



- regime geral no vínculo de emprego público

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Administrativo  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Setembro 2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ricardo da Veiga Ferrão

# Acumulações e incompatibilidades

- regime geral no vínculo de emprego público

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico Políticas/Menção em  
Direito Administrativo,  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
sob orientação do Professor Doutor José Carlos Vieira de Andrade

Setembro 2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ninguém pode servir a dois senhores, porque,  
ou há-de odiar um e amar o outro  
ou se dedicará a um e desprezará o outro.  
Não podeis servir a Deus e às riquezas.  
(Mateus, 6, 24)

A redacção do presente trabalho segue o acordo ortográfico aprovado pelo Decreto n.º 35.228, de 8 de Dezembro de 1945.

### **Três agradecimentos**

Agradeço a Deus – por me ter dado a paciência para, serodamente, voltar a estas tarefas e concluí-las.

Agradeço aos Meus: aos já ausentes, mas sempre presentes, e aos presentes, que nunca serão ausentes – porque deles vem a razão e o estímulo para a vida.

Agradeço a meus Mestres – “*culpados*” por me manter curioso mesmo quando já devia saber que “*a curiosidade mata*”...

A.

no último de Setembro de 2014

## **Siglas e abreviaturas**

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das Sociedade Comerciais

EPD – Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com posteriores alterações.

LVCR – Lei da vinculação, carreiras e remunerações na administração pública, Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

LTFP – Lei geral do trabalho em funções públicas, Lei n.º 35/2014 de 20 de Junho

Novo CPA – Novo Código do Procedimento Administrativo (aguarda publicação)

PGR – Procuradoria Geral da República

ROADE - Regime da Organização da Administração Directa do Estado, aprovado pela Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro

## 1. INTRODUÇÃO

**1.1.** Começemos pela lei. Diz esta<sup>1</sup> que *o trabalho a tempo completo ... constitui o regime regra de trabalho dos trabalhadores integrados nas carreiras gerais, correspondendo-lhe as remunerações base mensais legalmente previstas*<sup>2</sup>. E diz também que *o trabalho a tempo completo corresponde ao período normal de trabalho semanal*<sup>3</sup>. E mais diz, ainda, que *o período normal de trabalho é de oito horas por dia (excepto no caso de horários flexíveis e no caso de regimes especiais de duração de trabalho) e de 40 horas por semana (sem prejuízo da existência de regimes de duração semanal inferior previstos em diploma especial e no caso de regimes especiais de duração de trabalho)*<sup>4</sup>. E diz, por fim, que *é garantido ao trabalhador um período mínimo de descanso de 11 horas seguidas entre dois períodos diários de trabalho consecutivos*<sup>5</sup>.

Este é, pois, como regra, o quadro normal implícito ou pressuposto em todo o exercício de funções públicas mediante vínculo de emprego público<sup>6</sup>, o que é por dizer, na respectiva prestação de trabalho: um (único) trabalho (cargo ou função), prestado a tempo completo,

---

<sup>1</sup> Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho. Doravante, esta lei será abreviadamente designada por LTFP.

<sup>2</sup> Artigo 105.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>3</sup> Artigo 105.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>4</sup> Artigo 105.º, n.º 1, als. a) e b), da LTFP.

<sup>5</sup> Artigo 123.º, n.º 1, da LTFP.

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 6.º da LTFP, o trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço (n.º 1) sendo que o vínculo de emprego público é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração (n.º 2), numa das seguintes modalidades: contrato de trabalho em funções públicas (que é considerado o regime regra de vinculação – artigo 7.º da LTFP), nomeação ou comissão de serviço (n.º 3).

ou seja, com uma duração diária de 8 horas (ou de 40 horas por semana, em caso de horários flexíveis<sup>7</sup>), prestado diariamente durante o período que esteja fixado para o funcionamento dos serviços<sup>8</sup> (ou seja, entre as 8 horas e as 20 horas<sup>9</sup>), todos os dias úteis da semana, sendo que entre dois períodos de trabalho diário consecutivos deve mediar, no mínimo, um espaço de 11 horas seguidas para descanso do trabalhador. Ou seja, cada trabalhador em funções públicas é, como regra, contratado para realizar (apenas) um único trabalho ou, mais precisamente, para ocupar um (único) posto de trabalho, *caracterizado em função ... da atribuição, competência ou actividade que o seu ocupante se destina a cumprir*<sup>10</sup> (ou mais simples e sucintamente, é contratado (ou nomeado) para desempenhar um único cargo ou função).

Porém, na “vida real”, as notícias podem “surpreender-nos”: *Inspecção detecta 22 médicos no SNS suspeitos de violarem exclusividade*<sup>11</sup> ou *Professores investigados por acumularem universidades*<sup>12</sup> ou *Director de serviço e médico do Santa Maria apanhados a "trabalhar" à mesma hora em sítios diferentes*<sup>13</sup> ou *Sete médicos trabalhavam à mesma hora em vários hospitais*<sup>14</sup> ou *Inspecção acusa mais 14 médicos de fraude nos horários*<sup>15</sup> ou ainda *GNR abriu processos a 14 militares por fazerem biscates*<sup>16</sup>.

Ou seja, não é difícil deparamo-nos com as mais variadas situações em que um “*servidor público*”, se ainda é admissível esta expressão, exerce simultaneamente diversos trabalhos ou desenvolve diversas actividades, sob as mais diversas formas de acumulação,

---

<sup>7</sup> Artigo 111.º da LTFP

<sup>8</sup> Artigo 103.º, n.º 8, da LTFP.

<sup>9</sup> Artigo 103.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>10</sup> Artigo 29.º, n.º 2, al. a), da LTFP.

<sup>11</sup> Diário de Notícias, 4 de Abril de 2011. Link: <http://www.dnoticias.pt/actualidade/pais/258105-inspecao-detecta-22-medicos-no-sns-suspeitos-de-violarem-regime-de-trabalho>.

<sup>12</sup> Diário de Notícias, 13 de Novembro de 2012, link [http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=2882595&especial=Ensino\\_Superior\\_-\\_Grande\\_Investiga%E7%E3o&seccao=SOCIEDADE](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=2882595&especial=Ensino_Superior_-_Grande_Investiga%E7%E3o&seccao=SOCIEDADE)

<sup>13</sup> Jornal I, 7 de Março de 2014. Link: <http://www.ionline.pt/artigos/portugal/director-servico-medico-santa-maria-apanhados-trabalhar-mesma-hora-sitios-0/pag/-1>

<sup>14</sup> TVI 24, 9 de Março de 2014. Link: <http://www.tvi24.iol.pt/503/sociedade/medicos-hospitais-ig-as-inspecao-sns-tvi24/1543229-4071.html>

<sup>15</sup> Expresso, 15 de Março de 2014. Link: <http://expresso.sapo.pt/inspecao-acusa-mais-14-medicos-de-fraude-nos-horarios=f860882-ixzz2w22xRs00>

<sup>16</sup> Jornal I, 22 de Março de 2014. Link: <http://www.ionline.pt/artigos/portugal/gnr-abriu-processos-14-militares-fazerem-biscates>

colocando-se, por vezes, em situação tal que do ponto de vista da compatibilização com o interesse público é legítimo que aos cidadãos (e à administração) se coloquem as mais sérias dúvidas e reservas sobre a sua admissibilidade.

Por outro lado, verifica-se também (e veremos mais adiante que não é coisa só de agora) uma permanente tendência para, digamos, uma “inobservância” (para não se usar o termo “violação”) das regras sobre acumulação de cargos e funções (no sentido da sua acumulação irregular) ao lado de uma contraditória (mas não assim tão estranha) “tolerância” *versus* “intolerância social” destas situações: faz-se uma crítica acerba quanto a umas (uns) e “fecham-se os olhos” quanto a outras (outros). E, como se tudo isto não fosse já razão suficiente para as dificuldades na aplicação devida do seu regime legal, existe ainda, ao lado de um regime (pretensamente) geral de acumulações e incompatibilidades, uma miríade de regimes específicos aplicáveis a (apenas) determinadas categorias ou a certo ou certos serviços e organismos – o que transforma a disciplina desta matéria num verdadeiro *dédalo* jurídico.

No presente trabalho abordar-se-á apenas o regime de acumulação de funções públicas com outras funções públicas e com actividade privada e/ou empresarial e a respectiva disciplina geral – não visando, assim, tratar nem das incompatibilidades de cargos políticos, nem das tantas disciplinas particulares e especiais de regimes de acumulação e incompatibilidades ou da acumulação da qualidade de reformado ou aposentado com actividades remuneradas, ainda que lateralmente delas se possa falar.

**1.2.** A administração pública, na sua quotidiana actividade, encontra-se adstrita à observação e cumprimento de um conjunto de princípios<sup>17</sup> – alguns deles com expressa consagração constitucional. O artigo 266.º da Constituição consagra vários *princípios fundamentais* a que subordina a (acção da) Administração Pública<sup>18</sup>. O primeiro de entre

---

<sup>17</sup> Sobre os princípios constitucionais que regem a actividade administrativa, vd. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol II, 2.ª edição, 2011, pag 39 e segs. e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, vol. I, 1984, pag 287 e segs.

<sup>18</sup> São estes os princípios da prossecução do interesse público, legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé.

eles, e fundante, é o da *prossecução do interesse público*. Interesse público entendido como *valor que justifica e dá fundamento à actividade da Administração Pública, corporizando os fins e as tarefas que lhe cabe realizar na divisão constitucional de poderes*<sup>19</sup>, e que aqui, na matéria ora em causa, melhor se compreende se entendido numa sua outra dimensão, como *padrão e parâmetro de toda a actividade administrativa*<sup>20</sup>.

Este elenco de princípios é mais detalhadamente enunciado no capítulo II da parte I do Código do Procedimento Administrativo, sob a epígrafe *princípios gerais da actividade administrativa*, princípios esses que o novo Código do Procedimento Administrativo<sup>21</sup> mantém, densificando alguns deles.

É à luz destes princípios que deve permanentemente ser aferido o comportamento e desempenho da administração pública, dos seus órgãos e trabalhadores, funcionando como garante do estado de direito e, nessa medida, como limite e meio de protecção dos cidadão e dos seus interesses legalmente protegidos face à (actividade da) Administração.

Para a matéria de que ora aqui se trata, releva especialmente o princípio da imparcialidade, já previsto no artigo 6.º do CPA e agora redensificado e reforçado no artigo 9.º do novo Código do Procedimento Administrativo no qual se diz que *a Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção*.

À luz deste princípio, poder-se-á considerar que *a actividade administrativa será imparcial*

---

<sup>19</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, 1993, entrada “Interesse Público”, pag. 275.

<sup>20</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Dicionário ... e loc. cit.*, pag. 280.

<sup>21</sup> A Lei n.º 42/2014, de 11 de Julho, autorizou o Governo a aprovar o novo Código do Procedimento Administrativo, de que ora se aguarda publicação. O texto do que virá a ser este novo código e que aqui é tido em consideração é o que acompanhou a proposta de lei n.º 224/XII, podendo ser consultado em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38468>

*sempre que as decisões respectivas sejam determinadas exclusivamente com base em critério próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas, no quando da actividade geral do Estado, e na exacta medida em que os critérios não sejam substituídos ou distorcidos por influência de interesses alheios à função, sejam estes interesses pessoais dos funcionários, interesses de indivíduos, de grupos sociais, de partidos políticos, ou mesmo interesses políticos concretos do Governo*<sup>22</sup>.

Para FREITAS DO AMARAL<sup>23</sup>, a imparcialidade traduz, desde logo, a ideia de que os titulares de órgãos e os agentes da administração Pública estão impedidos de intervir em procedimentos, actos e contratos que digam respeito a questões do seu interesse pessoal ou da sua família, ou de pessoas que tenham relações económicas de especial proximidade, a fim de que não possa suspeitar-se da isenção ou rectidão da sua conduta. Este dever de não intervir em certos assuntos para não haver suspeita de parcialidade é depois aprofundado pela lei ordinária (cfr. CPA [actual], artigos 44º a 51º), através da consagração de um regime de impedimentos e de suspeições.

Pode assim dizer-se que, nesta vertente do princípio da imparcialidade, ele comporta três corolários<sup>24</sup>:

*1º O de proibição de favoritismos ou perseguições;*

*2º Proibição de decidir sobre assunto em que se seja interessado directo ou por representação de outrem ou em que estejam envolvidos interesses de cônjuges, parentes e afins;*

*3º Proibição de participar em contratos em que se evoluam interesses seus, de parentes e afins ou de outras pessoas por si representadas.*

Ou seja: com o princípio da imparcialidade visa-se *salvaguardar a isenção dos*

---

<sup>22</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A imparcialidade da Administração como princípio constitucional*, separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra (XLIX, 1974), 1975, pags. 10 e 11.

<sup>23</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, pag 140.

<sup>24</sup> DIOGO FREITAS DO AMARAL, *A Evolução do Direito Administrativo*, pag 11, apud SANTOS BOTELHO, PIRES ESTEVES, CÂNDIDO DE PINHO, *Código do Procedimento Administrativo, anotado e comentado*, 5ª edição, pag 96.

