9 de Novembro, n.º 35/85, de 1 de Fevereiro, n.º 456/88, de 13 de Dezembro, n.º 393/89, de 9 de Novembro, n.º 408/89, de 18 de Novembro, n.º 388/90, de 10 de Dezembro, e n.º 252/97, de 26 de Setembro.

Web Sites Consultados

- Governo da RAEHK, <http://www.info.gov.hk/>
- Assembleia Legislativa da RAEHK, <http://www.legco.gov.hk/>
- Direcção dos Serviços para os Assuntos dos Funcionários Públicos da RAEHK, <http://www.csb.gov.hk/>
- Direcção dos Serviços para os Assuntos Policiais da RAEHK, <http://www.info.gov.hk/police/index.htm>
- Serviços de Alfândega da RAEHK, <http://www.customs.gov.hk/>
- Sistema de pesquisa do banco de dados da Instituição de Exame sobre a legislação e explicações do Estado Global relativas aos assuntos de pessoal, do Território de Taiwan, <http://cerapp.exam.gov.tw/weblaw/>
- Portal do banco de dados da legislação do Estado Global do Território de Taiwan, <http://law.moj.gov.tw/>
- Catálogo de Colecção da legislação da Universidade Nacional de Taiwan do Território de Taiwan, <http://host.cc.ntu.edu.tw/sec/lawindex.htm>
- Gabinete de Ética Governamental dos Estados Unidos (United States Office of Government Ethics), <http://www.usoge.gov/>
- Unidade de Tesouraria do Secretariado do Canadá (Treasury Board of Canada Secretariat), <http://www.tbs-sct.gc.ca/>
- Gabinete do Comissário da Ética (Office of the Ethics Commissioner), <http://www.parl.gc.ca/oec/>
- Comissariado do Serviço Público da Austrália (Australian Public Service Commission), <http://www.apsc.gov.au/>
- Comissariado dos Serviços do Estado (State Services Commission), <http://www.ssc.govt.nz/>
- Diário da República, de Portugal, <http://dre.pt/>