*funcionários, impondo-se um dever de abstenção do funcionário quando tenha um interesse pessoal na decisão ou relações particulares com algum dos interessados*<sup>25</sup>.

Mas o princípio da imparcialidade visa agora mais longe, precisando a forma como se há-de materializar, ou seja, como se há-de aplicar concretamente. Assim, para que haja imparcialidade na actuação administrativa indispensável se torna que apenas os interesses relevantes no contexto decisório possam ser tomados em consideração e já não outros, espúrios, mas que também podem ser convocados, funcionando, no entanto, como factores de distorção de uma actividade administrativa que se pretenda imparcial.

Mas o princípio vai mais longe. A imparcialidade não se situa agora apenas no âmbito de uma consideração objectiva dos interesses legítimos e relevantes no contexto decisório mas obriga ainda a administração a uma busca não só de formas de organização como de procedimentos que se constituam como factores que assegurem essa isenção e se apresentem como garantes de confiança que os administrados devem depositar nos seus serviços e órgãos administrativos. A isenção vai para além de uma dimensão subjectiva, a do comportamento do trabalhador que prepara e do órgão dirigente que decide, para assumir uma dimensão objectiva, veiculada através da obrigação que impende sobre a administração de adoptar estruturas (organização) e funcionamento (procedimentos) tais que eles mesmos se constituam só por si como garantes dessa isenção e da não contaminação da decisão administrativa por interesses exteriores e ilegítimos.

**1.3.** Uma nota que ressalta quando se toma em mãos a Constituição da República e nela se procuram regras sobre (o regime de) acumulação de cargos ou funções por titulares de órgãos de soberania, de outros cargos políticos<sup>26</sup> ou dos *trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades publicas*<sup>27</sup> é a de que, em regra, a lei fundamental não se manifesta no sentido do exercício exclusivo de tais cargos ou

---

<sup>25</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A imparcialidade...*, pag. 25.

<sup>26</sup> Artigo 117.º, n.º 2, CRP.

<sup>27</sup> É deste modo que são designados no n.º 1 do artigo 269.º da CRP. Já o n.º 1 do artigo 271.º da CRP utiliza a expressão “antiga” mas mais facilmente inteligível de *funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas*.

funções; e que quando o faz, (unicamente) no caso dos juízes, logo prevê uma excepção à inacumulabilidade de *qualquer outra função pública ou privada com a judicatura*<sup>28</sup>.

Afigura-se, assim, que a Constituição *evita* pronunciar-se sobre se tais cargos ou funções são de exercício exclusivo – mesmo quando se trata dos mais altos magistrados da Nação: Presidente da República, parlamentares ou membros do Governo – e que deixa essa definição, ou seja, a existência ou não de exclusividade nesse exercício – e, neste caso, a “calibragem” (como agora soe dizer-se) da sua “intensidade” – à a lei ordinária<sup>29</sup>.

No que toca a cargos políticos, a Lei n.º 64/93<sup>30</sup> visando, decerto, garantir-lhes “o melhor” exercício, estabelece, como regra geral, que o desempenho das funções de soberania<sup>31</sup> e o de certos outros cargos políticos<sup>32</sup> é levado a cabo em regime de exclusividade<sup>33</sup>, estabelecendo a lei uma expressa incompatibilidade entre o seu exercício e o de *quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos*<sup>34</sup> (se bem que seja admitida a cumulação de *funções ou actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência*<sup>35</sup>) – ainda que simultaneamente se excepcionem deste “drástico” regime os deputados e os autarcas<sup>36</sup>. Ora a previsão da exclusividade visava precisamente evitar o

---

<sup>28</sup> É o que acontece na parte final do n.º 3 do artigo 216.º da CRP, quando a Constituição admite que os juízes possam exercer funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, desde que não remuneradas.

<sup>29</sup> Artigo 117.º, n.º 2, CRP.

<sup>30</sup> Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, com as alterações sucessivamente introduzidas pelas Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto, Lei n.º 12/96, de 18 de Abril, Lei n.º 42/96, de 31 de Agosto e Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro.

<sup>31</sup> Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 64/93.

A lei considera aqui apenas os titulares políticos de órgãos de soberania ou, mais propriamente, os titulares de órgãos de soberania políticos – Presidente da República, Governo (Primeiro Ministro, Vice(s)-Primeiro(s) Ministro(s), Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado) e deputados.

<sup>32</sup> Artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 64/93.

São entendidos como tais os membros dos Governos Regionais, o provedor de Justiça, o presidente e os vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais e Deputados ao Parlamento Europeu.

<sup>33</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 64/93.

<sup>34</sup> Artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 64/93.

<sup>35</sup> Artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 64/93.

<sup>36</sup> Artigo 4.º, n.º 1, in fine, da Lei n.º 64/93.

Esta permissão estava contida no n.º 1 do artigo 6.º, norma que, presentemente, deve passar a ser lida à luz do que ora se dispõe sobre a matéria no Estatuto dos Eleitos Locais (Lei n.º 29/87, de 30 de Junho), após as alterações nele introduzidas pela Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro e pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro). Após tais alterações o n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto passou a ter a seguinte redacção, muito idêntica à do referido artigo:

surgimento, durante o exercício dos cargos de soberania ou políticos, de situações de conflito de interesses<sup>37</sup>.

Pode, portanto, concluir-se que de entre os titulares de órgãos de soberania apenas se encontram sujeitos a um regime de estrita exclusividade o Presidente da República e os membros do Governo.

Na verdade, a lei permite aos Deputados, como se disse, *o exercício de outras actividades desde que não excluídas pelo disposto nos números 5 e 6 do artigo 21.º do Estatuto dos Deputados*<sup>38</sup>, como sejam *o exercício de actividade de comércio ou indústria, a advocacia, perito ou árbitro remunerado ou exercício gratuito de funções docentes no ensino superior, de actividade de investigação e outras de relevante interesse social similares desde que reconhecidas caso a caso pela Comissão de Ética*, conquanto não abrangidas por alguma das incompatibilidades e impedimentos estabelecidos nos artigos 20.º e 21.º do mesmo Estatuto.

Por seu lado, os autarcas beneficiam de um regime bastante permissivo no que toca à acumulabilidade de cargos funções ou actividades com as suas funções autárquicas, admitindo a lei, de forma bastante lata, que *os presidente e vereadores de câmaras*

---

Os presidente e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, podem exercer out ras actividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas actividades não autárquicas.

<sup>37</sup> Sobre o que seja esse conflito de interesses, diz MARIA BENEDITA URBANO, *Representação Política e Parlamento - Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, ed. policopiada, 2005, pag. 328: *O conflito de interesse pode manifestar-se de várias maneiras. Em termos gerais poder-se-á dizer que as pessoas que exercem funções públicas não devem, por motivos éticos e de integridade, ser portadoras de ou estar envolvidas com interesses susceptíveis de ofuscar a própria capacidade de exercer de modo imparcial, e no interesse público, os respectivos poderes. Elas não devem obter benefícios económicos pessoais baseados em informações recolhidas no exercício dessas mesmas funções e, muito menos ainda, não podem adoptar decisões que as vão favorecer pessoalmente ou a pessoas que lhe são próximas, em regra, familiares – em detrimento, obviamente, do interesse público. Está aqui em causa, como é bom de ver, o favorecimento de interesses económicos privados pessoais.*

<sup>38</sup> Aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de Março, posteriormente alterada pela Lei n.º 24/95, de 18 de Agosto, Lei n.º 55/98, de 18 de Agosto, Lei n.º 8/99, de 10 de Fevereiro, Lei n.º 45/99, de 16 de Junho, Lei n.º 3/2001, de 23 de Fevereiro (rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 9/2001, de 13 de Março), Lei n.º 24/2003, de 4 de Julho, Lei n.º 52-A/2005, de 10 de Outubro, Lei n.º 44/2006, de 25 de Agosto, Lei n.º 45/2006, de 25 de Agosto, Lei n.º 43/2007, de 24 de Agosto e Lei n.º 16/2009, de 1 de Abril.

*municipais, mesmo em regime de permanência, possam exercer outras actividades (artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais<sup>39</sup>) não carecendo para o efeito de qualquer autorização, e apenas devendo comunicar o desenvolvimento dessas actividades, sendo de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à respectiva assembleia municipal, para controlo à posteriori.*

Já quanto aos magistrados judiciais e do ministério público é estabelecido, pelos respectivos Estatutos<sup>40</sup>, um regime de (quase) exclusividade. Assim, aos juízes e aos magistrados do Ministério Público é vedado desempenhar qualquer outra função pública ou privada de natureza profissional, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, e ainda funções directivas nas respectivas organizações sindicais.

Por fim, e quanto aos trabalhadores da administração pública, a Constituição também não se afasta do mesmo paradigma: não admite a acumulação de empregos ou cargos públicos mas remete para a lei ordinária a possibilidade da previsão de excepções a esta regra ao mesmo tempo que, por outro lado, lhe comete a tarefa de estabelecer as incompatibilidades para as acumulações de actividades privadas<sup>41</sup>. O que significa, em suma, que também as funções públicas na Administração não são exercício exclusivo – porque é admitida a possibilidade de acumulações.

---

<sup>39</sup> Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com subsequentes alterações, consolidada e republicada pela Lei n.º 52-A/2005 e posteriormente alterada pela Lei n.º 53-F/2006.

<sup>40</sup> Quanto aos juízes rege o Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com posteriores alterações.

Os magistrados do Ministério Público estão sujeitos à disciplina do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com posteriores alterações.

<sup>41</sup> Artigo 269.º, n.ºs 4 e 5, da CRP.

## 2. EXCLUSIVIDADE – PORQUÊ?

A justificação comum para a existência de um regime de exclusividade no exercício de funções públicas prende-se com o facto de o desempenho de tais funções dever ser levado a cabo com a maior isenção e imparcialidade, visando apenas a prossecução do interesse público.

Trata-se, no dizer de ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES E PACHECO DE AMORIM<sup>42</sup> de garantir a *imparcialidade da actuação administrativa como valor (puramente) abstracto: é a própria lei que exclui a possibilidade de acumulação – por suspeitar, em abstracto, dos desvio em favor de outras actividades privadas ou públicas dos fins por que se deve pautar o exercício de certas actividades públicas, independentemente da pessoa que se trate e do interesse que ela tenha ou deixe de ter em qualquer decisão.*

*A dedicação exclusiva ao interesse público procura evitar o risco do funcionário se colocar numa situação de não dedicação ao serviço, ou numa posição que possa comprometer a sua independência, isenção e produtividade, dela resultado para os trabalhadores em funções públicas uma obrigação de imparcialidade, um dever de abstenção e uma proibição genérica de exercício de qualquer outra actividade*

---

<sup>42</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO GONÇALVES E JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª edição, (7ª reimpr. da edição de 1997), pag. 244.

*profissional*<sup>43</sup>.

Contudo, apenas com um regime de total e absoluta proibição de acumulação com as funções públicas de qualquer outra actividade, pública ou privada, profissional ou não, remunerada ou realizada *pro bono* ou beneficente é que se verificaria uma verdadeira exclusividade – *pura e dura, extreme, total*.

Porém, porque as coisas não se passam assim, como vimos, podem ser, e são geralmente, admitidas situações de acumulação de actividades, comprimindo, nessa medida, a regra da exclusividade/inacumulabilidade.

Mas em que circunstâncias se pode dar a acumulação sem quebra dos princípios por via dos quais é permitida?

Em primeiro lugar, a admissibilidade de situações de possível acumulação significa a necessidade da existência (de um regime) de incompatibilidades, ou seja, de regras que definam, em abstracto, quais os casos em que, mau grado a permissão de acumulação, esta não pode ter lugar, porque se está perante *uma ideia de impossibilidade do exercício simultâneo de dois cargos ou funções*. A incompatibilidade *traduz a natureza inconciliável de acumulação, na mesma pessoa, de dois estatutos profissionais ou ligados ao exercício de mais do que uma actividade (o que, aliás, não supõe o carácter duradouro de qualquer uma das actividades incompatíveis)*<sup>44</sup>.

Pode-se dizer, *grosso modo*, que neste caso, quando falamos de incompatibilidades estamos a referir-nos às assim designadas por MARCELLO CAETANO, *incompatibilidades morais*, ou seja, aquelas *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 ou por estar ligado por laços de parentesco a quem possa influir na marcha dos negócios*

---

<sup>43</sup> PAULO VEIGA E MOURA, *A privatização da função pública*, 2004, pag. 163.

<sup>44</sup> MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al.*, *Código ...*, pag. 243.

*públicos para seu proveito pessoal*<sup>45</sup>. É o que pode suceder no caso de acumulação de funções ou actividades privadas.

Porém, nem só de incompatibilidade morais “*vive*” a acumulação.

Na verdade, as mais das vezes, o que está em causa nas situações de acumulação são aquelas situações de incompatibilidade que MARCELLO CAETANO designa como *naturais* ou, preferimos nós, por se afigurar designação mais expressiva, *incompatibilidades físicas ou materiais*. Nestas – e de novo se recorre à definição do insigne Mestre de Lisboa – o que está em causa é não já um conflito de interesses ou de influências mas antes uma *impossibilidade material de desempenhar simultaneamente dois cargos ou duas actividades dentro das mesmas horas de serviço, em diferentes localidades ou dentro da mesma hierarquia*<sup>46</sup>.

Na verdade, ainda que nenhuma outra incompatibilidade (*moral*) se verifique na situação (ou mesmo que as actividades em questão sejam absolutamente compatíveis), certo é que em caso de acumulações de cargos ou funções cujo respectivo desempenho haja de ter lugar, por força das normas gerais (que lhes sejam) aplicáveis, com sobreposição, ainda que parcial, de horários de trabalho, isso gera uma impossibilidade “física”, uma *incompatibilidade material* que inviabiliza a acumulação. Na verdade não é possível levar a cabo dois trabalhos ou desempenhar duas funções distintos de forma simultânea.

O mesmo se diga se as actividades a acumular se localizem em dois diferentes locais, *maxime*, em duas localidades geograficamente distantes, em face do que se revele impossível, num juízo de experiência normal, desenvolver a actividade principal na forma ou dentro do horário que lhe seja estabelecido e depois deslocar-se à outra localidade para desenvolver a actividade acumulada. Ou seja, no caso destas acumulações, a ausência do dom da bilocação é razão para incompatibilidade!

---

<sup>45</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª ed. (reimpr), 1980, pag. 721.

<sup>46</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual...cit*, pag. 721.

Excepção a este tipo de incompatibilidades são aquelas acumulações determinadas pela própria lei e onde se verifica ou pode verificar essa sobreposição, com o desempenho das actividades em horários sobrepostos ou em diferentes locais, como é o caso das inerências. Nestas, ao desempenho da função principal encontra-se associado de modo inseparável o desempenho de uma outra função. Aqui, a lei desconsidera e aceita a eventual sobreposição de horários de trabalho, ou seja, o desempenho da função inerente dentro do horário da actividade principal. Isso não significa, porém, que possa haver uma alteração da “hierarquia” ou precedência das actividades: a actividade principal sê-lo-á sempre ainda que a actividade *inerente* ou “*a acumular*” possa implicar um esforço considerável, equivalente mesmo ao daquela.

### 3. ACUMULAÇÃO E PLURIEMPREGO

**3.1.** A acumulação de funções pressupõe, em regra, que a uma actividade principal se venha juntar o desempenho de uma outra actividade (actividade secundária ou acessória) “*a acumular*”. Esta situação pode dar-se relativamente a duas actividades públicas ou a uma actividade pública e outra (ou outras) privada (a secundária). Ora quer num caso quer noutra é o *interesse público* que assume sempre posição central e serve de bitola para aferir da admissibilidade da acumulação quer na forma de *manifesto interesse público*, no primeiro, quer de ausência *de prejuízo para o interesse público*, no segundo.

Se na acumulação de cargos ou funções públicas isso também acontece, ainda que neste caso situações possa haver lugar a alguma matização, na acumulação de actividades públicas com actividades privadas estabelece-se uma espécie de “hierarquia” entre funções exercidas em acumulação: a actividade principal (pública) é (a) que determina o regime jurídico aplicável à acumulação da (com a) actividade privada, sendo por isso indiferente e irrelevante que o regime desta não se oponha ou permita mesmo a acumulação se as normas aplicáveis à actividade principal a proibirem.

Pode-se assim dizer que para o regime jurídico da actividade principal (a pública) é indiferente a existência da acumulação. Por isso, não se afigura possível, a menos que a lei assim expressamente o preveja, introduzir alterações ao modo de desempenho da actividade principal por causa de exigências ou condicionantes laborais exigidos ou impostos pela actividade a acumular. Caso tal se verifique, isso apenas significa que existe

uma incompatibilidade superveniente que determina a impossibilidade de continuação da acumulação e obriga ao seu termo.

Não é, portanto, admissível na acumulação de funções públicas e privadas uma compatibilização de regimes de exercício de funções ou da prestação laboral de ambas as actividades ou funções, pois que é indiferente do ponto de vista da administração quer o regime laboral próprio da actividade “*a acumular*” quer a eventual necessidade de qualquer adaptação ou compatibilização com esta actividade.

Na acumulação, está apenas em causa a sua admissibilidade legal e, permitida esta, a não superveniência de incompatibilidades. No mais, a actividade principal e o seu regime jurídico-laboral ignora a actividade acumulada, não obstante ter autorizado a sua acumulação.

**3.2.** Ainda que na prática se apresentem como uma realidade semelhante – um trabalhador com vários empregos ou funções – a acumulação do exercício de funções públicas com outros cargos ou funções, públicos e/ou privados, diferencia-se do pluriemprego, realidade que a precariedade laboral, o emprego a tempo parcial<sup>47</sup> e baixos níveis salariais torna cada vez mais corrente.

O pluriemprego é uma situação laboral na qual um trabalhador tem dois ou vários trabalhos, desempenhando dentro de uma dada unidade temporal<sup>48</sup> mais que uma

---

<sup>47</sup> Neste sentido, JÚLIO MANUEL VIEIRA GOMES, *Direito do Trabalho - volume I - Relações Individuais de Trabalho*, 2007, pag. 261. Exemplo limite deste “*emprego a tempo parcial*” são os designados “*minijobs*”, “*legère occupation*” ou, no país da sua origem, “*geringfügige Beschäftigung*”. Trata-se de relações de trabalho com baixos salários (ao menos no país onde são mais correntes, a Alemanha) – salários inferiores a 450 euros por mês por 15 horas de trabalho por semana no máximo – sem segurança social e aos quais se aplicam regras especiais em matéria de tributação do rendimento.

<sup>48</sup> Em regra, no pluriemprego, as prestações de trabalho não são “simultâneas” ou seja, temporalmente sobrepostas (mesmo que só em parte) – o que é de certo modo comum (ainda que na maioria dos casos de duvidosa legalidade...) no caso de trabalho em funções públicas.

Assim o pluriemprego dá-se sequencialmente, quando um trabalhador presta o seu trabalho a diferentes empregadores no mesmo dia ou durante a semana (acumulando um trabalho a tempo integral com outro ou outros a tempo parcial ou “à hora”, ou então acumulando vários trabalhos a tempo parcial ou “à hora”).

actividade profissional, em geral a tempo parcial, sem que exista entre eles qualquer relação ou dependência. A admissibilidade do pluriemprego é sustentada no princípio constitucional da liberdade de trabalho (artigo 58.º, n.º 1 da Constituição) e justificada por se considerar que *a disponibilidade a que um trabalhador se obriga perante o empregador, com a celebração de um contrato de trabalho, não é total, por força dos limites funcionais e temporais da sua subordinação jurídica*<sup>49</sup>. Daí que a sua admissibilidade seja considerada uma regra geral<sup>50</sup>, ainda que se possam verificar certas restrições, legais ou convencionais<sup>51</sup>.

A inexistência de quaisquer relações ou dependência(s) entre as (várias) relações laborais, o que, no limite, conduz também a uma recíproca desconsideração dos direitos e regalias do trabalhador relativas a cada uma delas, não se verifica, ou, pelo menos, não se verifica de igual modo ou com igual intensidade, na acumulação de funções.

Na acumulação de funções se não existe uma proeminência total de uma função sobre as demais – pois que no que toca a proventos a actividade principal pode ser (bem) menos atractiva (remunerada) do que as actividades acumuladas – existe, ao menos, uma proeminência jurídica de uma actividade, considerada principal, relativamente às funções ou actividades com ela acumuladas.

É essa proeminência que faz com que seja em relação a essa actividade ou função principal e ao regime (jurídico-laboral) que lhe seja aplicável que se faz a aferição da possibilidade de acumulação de outras funções ou cargos e, em regra, se fixe o regime de incompatibilidades. E essa proeminência revela-se igualmente pela “indiferença” da actividade principal relativamente a eventuais condicionantes que para ela pudessem resultar da actividade acumulada – o que leva, num caso como esse, a (que) não (possa) ser

---

<sup>49</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito do trabalho – Parte II – Situações laborais Individuais*, 2006, pag. 106.

<sup>50</sup> MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO, *Direito do trabalho* cit, pag, 106. No mesmo sentido PEDRO FURTADO MARTINS, *O pluriemprego no direito do trabalho*, II Congresso Nacional de Direito do Trabalho - Memórias, coordenação de António Moreira, 1999, pag. 197.

<sup>51</sup> Cfr. PEDRO FURTADO MARTINS, *O pluriemprego...* cit, pags. 197 e segs.

autorizada a acumulação.

A necessidade de autorização é outra das diferenças entra a acumulação e o pluriemprego. Neste, a celebração de um segundo contrato de trabalho ou a simples prestação de trabalho para diferente empregador não carece de qualquer autorização concedida pelo primeiro empregador, nem destes dois, no caso de uma terceira relação laboral. A existência de várias relações laborais depende apenas, no limite, da vontade e disponibilidade do trabalhador, apenas limitada pela sua capacidade de trabalho e/ou por limites legalmente impostos à prestação laboral<sup>52</sup>.

Já na acumulação com funções públicas é indispensável a prévia autorização para a acumulação, quer se trate de funções públicas quer de actividade privada e ainda que exercidas de forma não remunerada.

Por outro lado, a possibilidade de uma acumulação “ilimitada” trabalho, que parece existir no pluriemprego, não existe com tal latitude no trabalho em funções públicas. Aqui, por regra, verifica-se a existência de uma prestação de trabalho em regime de tempo completo<sup>53</sup>, com o qual outras actividades ou funções públicas (prestadas sempre em tempo parcial) se podem acumular, fora do horário daquelas ou sobrepondo-se-lhes, total<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Sobre esta questão, designadamente dos limites temporais diários à prestação de trabalho, vd. PEDRO FURTADO MARTINS, *O pluriemprego...* cit, pag. 198.

<sup>53</sup> Vd. o referido em 1.1. supra. Diz o artigo 105.º, n.º 2, da LTFP: *O trabalho a tempo completo corresponde ao período normal de trabalho semanal e constitui o regime regra de trabalho dos trabalhadores integrados nas carreiras gerais, correspondendo-lhe as remunerações base mensais legalmente previstas.* O período normal de trabalho é o definido no n.º 1 do mesmo artigo: *8 horas por dia* (al. a) e *40 horas por semana* (al. b)). Como se diz em 1.1., o trabalho a tempo completo é a forma normal de prestação de trabalho em funções públicas, não havendo, paralelamente a ele, um outro regime “normal”, ou seja, geral ou comum, de trabalho a tempo parcial. Na verdade, quando este é admitido, é considerado como um excepção ao regime de trabalho a tempo completo, o que se revela, desde logo, do modo como a LTFP encara o planeamento da actividade do serviço e a gestão dos recursos humanos, a estrutura dos mapas dos pessoal e o recrutamento, a tempo indeterminado ou a termo, consoante as actividades a que se destinam os trabalhadores a recrutar tenham carácter permanente ou transitório. Cfr. artigos 28.º a 30.º da LTFP.

<sup>54</sup> Esta sobreposição horária pode dar-se no caso de acumulação remunerada de funções publicas, como será no caso de participação em comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros órgãos e controle de dinheiros públicos, realização de conferencias, palestras, acções de formação de curta duração ou actividades de idêntica natureza (artigo 21.º, n.º 2, da LTFP). Já quanto a acumulação de funções públicas não remuneradas parece que não haver qualquer restrição à sua sobreposição horária integral.

ou parcialmente<sup>55</sup>. Quanto a funções ou actividades privadas legalmente acumuladas, em caso algum elas se podem sobrepor, em termos horários, com as funções públicas, mesmo que só parcialmente<sup>56</sup>.

No entanto e curiosamente, a legislação laboral pública antecipou-se ao direito do trabalho, prevendo para certos casos uma especial disciplina quando se esteja perante situações de acumulação de cargos ou funções, abandonando aqui a “indiferença” da função principal perante as funções acumuladas.

Assim, o *Regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais na âmbito da Administração Pública*<sup>57</sup>, prevê regimes específicos não só para a situação de *um trabalhador, autorizado nos termos da lei a exercer simultaneamente actividade em mais de um serviço ou organismo* da administração directa e indirecta do Estado [situação de acumulação de funções ou cargos públicos], *ser vítima de um acidente ao serviço de um deles*<sup>58</sup>, como também para aquelas outras situações de acumulação de actividade privada, *quando um trabalhador vinculado à Administração Pública e autorizado, nos termos da lei, a exercer simultaneamente outra actividade pela qual não se encontre abrangido pelo regime estabelecido neste diploma for vítima de um acidente ao serviço de uma das entidades empregadoras*<sup>59</sup>. A lei em questão prevê ainda que *nos casos de acumulação*

---

<sup>55</sup> É o caso, previsto na al. c) do n.º 2 do artigo 105.º da LTFP, de actividades docentes e de investigação, as quais não se podem sobrepor em mais de um quarto ao horário inerente à função principal.

<sup>56</sup> Cfr. artigo 22.º, n.º 3, al. b), da LTFP.

<sup>57</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de Novembro, com posteriores alterações.

<sup>58</sup> Neste caso, o n.º 1 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 503/99 mandava *observar-se o seguinte*:

a) *A entidade empregadora ao serviço da qual ocorreu o acidente é responsável pela aplicação do regime constante deste diploma;*

b) *O respectivo serviço ou organismo é responsável pelos encargos emergentes do acidente, com excepção dos relativos às remunerações correspondentes à outra actividade;*

c) *A entidade empregadora ao serviço da qual não ocorreu o acidente deve garantir ao trabalhador, na parte que lhe diga respeito, os direitos e garantias previstos nos artigos 15.º [direito à remuneração e outras regalias], 19.º [faltas ao serviço], 23.º [reintegração profissional] e 24.º [recidiva, agravamento e recaída];*

d) *A entidade ao serviço da qual ocorreu o acidente deve comunicar, de imediato, o facto à outra entidade empregadora interessada, bem como prestar-lhe todas as informações relativas à situação do sinistrado.*

<sup>59</sup> O n.º 1 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 503/99 regula assim esta situação:

a) *Se o acidente ocorrer no exercício da actividade sujeita ao regime do presente diploma, a outra entidade empregadora deve garantir ao sinistrado os direitos estabelecidos no respectivo regime jurídico aplicável, correspondentes aos previstos na alínea c) do número anterior;*

b) *Se o acidente ocorrer no exercício de actividade a que corresponda regime diferente do presente diploma, a outra entidade deve observar o disposto na alínea c) do número anterior;*

*referidos ..., se do acidente ou doença resultar incapacidade permanente ou morte, a pensão ou capital de remição, calculados com base na remuneração auferida pelo sinistrado ou doente, são fixados tendo em conta a paga pelas diversas entidades empregadoras, ficando, porém, a Caixa Geral de Aposentações com o direito a receber das restantes entidades responsáveis a respectiva quota-parte<sup>60</sup>.*

Também em diversos e já revogados estatutos disciplinares<sup>61</sup> era prevista, tal como o é actualmente na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, a apensação de processos disciplinares *quando, antes da decisão de um procedimento, sejam instaurados novos procedimentos disciplinares contra o mesmo trabalhador, por infração cometida no desempenho de funções, em acumulação, em outros órgãos ou serviços caso em que os novos procedimentos são apensados ao primeiro, ficando a instrução de todos eles a cargo do instrutor deste<sup>62</sup>. Com a mesma lógica, em tais situações, a instauração dos procedimentos disciplinares é comunicada aos órgãos ou serviços em que o trabalhador desempenha funções, de igual modo se procedendo em relação à decisão proferida<sup>63</sup>.*

---

*c) O disposto na alínea d) do número anterior é aplicável aos casos de acumulação de funções públicas com actividade privada.*

<sup>60</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 503/99.

<sup>61</sup> Assim, o Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32659, de 9 de Fevereiro de 1943, artigo 32.º; o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191-D/79, de 25 de Junho, artigo 38.º; o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro, artigo 40.º; o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro, com posteriores alterações, artigo 32.º.

<sup>62</sup> Cfr. n.º 3 do art.º 199.º da LTFP.

<sup>63</sup> Cfr. art.º 199.º, n.º 4 da LTFP.

#### **4 – RETROSPECTIVA HISTÓRICA: AFINAL A TRADIÇÃO SEMPRE FOI O QUE É...**

Em boa verdade, não se pode dizer que a necessidade de disciplinação de situações de acumulação de cargos ou funções públicas e destes com actividades privadas e, daí, o inevitável estabelecimento de (regimes de) incompatibilidades quanto ao seu exercício conjunto, seja uma “*necessidade*” mais ou menos recente ou, mesmo, uma realidade dos “*tempos (pós-)modernos*”, específica e privativa da administração pública no actual “*estádio*” do Estado (de Direito). Bem pelo contrário. Uma tal preocupação do poder – do poder régio, desde logo – é coisa velha de séculos, quase tão velha, entre nós, como o mult centenário Reino de Portugal.

##### **4.1. *In illo tempore***

**4.1.1.** Se fizermos uma breve excursão, sem preocupações de exaustividade, pelo nosso direito coevo, encontramos, pois, logo desde os primórdios do Reino, variados e curiosíssimos exemplos e manifestações de uma tal disciplina régia, constantemente a atalhar a situações de acumulação, relatadas como abusivas ou gravosas para os povos.

É óbvio e evidente que em tempos tão recuados não se pode dizer que existisse já uma máquina administrativa conformada e estruturada de modo semelhante à administração pública actual. Por isso que não se pode dizer que os “*oficiais públicos*” de antanho fossem propriamente “*funcionários públicos*” com o sentido e alcance que hoje se atribui a tal designação. Na miríade de cargos e funções estamentais, pode dizer-se, ainda que

impropriamente, que, em geral, os detentores de cargos ou eram “*funcionários régios*” ou “*funcionários concelhios*”.

Não obstante, era precisamente a perspectiva de que (a designação para) o exercício de tais funções, prerrogativa real, se destinava a “*bem servir os povos*” – ou seja, que elas tinham o que se pode designar como um carácter de “*função pública*” visando algo que se aproximaria do que hoje se designa como “*prosecução do interesse público*” – que levava às “*queixas*” dos povos junto do Rei e à intervenção deste no que toca ao modo do desempenho de tais cargos e ao estabelecimento de regulação régia para o seu desempenho pelos respectivos titulares.

Assim, desde muito cedo – a bem dizer desde os primórdios da nossa independência – que há notícia escrita de que os nossos reis se preocuparam em estabelecer regras sobre o exercício, pelos tabeliães, do “*tabeliado*”, disciplina essa, as mais das vezes, resultante de queixas apresentadas pelos povos sobre o desempenho, por aqueles, de tais funções.

Revela a disciplina estabelecida ao longo dos tempos que não só era entendido que as funções de tabelião deveriam ser exercidas em exclusividade, ou ao menos que havia um vasto leque de incompatibilidades, como também que (todas) as proibições sucessivamente estabelecidas eram comum e reiteradamente desrespeitadas, em medida igual à que tais situações eram constantemente objecto de queixa pelos povos e verberadas pelos sucessivos Monarcas.

Clareava a aurora do século XIV quando entendeu por bem o Rei Lavrador editar dois regimentos, datados de 12 e 15 de Janeiro de 1305, estabelecendo regras sobre o exercício do tabeliado<sup>64</sup>, dos quais se pode depreender a existência de regras anteriores sobre essa mesma matéria, a cuja violação acorriam agora as novas determinações.

---

<sup>64</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *Historia da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*, Tomo III, 1914, pag. 733.

Precisamente o regimento de 15 de Janeiro<sup>65</sup> continha disposições relativas a acumulações e incompatibilidades *que ElRey manda que guardem os tabelliões todos dos seus Reynos*.

Por via dele, passava a ser (expressamente) vedado aos tabeliães advogar nos tribunais, salvo em causa própria ou de seus familiares<sup>66</sup> – o que, parece, faziam impunemente, desrespeitando até a proibição dos próprios juízes. Era igualmente determinado que os tabeliães não se podiam fazer eleger para o cargo de juiz<sup>67</sup> – facto useiro e vezeiro – como lhes era também vedado tomar de renda mordomados outras imposições fiscais<sup>68|69</sup>.

Por outro lado, o regimento reafirmava que o acesso ao exercício do tabeliado era vedado aos clérigos<sup>70</sup> – pois que, pelos vistos, tal proibição, ainda que vigente, era comumente desrespeitada<sup>71</sup>.

Concluía o Rei Lavrador estipulando *que todos estes artigos e cada huu deles que os guardem todos os tabelliões dos seus Reynos compridamente assy como em eles he contheudo, cominando-lhes que sseiam çertos que sse os non comprirem e aguardarem que lhis manda fazer nos corpos come a falssayros que passam mandamento de Senhor*<sup>72</sup>. Parece, contudo, pelo que adiante se verá, que nem as proibições em si mesmas nem o deslustre e gravame da sanção cominada para a sua violação, foram capazes de ser suficientes para demover os tabeliões de, placidamente, continuarem a violar as injunções

---

<sup>65</sup> Este regimento integra o *Livro da Leis e Posturas*, Arquivo Nacional da Torre do Tombo, cota “Núcleo Antigo, nº 1”. Existe edição contemporânea: *Livro das Leis e Posturas*, prefácio de NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, leitura paleográfica de MARIA TERESA CAMPOS RODRIGUES, 1971, pags. 63-70, consultável em [http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verobra.php?id\\_obra=57](http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verobra.php?id_obra=57).

<sup>66</sup> “Segundo artigo – Dizem que uogam perdante os Juízes por quem sse pagam e non no leyxam de fazer por defesa dos Juízes. ElRey lhis defende que non voguem saluo se lhis alguem fezer mal ou desaguisado ou a alguuns de ssa casa que comerem sseu pam e uestirem seu pano que os defendam com seu deryto e non sseiam porende tehudos aa dicta pena”. Cfr. *Livro das Leis e Posturas* cit., pag. 63.

<sup>67</sup> “Duodecimo. artigo – E fazem sse eleger por Juízes e son Juízes hum ano e tornam sse ao tabelljonado. ElRey manda que o non façam assy sso a dicta pena”. Cfr. *Livro das Leis e Posturas* cit., pag. 65.

<sup>68</sup> “xiiijº. Artjgoo – A Rendam os moordomados e as outras Rendas por sse apoderarem da terra dElRei a que tange a ssa Jurisdiçom de que el deue a fazer deryto”. Cfr. *Livro das Leis e Posturas* cit., pag. 65.

<sup>69</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História... cit.*, pag. 737 e segs.

<sup>70</sup> “xxviiijº. artigo. – Manda ElRey e defende que non sseia daque en deante nenhuu clerjgo tebelliom como que lhis ia ante foy defeso que o non leyxarom porende de seer e que uam contra o seu mandado”. Cfr. *Livro das Leis e Posturas* cit., pag. 69 e seg..

<sup>71</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História... cit.*, pag. 740.

<sup>72</sup> Artigo 29.º do regimento. Cfr. *Livro das Leis e Posturas* cit., pag. 70.

do regimento.

**4.1.2.** Tanto assim foi que, não obstante todas aquelas proibições e ameaças regimentais, as queixas dos povos a respeito dos tabeliães que os serviam continuaram de forma reiterada. E assim, nos tempos que se seguiram, não houve assembleia de Cortes em que os povos não representassem perante o seu Rei o desagrado face às constantes violações, pelos tabeliães, das normas régias sobre a sua conduta e actividade<sup>73</sup>, designadamente em matéria de acumulações e incompatibilidades.

Assim, pelos meados da segunda metade do século XIV, nas cortes de Lisboa (1371), reinando D. Fernando, reclamavam os concelhos, entre outras, que fosse proibido aos tabeliães, “*com grande castigo*”, que “*advoguem ou procurem*”, salvo quanto às pessoas que com eles vivam em suas casas<sup>74</sup> – ao que o Rei Formoso deu acolhimento, determinando que aqueles que violassem tal proibição perderiam o tabeliado<sup>75</sup>.

Mas as coisas não se ficaram por aqui. Nas cortes de Santarém de 1468, a vila de Ponte de Lima requereu ao Rei D. Afonso V, que *os tabeliães não pudessem procurar em nenhuns feitos perante nenhuns juízes junto dos quais fossem tabeliães*. Mais, pedia ainda o povo limiano que *a proibição se estendesse igualmente àqueles que para isso estivessem autorizados por cartas ou alvarás do rei*, porque, *é muito odioso ao povo que algum tabelião seja procurador*<sup>76</sup> – prova de que também o próprio Rei violava as regras da exclusividade ou de incompatibilidades vigentes à época. Nas cortes de Évora de 1481-82, reinado de D. João II, a cidade queixava-se de que determinado tabelião, *Ruy Botelho, é tabelião d’ante o juiz ordinário e procurador do número desta cidade em um auto, contra direito e ordenações pelo que a cidade pede que ele sirva um dos ofícios e não ambos*

---

<sup>73</sup> Mas não só. Os povos também se queixavam de que o próprio Rei, por vezes, também se “esquecia” do que havia determinado e ele mesmo infringia as regras que havia ditado ou os costumes vigentes.

<sup>74</sup> Alegava-se então, a este propósito, que havendo nas terras um número de tabeliães superior ao que era de costume, por alguns deles terem sido nomeados por favor (“de graça”), o reino era muito prejudicado porquanto, como eles vêm pobres e não são naturais da terra, nem têm nenhuma coisa de que vivam, promovem discórdias e demandas e o pior é que fazem de advogados em público ou ocultamente. Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 785.

<sup>75</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 785.

<sup>76</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pags. 785 e seg..

*juntos, nem possa pôr por si alguma pessoa em cada um deles; somente tenha um de que use e não mais*<sup>77</sup>.

Coisa diversa era a exposta nas cortes de Lisboa de 1427, de haver muitos escrivães e tabeliães a quem o rei tinha dado dois, três e quatro ofícios em lugares diversos – a que responde D. João I que *“lugares ha hi que se não pode doutra guisa fazer”*, assim legitimando estas acumulações, ainda que elas apenas se pudessem dar relativamente a ofícios régios e já não também quanto a ofícios dos concelhos<sup>78</sup>. Noutro relato de situações de acumulação de cargos ou ofícios onde se davam *cartas de procurador a tabeliães, quer das notas quer judiciais*, ocorrido nas cortes de Coimbra-Évora de 1472-73, qualifica-se tal facto de *muito odioso aos ofícios e muito mais ao povo*. E se, quanto a este, o Rei D. Afonso V deu pleno provimento ao pedido, certo é que as situações de acumulação de empregos com o de tabelião continuou constante<sup>79</sup>.

Curioso é o pedido apresentado nas cortes de Évora de 1490. Nele se requer que os tabeliados ou outros cargos do Rei ou dos concelhos se não dêem a quem exerça ofícios mecânicos *“porque causam muita comfuçam e pouca homrra e ainda pouco a vosso serviço”*. O Príncipe Perfeito responde, porém, que se os ditos mecânicos forem tabeliães ou tiverem outro dos cargos referidos *não devem continuar a usar dos seus antigos mesteres; mas não é razoável que, sendo eles de bom procedimento, e tendo prestado serviços por que se tornem dignos de recompensa, lhes seja impedido receber o bem que por si houverem merecido, e a que outros com o seu exemplo estimarão chegar*<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pags. 786. Curiosa é a alusão à acumulação de cargos levada a cabo através do recurso a serventuários. Disso já se fazia queixa nas cortes de Montemor-o-Novo de 1477 (reinado de D. Afonso V), mandando o rei cumprir a regra que proibia os serventuários, e nas cortes de Lisboa de 1478, em que foi determinado que cada tabelião servisse no ofício que o seu provimento declarava, obrigando ao exercício pessoal dos cargos. Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 789.

<sup>78</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 790 e nota 4 da mesma página.

<sup>79</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 791.

<sup>80</sup> Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, *História...cit.*, pag. 794.

**4.1.3.** As *Ordenações Manuelinas*<sup>81</sup>, compilando o direito até então vigente no Reino, recolheram e reordenaram toda essa dispersa normação. Assim, estas Ordenações estabeleceram de forma sistematizada, em dois Títulos, o LIX e LX do seu Livro Primeiro, a disciplina que doravante haveria de regar os ofícios de tabelião das notas e de tabelião judicial, respectivamente. Aí se determinava quanto aos “*tabaliães das notas*” que os *Escriuães nom feram Juizes em ninhuu tempo que forem Tabaliães, nem vogarem, nem procurarem em Juízo por alguma peffoa; saluo por seus feitos, ou daquelles que viuerem continuamente com elles em suas casas, sob pena de perderem os Offícios*<sup>82</sup>. Mais se dizia: *Outro si Mandamos a todos os Tabaliães, que feruam seus Offícios por fi, e non ponham em elles outras peffoas que os por elles feruam; e qualquer quem outrem poser em seu Officio que serua por elle, non tendo pera ello Noffa auctoridade especial, por effe mefmo feito perca o dito Officio*<sup>83</sup>.

Quanto aos “*tabaliães do judicial*” as Ordenações estabeleciam nesta matéria uma disciplina ainda muito mais apertada. Determinava-se, assim, que *Item non ferem Juizes em ninhuu tempo que forem Tabaliaes, nem voguarem, nem procurarem em Juízo por alguma peffoa, nem aceptaram procuraçam alguma pera por ella subestabelecer; saluo por seus feitos, ou daquelles que viuerem continuamente com elles em suas casas; sob pena de perderem os Offícios*<sup>84</sup>. As Ordenações estabeleciam ainda uma curiosa incompatibilidade quanto ao exercício do ofício de tabelião por um conjunto alargado de pessoas ligadas por laços de parentesco<sup>85</sup>, ou outra, vedando aos mesmos *arrendarem rendas alguas, segundo Diremos no Quarto Livro no Titulo Dos Officiaes que non*

---

<sup>81</sup> As *Ordenações Manuelinas* podem ser consultadas, entre outras bases, em <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/ordemanu.htm>.

<sup>82</sup> *Ordenações Manuelinas*, Livro I, Título LIX, parágrafo 21.

<sup>83</sup> *Ordenações Manuelinas*, Livro I, Título LIX, parágrafo 34.

<sup>84</sup> *Ordenações Manuelinas*, Livro I, Título LX, parágrafo 23.

<sup>85</sup> *Ordenações Manuelinas*, Livro I, Título LX, parágrafo 24, que reza assim: *Outro si porque se eutem alguus inconuenientes, que por causa do parentesco dos Tabaliaes do Judicial se poderiam seguir, se pai, e filho, ou outros parentes muitos chegados, e cunhados fossen em huu Lugar Tabaliaes, Mandamos que daqui em diante em ninhua Cidade, Villa, ou Concelho de Noffos Reynos e Senhorios, nom sejam, nem possam seer juntamente em huu tempo, pay e filho, Tabaliaes do Jucidical, enm dous irmãos, nem tio e fobrinho filho d'irmaõ ou irmaã, ou cunhados casados com duas irmãas, ou huu casado com a tia do outro, irãmaã do pay, ou mai, ou auoo, ou huu com irmaã do outro, nem poderá seer huu Tabaliam, e outro Procurador em aquella Audiência....*

podem feer rendeiros<sup>86</sup>.

Uma outra clara incompatibilidade era estabelecida para o caso de acumulação de ofícios em diferentes (“*desvairadas*”) cidades, vilas ou lugares e concelhos. Em tais situações, dizia o Rei, *mandamos que ninhuua peffoa possa feer Tabaliam em defuairadas Cidades, Villas, ou Lugares, e Concelhos, faluo se os ditos Concelhos forem tam pequenos e affi conjunctos, que do Lugar onde os ditos Tabaliães morarem, aos Lugares em que se fezerem as Audiências, non aja mais que duas leguoas: e estes que em defuairados Concelhos forem Tabaliaes ou Efcruiaes, ferem obriguados viuer em cada huu dos ditos Concelhos, e hirem a todas as Audiencias que nos ditos Concelhos de que forem Tabaliaes se fezerem, affentando com os Juizes os dias e oras, em que se as ditas Audiências fezerem, em maneira que possam em todas bem feuir, e que ao tempo que forem obriguados feruir em hum Concelho nom sejam necessarios em outro.*<sup>87</sup> Uma outra incompatibilidade, vendando a acumulação do cargo de tabelião (cargo “público”, portanto) e funções privadas, era contida na proibição de *ninhua peffoa, que for criado d’Alcaide Moor d’algua Cidade, Villa, ou Lugar, ou d’alguu Fidalguo, non aja Offício de Tabaliam do Judicial, nem o ferua por outrem no Lugar onde o dito seu Senhor for Alcaide Moor, ou o dito Fidalgo viuer...*<sup>88</sup>.

As Ordenações Manuelinas determinavam ainda que os tabeliães não só *feruam seus officios por fi, e non ponham em elles outras peffoas que os per elles feruam*<sup>89</sup> como também *nunhuu Tabaliam non poderá vender, trespassar, nem renunciar o seu Officio em outra peffoa, sem noffa especial licença...*<sup>90</sup>.

Temos portanto que a acumulação em regra não era admitida. Mas casos havia,

---

<sup>86</sup> Ordenações Manuelinas, Livro I, Título LX, parágrafo 25.

<sup>87</sup> Ordenações Manuelinas, Livro I, Título LX, parágrafo 26.

<sup>88</sup> Ordenações Manuelinas, Livro I, Título LX, parágrafo 35. A infracção a esta regra era sancionada, no mesmo parágrafo, do seguinte modo: *e auendo o dito Officio seja priuado delle, pera o Darnos a quem for Noffa Mercê; e feruindo-o por outrem, perderá a extimaçam do dito Offício, ametade pera quem o acufar, e a outra pera os catiuos.*

<sup>89</sup> Ordenações Manuelinas, Livro I, Título LX, parágrafo 33.

<sup>90</sup> Ordenações Manuelinas, Livro I, Título LX, parágrafo 47.

porém, em que face às concretas circunstâncias se reconhecia não haver outra solução senão aceitar a acumulação. Adiantemo-nos agora no calendário da história.

**4.1.4.** Em 1644, soavam ainda alto os ecos da Restauração e já o magnânimo Rei Restaurador sentia necessidade, para atalhar a situações de acumulação, algumas irregulares, de decretar<sup>91</sup> *que porque tem mostrado a experiência por muitas vezes os grandes inconvenientes, que se seguem de uma mesma pessoa servir dous Offícios, pois é sem duvida, que raras vezes succede serem tão compatíveis, que se possa acudir a diferentes occupações, como convém a meu serviço, e melhor e mais breve aviamento das partes:*

(...)

*E tenho entendido, que, por falta de notícia, se consultam e provêm pessoas, que tem dous offícios, em grande damno do melhor governo e do bem comum, pela razões referidas.*

Como salomónica sanção para atalhar a estas casos de acumulação de ofícios, determinava D. João IV que *sucedendo d'aqui por diante fazer mercê de algum offício, de propriedade, ou serventia, a pessoa, que tiver outro, sem disso se fazer expressa menção, farei mercê dele a quem o denunciar, sendo capaz.* Mais de três séculos após o regimento de D. Diniz, e apesar de todas as queixas dos povos e concelhos e determinações régias entretanto tomadas, continuava candente a questão das acumulações “irregulares” de “ofícios”, que persistia para além de, ou não obstante, todas as leis e determinações régias. Revela-se pois de remota origem, de persistente existência e de difícil erradicação, a questão da acumulação irregular de cargos públicos<sup>92</sup> e, bem assim, das incompatibilidades que por isso se levantam ou podem levantar e que haverá de acautelar.

---

<sup>91</sup> Alvará régio de 26 de Outubro de 1644, consultável na base de dados de Legislação Régia da Assembleia da República em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/7/31/p270>.

<sup>92</sup> Uma das razões pela qual era tão disseminada a acumulação de ofícios era a serventia nos cargos, prática a que já Filipe II tentava atalhar em Alvará de 23 de Novembro de 1612. Nele dizia o “pio” monarca castelhano que *vendo eu os grandes danos, faltas e inconvenientes que ha de andarem ordinariamente de serventia os mais dos offícios menores de Justiça deste Reino, concedendo-se serventias por leves causas de commodidades dos proprietários dellas ... hei por bem e mando, que os proprietários de todos os offícios da Justiça, assim de todos os Juízos e Tribunaes desta Cidade ... sirvam os seus offícios por suas próprias pessoas....* O alvará é consultável em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/1/6/p392>.

**4.1.5.** Por finais do século XVIII, a acumulação de cargos não se apresentava, contudo, como uma situação intolerável ou intolerada nem, menos ainda, excepcional qualquer que fossem as funções, inclusive militares. Em 1754, o Rei D. José, *tendo resoluto, que as Tropas se restituão ao seu competente numero, e que nellas se reduza a Disciplina Militar a exacta regularidade que he tão necessaria, e que principalmente depende da continua assistencia com que os Officiaes devem instruir os seus respectivos Corpos sem terem outras obrigações, que os possam distrahir de tão indispensáveis exercicios: sou servido excitar a inviolavel observancia de todas as Ordens dos Senhores Reis Meus Predecessores, que declararam incompativeis os Empregos, e Officios Politicos com os Postos Militares até o de Sargento Mór de Batalha inclusivamente...*<sup>93</sup>. Porém não tardou a que a Rainha D. Maria mandasse esclarecer<sup>94</sup> que *para obviar a algumas dúvidas, que possam occorrer na observancia do Real Decreto de 12 de Janeiro de 1754, manda Sua Magestade declarar a Vm.ce. que nelle não devem ser comprehendidos os Officiaes Militares, que possuindo propriedades de Officios Civis, satisfação ao cumprimento delles por meio de Serventuários, mas sim os que pessoalmente servirem os mesmos Officios, pela manifesta incompatibilidade, que ha de bem exercer as obrigações de hum, e de outro emprego....* O problema que não era, pois, a nem a violação de proibição da acumulação dos cargos nem o seu exercício através de serventuários – antes pelo contrário...! O que então era questionado era que o oficial militar também “proprietário” de cargo civil (“*offício civil*”) desempenhasse (acumulasse) simultânea e pessoalmente ambos os cargos e não recorresse a serventuário para o desempenho do civil, pois que no desempenho pessoal de ambos os cargos se verificava *manifesta incompatibilidade, que ha de bem exercer as obrigações de hum, e de outro emprego.*

## **4.2. No constitucionalismo monárquico**

**4.2.1.** As constituições do nosso constitucionalismo monárquico – Constituição de 1822, Carta Constitucional de 1826 (e respectivos Actos Adicionais) e a Constituição de 1838 – se bem que hajam abordado a questão da inacumulabilidade de cargos políticos e destes com outras funções bem como das circunstâncias em que se verificavam

---

<sup>93</sup> Decreto de 12 de Janeiro de 1754, consultável em

[http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id\\_parte=106&id\\_obra=73&pagina=512](http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id_parte=106&id_obra=73&pagina=512).

<sup>94</sup> Por Aviso de 29 de Janeiro de 1791, consultável em <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/2/97/p31>.

incompatibilidades com alguma profusão<sup>95|96|97</sup>, abstiveram-se, contudo, de dispor sobre,

<sup>95</sup> A Constituição de 1822, relativamente a um conjunto de cargos “*políticos*”, em geral electivos, estabelecia regras precisas sobre acumulações e incompatibilidades. Assim quanto a deputados, determinava que (só) em caso de reeleição o eleito podia *escusar-se* (renunciar); mas, nesse caso, ele *não poderá, durante os dois anos de legislatura de que se escusou, aceitar do Governo emprego algum, salvo se este lhe competir por antiguidade ou escala na carreira de sua profissão* (artigo 84.º). Mais dizia que *nenhum Deputado ... até ao fim da legislatura, poderá aceitar ou solicitar para si nem para outrem ... empregos providos pelo Rei, salvo se lhe competirem por antiguidade ou escala na carreira da sua profissão* (artigo 99.º), para além de ficaram durante o tempo das sessões das Cortes, ... *inibidos do exercício dos seus empregos eclesiásticos, civis, e militares. No intervalo das sessões não poderá [também] o Rei empregá-los fora do reino de Portugal e Algarve* (artigo 100.º). Curiosa era a disposição do artigo 134.º: *Os Infantes [ou seja, os filho do Rei ou do Príncipe Real, estes netos do Rei] não servirão nenhum emprego electivo de pública administração, excepto o de Conselheiro de Estado. Quanto aos empregos providos pelo Rei, podem servi-los, salvo os de Secretário de Estado, Embaixador, e Presidente ou Ministro dos tribunais de justiça*. Já quanto ao exercício de dois cargos camarários electivos – Vereador e Procurador – dizia-se, no artigo 222.º, que *somente poderão ser escolhidos os cidadãos, que estiverem no exercício de seus direitos; ... não lhes faltando meios de honesta subsistência; e estando desocupados de emprego incompatível com os ditos cargos, ainda que se não dissesse quais eles eram*.

<sup>96</sup> A Carta Constitucional, em matéria de incompatibilidades de cargos “*políticos*”, começava por estabelecer que *o exercício de qualquer Emprego, à excepção dos de Conselheiro de Estado, e Ministro de Estado, cessa interinamente, enquanto durarem as Funções de Par ou Deputado* (artigo 31.º), estabelecendo uma incompatibilidade que ditava a suspensão do exercício de tal emprego. Porém, os artigos 28.º e 29.º continham normas curiosas. No primeiro deles dizia-se que *os Pares e Deputados poderão ser nomeados para o Cargo de Ministro de Estado, ou Conselheiro de Estado, com a diferença de que os Pares continuarão a ter assento na Câmara, e o Deputado deixa vago o seu lugar, e se procede a nova eleição, na qual pode ser reeleito, e acumular as duas Funções; mas também acumulam as duas Funções, se já exerciam qualquer dos mencionados Cargos, quando foram eleitos* (artigo 29.º).

O Acto Adicional de 5 de Julho de 1852 veio “*confirmar e ampliar*” o referido artigo 28.º, dispondo do seguinte modo: *O Deputado que, depois da eleição, aceitar mercê honorífica, emprego retribuído, ou Comissão subsidiada, sendo o despacho dependente da livre escolha do Governo, perde o lugar de Deputado; e fica, para sua reeleição, compreendido nas disposições que devem regular a elegibilidade dos Empregados Públicos, segundo vai prescrito no artigo nono do presente Acto Adicional*. Ao mesmo tempo “*interpretou*” do seguinte modo, o artigo 31.º atrás referido: *em caso de urgente necessidade do serviço público poderá cada uma das Câmaras, a pedido do Governo, permitir aos seus Membros, cujo emprego se exerce na capital, que acumulem o exercício dele com o das funções legislativas*. Ou seja, perante urgente necessidade do serviço público, o cargo de deputado era, afinal, acumulável com emprego exercido na capital....

Tardaram pouca mais de 30 anos para que o Acto Adicional de 24 de Julho de 1885 viesse, de forma rápida e simples, pôr esta questão “*em pratos limpos*”: *Os pares e deputados poderão ser nomeados para os cargos de ministro de estado ou de conselheiro de estado, sem que por isso percam os lugares que ocuparem nas respectivas câmaras, acumulando as duas funções*. E, deste modo, se deu nova redacção (“*substituiu*”) o artigo 28.º da Carta e se criou (mais) uma acumulação.

Por fim, o Decreto Ditatorial de 25 de Setembro de 1895 estabeleceu uma nova incompatibilidade para os Pares do Reino, determinando que *aqueles que actualmente ou de futuro servirem lugares nos conselhos administrativos, gerentes ou fiscais de empresas ou sociedades, industriais ou mercantis, constituídas por contrato ou concessão especial do estado, ou que deste hajam privilégio, subsídio ou garantia de rendimento, salvo os que por delegação do governo representarem nelas os interesses do estado, e os pares do reino que forem concessionários, arrematantes ou empreiteiros de obras públicas, ficam inibidos do exercício do pariato, não podendo ser admitidos a tomar parte nas discussões nem a votar, enquanto não provarem que cessou o motivo de qualquer destas incompatibilidades* (artigo 3.º).

<sup>97</sup> A Constituição de 1838 retomava algumas normas que já se encontravam nos anteriores diplomas constitucionais. Assim estabelecia que *nenhum Senador ou Deputado, ..., pode aceitar, ou solicitar para si ou parente seu, ... emprego provido pelo Governo, salvo se lhe competir por antiguidade ou escala na carreira da sua profissão* (artigo 49.º). Por outro lado, e tal como já se dispunha na Carta Constitucional, *os Senadores e Deputados podem ser nomeados Ministros e Secretários de Estado, deixando imediatamente vagos os seus lugares*; mas, a final, estabelecia-se a imediatamente a acumulabilidade dos mesmos cargos no caso de reeleição (artigo 50.º). Por fim a Constituição estabelecia a inacumulabilidade [“*inibição*”] dos cargos de senador e deputado *...durante o tempo das sessões...*, com o *... exercício de qualquer emprego, excepto*

ou, sequer, de abordar a matéria da acumulação de cargos ou funções públicas (que não “*políticas*”) ou, mais precisamente, de cargos ou funções na administração e destes com actividades ou funções fora desta.

**4.2.2.** Ao nível legislativo encontram-se, porém, vários exemplos de previsão de incompatibilidades e de situações de acumulação. Um desses casos é o do Decreto de 26 de Outubro de 1836, que instituiu um *Registo em todos os Julgados, no qual inscrever-se-hão as Embarcações registadas, ou matriculadas dentro do Julgado, e os predios nelle situados*, a cargo de um *Tabellião privativo*, seguidamente designado *Tabellião de Registo*<sup>98</sup>, e passando a ser designado como *conservador* com a Lei de 1 de Julho de 1863 (*lei hypothecaria*), que criou o *registo de hypothecas, direitos e encargos prediaes*. Deste registo resulta, em 1868, aquilo que se passa a designar como *Registo Predial*<sup>99</sup>. O Decreto de 17 de Dezembro de 1869, determinava que os conservadores *não vencem ordenado pago pelo estado, mas recebem os emolumentos*<sup>100</sup>, podendo *accumular o exercicio das suas funcções com as de tabellião de notas*<sup>101</sup>, se bem que considere encargo do conservador *os vencimentos dos ajudantes e amanuenses, bem como a compra dos livros e mais despezas das conservatórias, exceptuando as de casa e mobilia*<sup>102</sup>. O Decreto de 28 de Abril de 1879, que aprovou novo regulamento do registo predial, manteve a permissão de acumulação, mas agora em termos diferentes. Dizia o artigo 22.º que *os conservadores accumularão, querendo, e quando lh'o permittir o serviço do registo, que será sempre preferido, as funcções de tabellião de notas nas respectivas comarcas; precedendo sempre auctorisação do governo, que lhes será concedida, havidas as competentes informações. Porém o governo poder[á]ia fazer cessar a faculdade da accumulação, ouvindo previamente o conservador, quando este deixar atrazar o serviço do registo, por se dedicar mais às funcções de tabellião.*

---

*do de Ministro e Secretário de Estado* (artigo 51.º). Aliás, tal como também já se dispunha na Carta, aos senadores e deputados, mesmo *no intervalo das sessões* era vedado *exercer os seus empregos, ou ... ser empregados pelo Governo quando isso os impossibilitasse de se reunirem no tempo da convocação das Cortes Gerais* (§ único do artigo 51.º).

<sup>98</sup> Designação usada no Decreto de 3 de Janeiro de 1837.

<sup>99</sup> Decreto de 14 de Maio de 1868 que aprovou o Regulamento do Registo Predial.

<sup>100</sup> Artigo 9.º.

<sup>101</sup> Artigo 11.º.

<sup>102</sup> Artigo 10.º.

Ao encerrar do século, as funções notariais passavam a ser consideradas incompatíveis com qualquer outro emprego público, vedando aos notários sua acumulação<sup>103</sup>, incompatibilidade essa que pouco depois foi alargada às profissões de advogado, procurador ou comerciante, mas dela se excluindo, contudo as funções de *professor do curso do notariado*<sup>104</sup>. Contudo era admitido ao governo, *ouvido o conselho superior do notariado, auctorisar qualquer notário, que satisfaça às condições exigidas por lei para o exercicio da advocacia ou procuradoria judicial, a exercer uma d'essas profissões conjunctamente ao notariado*<sup>105</sup>.

**4.2.3.** Nos finais do século XIX era entendimento aceite que relativamente à acumulação de funções *era prohibida a d'aquellas em cujo exercicio simultaneo haja incompatibilidade. Fóra d'este caso, e quando as conveniencias publicas o exijam, nada obsta a que no mesmo individuo se accumulem as funcções de mais de um cargo publico, guardando-se, quanto no vencimento, as regras relativas à acumulação de vencimentos*<sup>106</sup>.

*Então, no que toca à acumulação de vencimentos, a regra geral n'esta materia está formulada no artigo 1.º do decreto de 30 de julho de 1844, confirmado por lei de 29 de novembro do mesmo anno, e segundo ella, a accumulção de dois ou mais vencimentos, sejam de que natureza forem, quando pagos pelos cofres do estado, é expressamente prohibida. Nos termos do mesmo diploma, os empregados civis, militares ou ecclesiasticos, que por bem do serviço accumularem dois ou mais empregos, só têm direito áquelle dos respectivos vencimentos por que optarem.*

*Porém já a accumulção de vencimentos pagos pelo thesouro, com outros pagos pelos cofres municipaes, não é prohibida e pode portanto verificar-se sem offensa da lei.- (P. de*

---

<sup>103</sup> Artigo 36.º do Decreto de 223 de Dezembro de 1899.

<sup>104</sup> Artigo 4.º e seu §1, do Decreto de 14 de Setembro de 1900.

<sup>105</sup> § 2 do artigo 4.º do Decreto de 14 de Setembro de 1900

<sup>106</sup> JACINTO ANTÓNIO PERDIGÃO, *Apontamentos de direito, legislação, jurisprudência administrativa e fiscal*, vol. I, 1883, pag. 40, entrada “*accumulação de funcções*”.

19 de Outubro de 1871)<sup>107</sup>.

### 4.3. Na Constituição de 1911

**4.3.1.** A Constituição republicana de 1911 nada previa em matéria de disciplina do exercício de funções públicas na administração. Tal como as suas antecessoras monárquicas, apenas dispunha sobre impedimentos e inacumulabilidade de cargos políticos com empregos públicos<sup>108</sup>. Porém determinava ao primeiro Congresso da República que aprovasse uma *lei sobre a acumulação de empregos públicos*, o que decerto queria dizer que (o problema da) a acumulação se apresentava de forma tal modo significativa, que merecia uma previsão constitucional no sentido de uma intervenção do órgão legislativo para a sua regulação por lei específica<sup>109</sup>.

**4.3.2.** Na realidade, se o problema das acumulações já vinha de trás, ele agravou-se com a mudança de regime e com as dispensas de funcionários que se consideravam afectos ao regime de depósito<sup>110</sup>. Certo é que em 1913, um extenso diploma – a Lei de 14 de Junho<sup>111</sup> – veio dispor sobre a *situação dos funcionários civis que não estando aposentados se encontrem fora do exercício das suas funções ainda que continuando a perceber vencimentos do Estado*<sup>112</sup>. E sobre tais situações nele se dizia que *nenhum funcionário civil em inactividade, ou com licença ilimitada dum cargo, poderá exercer qualquer outro de natureza permanente*<sup>113</sup>.

A Lei n.º 888, de 18 de Setembro de 1919, veio estabelecer limites monetários ao que os

---

<sup>107</sup> JACINTO ANTÓNIO PERDIGÃO, *Apontamentos ... cit*, pag. 40, entrada “*acumulação de vencimentos*”.

<sup>108</sup> Dispunha-se no corpo do artigo 20.º que *nenhum membro do Congresso, depois de eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo, nem aceitar deste ou de qualquer governo estrangeiro emprego retribuído ou comissão subsidiada* e no artigo 50.º era aos Ministros *vedado acumular o exercício doutro emprego ou função pública*.

<sup>109</sup> Artigo 85.º, al. e), da Constituição de 1911.

<sup>110</sup> Era o corolário do princípio de João Chagas de que *a república ... deve ser toda de republicanos, de alto a baixo, desde o seus ministros até aos seus regedores*. Vd. RUI RAMOS (coord), BERNARDO VASCONCELOS E SOUSA E NUNO GONÇALO MONTEIRO, *História de Portugal*, 1ª edição, 2009, pag. 585.

<sup>111</sup> Publicada no Diário do Governo, n.º 140, de 18 de Junho de 1913.

<sup>112</sup> Artigo 1.º.

<sup>113</sup> Artigo 26.º.

funcionários públicos podiam perceber em vencimentos pagos pelo Estado<sup>114</sup>, designadamente em caso de acumulação de cargos públicos, o que revela que a acumulação de cargos públicos é uma questão que mais do que relevância ao nível da isenção e imparcialidade na prossecução do interesse público a tem, fundamentalmente, em matéria de finanças públicas e despesa do Estado. O mesmo diploma limitava igualmente o montante anual da *importância total dos vencimentos de actividade e inactividade, quando a acumulação de uns com outros possa ter lugar nos termos das leis vigentes*.

Após esta lei, e por força dos circunstancialismos da época do pós-guerra, continuou a ser editada legislação visando por um lado “melhorar” os ordenados dos funcionários, mas, por outro, estabelecer limites monetários às múltiplas situações de acumulação de cargos públicos que então se verificavam.

O Decreto n.º 12.493, de 15 de Outubro de 1926, o Decreto n.º 12.527, de 23 de Outubro de 1926 e, finalmente o Decreto n.º 15.538, de 1 de Junho de 1928, vieram criar um regime geral e coerente de incompatibilidades e acumulações, estabelecendo, este último, o princípio de que *nenhum funcionário público poderá acumular com o seu próprio cargo ou lugar mais de outro do Estado, corpo ou corporação administrativa, a que compita qualquer vencimento*<sup>115</sup>. Por outro lado o mesmo diploma classificava como *absolutamente incompatíveis os lugares que tenham de ser desempenhados dentro das horas regulamentares dos serviços públicos*.

#### **4.4. Na Constituição de 1933**

**4.4.1.** Na da Constituição de 1933<sup>116</sup> era consagrada a regra de exclusividade, proibindo-se

---

<sup>114</sup> Dizia-se no artigo 1.º que *nenhum funcionário pode perceber, por ordenados, soldos, gratificações, emolumentos de qualquer ordem, pensões ou quaisquer outras remunerações, pagas directamente pelo Tesouro, nem mesmo pelas acumulações autorizadas por lei expressa, some excedente a 4.500\$00 anuais se estiver no serviço activo, e a 2.500\$00 também anuais, se for aposentado, jubilado ou reformado, sendo ambos estes limites líquidos de todas as imposições legais*.

<sup>115</sup> Artigo 16.º.

<sup>116</sup> Considera-se o texto da Constituição de 1933 resultante da (última) revisão constitucional realizada pela Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto.

a acumulação de *empregos do Estado ou das autarquias locais ou daquele e destas* – ainda que, de imediato, a Constituição abrisse a porta à possibilidade de a lei vir a admitir, nas condições nela fixadas, a acumulação de empregos públicos<sup>117</sup>.

As acumulações de empregos públicos com empregos ou actividades privadas não eram constitucionalmente vedadas, mas também não eram expressamente referidas no texto constitucional.

Porém a alusão a um regime de incompatibilidades de cargos públicos e destes *com o exercício de outras profissões*, no dizer do texto constitucional, ou seja com funções ou actividades privadas, revelava a admissibilidade constitucional destas acumulações, ainda que não de forma livre ou irrestrita, pois que se previa constitucionalmente a existência de condições legais para a acumulação de funções publicas e desse regime de incompatibilidades, a estabelecer por lei especial<sup>118</sup>.

Em resumo, a Constituição de 1933, ainda que estabelecesse o principio da exclusividade no exercício de funções publicas, admitia as acumulações de cargos públicos e destes com “outras profissões” conquanto isso fosse previsto em lei e que a lei estabelecesse igualmente as incompatibilidades que se deveriam observar nessas acumulações.

**4.4.2.** Em 1935, o Decreto n.º 26115, de 23 de Novembro de 1935, vem efectuar – como nele se diz – a reforma dos vencimentos do funcionalismo civil. O que se constata, afinal, não corresponder inteiramente à verdade, pois que nele se dispôs também, e de forma essencial, sobre outras diversas matérias<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Artigo 27.º da CRP 1933: “*Não é permitido acumular, salvo nas condições previstas na lei...*”, que correspondia ao artigo 25.º na versão original da Constituição de 1933 (Decreto n.º 22.241).

<sup>118</sup> Artigo 27.º, § único, da CRP 1933.

<sup>119</sup> O decreto em questão dispunha, afinal, sobre a organização dos serviços e pessoal adstrito aos mesmos, quadros de pessoal, vencimentos e remunerações de outra natureza, limite dos vencimentos e outras

Elencavam-se, então, no *relatório* que antecedia o texto do decreto, as diversas razões<sup>120</sup> que sustentavam e justificavam, à época, a mais ou menos ampla admissibilidade de situações de acumulação de funções, que se eram agrupadas em cinco *tipos*: (1) retribuição dos cargos de tal modo diminuta que não permitia aos funcionários viver com a inerente dignidade (“*viver segundo a sua categoria*”); (2) falta de funcionários adequados para prover certos lugares; (3) dependência de funções originando inerências remuneradas; (4) insusceptibilidade de certas funções intermitentes ou de fraca intensidade justificarem remunerações elevadas e, por fim, uma prosaica razão de economia: (5) a remuneração paga pelas funções que eram acumuladas correspondia a menos de metade do valor da sua remuneração normal<sup>121</sup> ....

Dizia-se então, no relatório do decreto, a justificar a necessidade de a lei continuar a admitir certos tipos de situações de acumulação em derrogação da regra do exercício exclusivo de uma função:

*Vê-se pelo enunciado destas causas que nem todas as acumulações podem ou devem desaparecer: os lugares inerentes a outros por natureza ou conveniência pública devem ser exercidos por quem desempenha o cargo principal; os cargos que não absorvem inteiramente a capacidade de alguém não devem ser remunerados em harmonia com a categoria dos seus similares, e não há por isso remédio senão permitir que sejam exercidos por pessoas providas noutros cargos,*

---

remunerações percebidas pelos funcionários, habilitações mínimas para ingresso nos quadros e promoção, acumulações e aposentação dos funcionários – o que significa um âmbito bem mais vasto do que o da (simples) reforma dos vencimentos.

<sup>120</sup> Diz-se no relatório do decreto: *Pela lei actualmente em vigor todo o funcionário público pode acumular dois lugares do Estado, corpos e corporações administrativas, contanto que os mesmos não sejam incompatíveis por natureza ou disposição expressa. A tolerância, que à primeira vista contradiz as exigência e a boa ordem dos serviços, vem de longe e era ilimitada, sendo reduzida aos termos acima primeiro pelo decreto n.º 13:810, de 23 de Junho de 1927, e depois pelo decreto n.º 15.538, de 1 de Junho de 1928.*

*As razões da permissão legal, traduzida em uso tam frequente no nosso funcionalismo, são:*

- a) A exígua retribuição dos cargos, que não permitia ao funcionário viver segundo a sua categoria;*
- b) A impossibilidade de prover convenientemente alguns lugares em país tam pobre de competências como o nosso;*
- c) A estrita dependência de algumas funções em relação a outras das quais as primeiras se poderiam considerar prolongamento, o que levou em muitos casos a tomá-las como simples inerências de outras, embora com remuneração distinta;*
- d) Não se poderem justificar remunerações elevadas, e portanto suficientes, em funções que por si não exigem assiduidade ou grande dispêndio de tempo ou de esforços, incapazes por isso de absorver a capacidade do trabalho de alguém;*
- e) Por fim, uma razão de economia, visto as acumulações se pagarem com o vencimento de exercício e um terço do vencimento de categoria, ou sejam 4/9 do ordenado atribuído ao cargo.*

<sup>121</sup> Vd. a al. e) do referido relatório, transcrita na nota anterior.

*desde que outras razões se não oponham a serem cumulativamente exercidos. Mas os primeiros devem ser exercidos gratuitamente, considerando-se que na remuneração do cargo principal se atenderá já a essa situação; e aos segundos, para não se quebrar a harmonia existente entre os vencimentos e a categoria dos diversos cargos, não devem ser atribuídos vencimentos mas apenas gratificações.*

*Fora destes casos, previstos pelo legislador e de certo modo expressamente impostos ou permitidos, não se encontra justificação suficiente para se consentir a acumulação de cargos, com uma condição – é que o vencimento fixado permita decentemente viver. Com ordenados suficientes, os serviços devem estar organizados de modo que absorvam completamente a actividade do funcionário: este pertence ao serviço, vive dele, deve viver para ele. Esta regra não pode comportar muitas excepções.*

*Os serviços públicos têm bastas vezes pessoal excessivo e de baixa produtividade, e serve de desculpa para se manter terem os funcionários outros cargos ou atribuições por que hão-de repartir o seu tempo e os seus cuidados. Mas a experiência demonstra os maus resultados do sistema com as insuficiências, o atraso dos trabalhos e até a deficiente formação dos funcionários que, dispersando-se por muita cousa, a maior parte das vezes não chegam a ser nada em cousa nenhuma.*

*Alem destes aspectos, temos ainda na base do problema das acumulações o aspecto social. A crise, o crescimento da população, os entraves opostos à sua colocação no exterior, as dificuldades quasi invencíveis no aproveitamento de muitos dos valores chegados à vida, as necessidades de renovação do pessoal obrigam, na mesmo ordem de ideias que leva a proibir na indústria privada o prolongamento sistemático das horas de trabalho, a tomar as posições convenientes para a absorção de novos elementos, não deixando que outros lhes ocupem todos os lugares. É doloroso que alguns se vejam estrangidos a perder o supérfluo; mais doloroso é porém que muitos não tenham o necessário. Somos uma comunidade de homens e de interesses: temos todos de viver.*

*Resta o aspecto financeiro. Embora a reforma, como acima foi dito, se orientasse no sentido de não aumentar os encargos do Tesouro, os princípios adoptados no respeitante a acumulações devem custar bastantes milhares de*

*contos. Pode a despesa inscrita no orçamento não sofrer qualquer aumento; mas como as verbas de pessoal não eram integralmente despendidas por efeito da retribuição parcial concedida aos lugares acumulados, a despesa efectiva vai ser agora muito maior, desaparecendo assim uma das fontes dos saldos das contas públicas. É de prever que alguns quadros venham a revelar-se excessivos em virtude desta mesma orientação e possam sofrer reduções; mas ainda que dêste modo se não conseguissem economias, a melhoria resultante para os serviços deve compensar os sacrifícios feitos.*

Este era, doravante, o quadro e os princípios a seguir. E se até então, *todo o funcionário público podia acumular dois lugares do Estado, corpos e corporações administrativas, contanto que os mesmos não fossem incompatíveis por natureza ou disposição expressa*, a partir de então passou a vigorar a regra de que *nenhum funcionário abrangido pelo diploma legal em causa poderia exercer mais de um lugar remunerado nos quadros permanentes quer do Estado, quer dos corpos ou corporações administrativas, ainda que continuassem a ser admitidas as inerências mas agora sem uma retribuição específica*<sup>122</sup>.

Exceptuavam-se desta proibição *os lugares cuja acumulação fosse autorizada em Conselho de Ministros, sob proposta fundamentada do respectivo serviço a qual, contudo, só podia ser concedida caso se tratasse de acumulação de cargo para o qual não estivesse fixada retribuição bastante para o seu exercício independente, em harmonia com o vencimento que a esse cargo corresponderia no grupo aplicável...*<sup>123</sup>.

Em matéria de acumulação de funções públicas foi este o regime geral que vigorou até ao Decreto 110-A/ 81, de 14 de Maio.

---

<sup>122</sup> Dizia-se no §1.º do artigo 24.º deste Decreto que *quando o exercício duma função seja inerente ao dum cargo, a remuneração que àquela pertenceria pela legislação vigente considera-se compreendida no vencimento atribuído por este diploma ao cargo respectivo.*

<sup>123</sup> Artigo 25.º do Decreto n.º 26115.

## **5. TIPIFICAÇÃO DAS ACUMULAÇÕES E INCOMPATIBILIDADES**

**5.1.** As situações, admitidas na lei, de acumulação de cargos ou funções públicas com outras funções públicas ou com actividades privadas podem ser tipificadas considerando a natureza das funções acumuladas.

Assim, poder-se-á estabelecer a seguinte classificação:

- acumulação de actividades públicas com mandato político;
- acumulação de actividades públicas:
  - com outras actividades públicas
  - com actividades privadas:
    - em regime de trabalho dependente
    - em regime de trabalho independente
    - no exercício de profissão liberal
    - como empresário (em nome individual ou sob as diversas formas societárias admitidas)
  - com actividade em organização pública ou privada que o Estado tenha criado e/ou domine, financeira ou organicamente;
- acumulação da situação de aposentado ou reformado (ou seja, da pensão de aposentação ou de reforma de funções públicas):
  - com actividade pública
  - com actividade privada.

**5.2.** Por seu lado, as incompatibilidades são igualmente susceptíveis de diversas arrumações classificatórias, consoante o critério utilizado para o efeito.

Utilizando-se o critério do âmbito de funções abrangidas e seguindo a lição de MARCELLO CAETANO podem dividir-se as incompatibilidades em *comuns* (ou gerais), se aplicáveis a *todas as funções públicas*, ou *especiais* se aplicáveis unicamente a *certo cargo ou função*. Por outro lado, o mesmo autor classifica as incompatibilidades quanto à sua natureza, em incompatibilidades *naturais* e *morais*. Por fim, quanto à sua imperatividade, divide-as em incompatibilidades *absolutas* e *relativas*<sup>124</sup>.

De acordo com esta tipificação, MARCELLO CAETANO considerava como *incompatibilidades naturais* ou, como preferimos, *físicas* ou *materiais*, *as que resultam da impossibilidade material de desempenhar simultaneamente dois cargos ou duas actividades dentro das mesmas horas de serviço, em diferentes localidades ou dentro da mesma hierarquia*; e como *incompatibilidades morais* *as que resultam de 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 ou por estar ligado por laços de parentesco a quem possa influir na marcha dos negócios públicos para seu proveito pessoal*.

Por seu lado as *incompatibilidades absolutas* são *as que não podem ser removidas, forçando o funcionário a optar por um dos cargos incompatíveis* e as *relativas* são *aquelas que podem ser removidas mediante a obtenção de autorização, dada pela autoridade competente, para o exercício de dois cargos ou de um cargo e de uma actividade privada. Esta autorização pode ser condicionada, de modo a garantir o desempenho do cargo ou cargos públicos sem prejuízo para a Administração*.

Ainda em sede de tipificação, pode-se também falar de *incompatibilidades de cargos* e de *incompatibilidades de exercício*. As primeiras referem-se à impossibilidade de se ser titular simultâneo de dois cargos incompatíveis, havendo assim que, para exercer um, abandonar (renunciar) definitivamente ao outro. As segundas apenas levam a que quando se passe a exercer cargo ou função incompatível com o que se vinha exercendo, o exercício deste

---

<sup>124</sup> Vd. MARCELLO CAETANO, *Manual...* cit, vol. II, pag. 721.

fique suspenso enquanto durar aqueloutro<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> É o caso da *suspensão da comissão de serviço dos titulares dos cargos de direcção superior de 2.º grau e de direcção intermédia ... quando sejam designados para gabinetes de membros do Governo ou equiparados ou em regime de substituição*, previsto no artigo 26.º-A do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com posteriores alterações.

## **6 – O REGIME GERAL DE ACUMULAÇÕES E INCOMPATIBILIDADES “EM TRÊS TEMPOS”: A LVCR, AS ALTERAÇÕES E A LTFP**

O regime geral que presentemente vigora em matéria de acumulação encontra-se contido em singelos seis artigos – os artigos 19.º a 27.º – da nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, sob a epígrafe “*garantias de imparcialidade*”, regime este que se apresenta substancialmente idêntico ao que se encontrava vertido na LVCR, também em seis artigos, os artigos 25.º a 30.º, se bem que agora hajam sido introduzidos alguns acertos na redacção dos preceitos e pequenas alterações de conteúdo.

### **6.1. O regime da Lei nº12-A/2008 – LVCR**

Na LVCR, Lei nº 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, o regime geral de acumulação de cargos ou funções e de incompatibilidades aplicável como regime-regra a todos os trabalhadores que exerçam funções públicas, independentemente da sua modalidade de vinculação, de constituição da relação jurídica de emprego público ou de regime de carreira, era o que constava do Capítulo II do Título III dessa lei, compreendendo igualmente apenas seis artigos, os artigos 25º a 30º.

O regime da LVCR teve como fonte evidente aquele que já constava do Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro, do qual só não é um decalque quase integral porque foram introduzidas algumas pequenas alterações diferenciadoras.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 413/93 também não era a primeira intervenção legislativa na matéria, pois que já anteriormente o Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, e o Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, continham normas disciplinadoras da matéria<sup>126</sup>,

---

<sup>126</sup> Vale a pena recordar a integralidade do texto dessas normas.

**Decreto-Lei n.º 184/89**

Artigo 4.º

**Deontologia do serviço público**

*No exercício das suas funções, os funcionários e agentes do Estado estão exclusivamente ao serviço do interesse público, subordinados à Constituição e à lei, devendo ter uma conduta responsável e ética e actuar com justiça, imparcialidade e proporcionalidade, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

Artigo 12.º

**Princípio da exclusividade de funções**

*1 - O exercício de funções públicas é norteado pelo princípio da exclusividade.*

*2 - Não é permitida a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública, salvo, quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público, nas seguintes situações:*

*a) Inerência de funções;*

*b) Actividades de carácter ocasional que possam ser consideradas como complemento da actividade principal;*

*c) Actividades docentes em estabelecimentos de ensino cujo horário seja compatível com o exercício dos cargos.*

*3 - O exercício de funções na Administração Pública é incompatível com o exercício de quaisquer outras actividades que:*

*a) Sejam consideradas incompatíveis por lei;*

*b) Tenham um horário total ou parcialmente coincidente com o do exercício da função pública;*

*c) Sejam susceptíveis de comprometer a imparcialidade exigida pelo interesse público no exercício de funções públicas.*

*4 - A acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública bem como o exercício de outras actividades pelos funcionários e agentes do Estado dependem de autorização, nos termos da lei.*

**Decreto-Lei n.º 427/89**

Artigo 31.º

**Acumulação de funções**

*1 - Não é permitida a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados, salvo quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público e no disposto nos números seguintes.*

*2 - Há lugar à acumulação de funções ou cargos públicos nos seguintes casos:*

*a) Inerências;*

*b) Actividades de representação de departamentos ministeriais ou de serviços públicos;*

*c) Actividades de carácter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento do cargo ou função;*

*d) Actividades docentes, não podendo o respectivo horário ultrapassar o limite a fixar em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.*

*3 - O disposto no n.º 1 não é aplicável às remunerações provenientes de:*

*a) Criação artística e literária, realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras de idêntica natureza;*

*b) Participação em comissões ou grupos de trabalho, quando criados por resolução ou deliberação do Conselho de Ministros;*

*c) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais, quando previstas na lei e no exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.*

*4 - A acumulação prevista nas alíneas b) e c) do n.º 2 é autorizada por despacho do membro do Governo competente.*

*5 - No caso previsto na alínea d) do n.º 2, a acumulação depende de requerimento do interessado e só pode ser autorizada se o horário a praticar como docente for compatível com o que competir ao cargo ou função principal.*

*6 - É permitida a acumulação de cargos públicos não remunerados quando fundamentada em motivo de interesse público.*

sufragando a exclusividade do exercício de funções públicas como regime-regra e a acumulação de funções, públicas ou privadas, como uma sua clara excepção, para a qual seria sempre indispensável prévia autorização<sup>127</sup>.

Anteriormente, o já referido Decreto-Lei n. 110-A/81, de 14 de Maio havia disposto sobre a matéria, colocando fim à vigência do Decreto n.º 26.115 (de 1935), que continuava vigente até então (não tendo caído em desuso ou sido considerado revogado face à “nova ordem jurídica”), pois que ainda em 1979 se verificava uma subdelegação de competência ministerial<sup>128</sup> para autorização de acumulações de cargos públicos ao abrigo desse diploma.

Contudo e não obstante o regime estabelecido nos ante referidos diplomas, a sensação, reconhecida pelo legislador do Decreto-Lei n.º 413/93, era a de que as situações de exercício de funções em acumulação - e, em especial, a acumulação com actividades privadas – fugiam, repetida e crescentemente, ao enquadramento legal e, portanto, a qualquer disciplina e controlo<sup>129</sup>. É o próprio Decreto-Lei n.º 413/93 que o confessa no seu

---

Artigo 32.º

**Acumulação de funções privadas**

*1 - O exercício em acumulação de actividades privadas carece de autorização prévia do membro do Governo competente, a qual pode ser delegada no dirigente máximo do serviço.*

*2 - O disposto no n.º 1 não abrange a criação artística e literária e a realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.*

*3 - A autorização referida no n.º 1 só pode ser concedida se se verificarem as seguintes condições:*

*a) Se a actividade a acumular não for legalmente considerada incompatível;*

*b) Se os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes;*

*c) Se não ficarem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções;*

*d) Se não houver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

*4 - A recusa de autorização para o desempenho de funções públicas em acumulação com actividades privadas carece de fundamentação, nos termos gerais.*

<sup>127</sup> O Decreto-Lei n.º 413/93 “resolvía” o problema da “compatibilização” da exclusividade (entendida como proibição de acumulação de cargos remunerados) com a percepção de direitos de autor ou a realização de conferências, palestras e acções de formação – matéria que, tipicamente, constitui actividade privada – através da sua inclusão no artigo (o artigo 31.º) que tratava da acumulação de cargos ou funções públicas e através de uma norma que excluía tais direitos e actividades da sujeição à regra da exclusividade ... no exercício de funções públicas. E assim, como é evidente, delas não falava (nem tinha que falar...) quando, no artigo 32.º, tratava da acumulação de funções públicas com actividade privada.

<sup>128</sup> Esta delegação consta do Despacho Normativo n.º 99/80, de 14 de Março.

<sup>129</sup> Para melhor compreender o que então se passava, vale a pena recordar, por exemplo, que esse foi o tempo (de elaboração e de aprovação) de milhares de projectos agrícolas subsidiados pelo FEOGA, de formação profissional, subsidiados pelo FSE e de obras públicas, financiados pelo FEDER, bem como de um crescimento da economia, proporcionado pelos auxílios comunitários, que potenciou a criação e oferta de oportunidades de trabalho na actividade privada à qual ocorreram também os funcionários públicos, quer

preâmbulo:

*Todavia, apesar dos dispositivos legais referidos, o quotidiano remete-nos para uma realidade que aponta áreas de actuação que constituem malhas não claramente suportadas pela legislação. Ficam, deste modo, menos transparentes situações em que poderão ser levantadas questões referentes ao dever de isenção e à existência de conflitos de interesses, decorrentes não só do exercício de uma actividade mas também da confluência de interesses financeiros e ou patrimoniais, directos ou indirectos.*

*Não pode, de outra parte, esquecer-se a importância decisiva que assume a obtenção de um elevado padrão ético no funcionamento da Administração Pública, enquanto expressão e garantia do empenhamento dos seus agentes na resposta a uma exigência crescente de qualidade do serviço por ela prestado aos cidadãos.*

*Importa, portanto, insistir na clarificação de regras e na definição mais precisa das condutas, mediante a adopção de soluções para as lacunas que têm vindo a ser detectadas na matéria, reforçando os dispositivos e instrumentos existentes. Só deste modo será possível assegurar plenamente a prevenção e resolução dos conflitos de interesses que podem surgir no exercício de funções públicas.*

*Pensa-se, pois, que por esta via se conseguirá um maior rigor na aplicação de regras de dignidade e transparência na actividade de todos os que estão ao serviço da Administração Pública, contribuindo-se decisivamente para uma melhor imagem e qualidade dos serviços que a mesma presta à comunidade.*

*Por fim, entende-se que o presente diploma prevalece sobre toda a legislação em contrário, sem prejuízo do que dispõe o Código do Procedimento Administrativo em matéria de garantia de imparcialidade e, bem assim, dos regimes privativos dos corpos especiais da função pública.*

Apesar desta pública proclamação de boas intenções, não parece que a situação tenha melhorado sensivelmente. Mantendo-se as dificuldades e escolhos na aplicação do regime já detectados a quando da aprovação do Decreto-Lei nº 413/93, certo é que a LVCR retoma a sua disciplina, sem grandes alterações nem inovações aperfeiçoadoras. Entretanto, os regimes “especiais” continuaram a surgir e a fazer o seu “trajecto de vida”, criando as

---

abandonando a função pública e dedicando-se exclusivamente à actividade privada quer acumulando com ela.

mais diversas situações de acumulação.

E assim a LVCR, nos seus seis artigos – menos de metade dos que compunham o Decreto Lei n.º 413/93 – estabeleceu o princípio da exclusividade no exercício de funções públicas (artigo 26.º), prevendo situações de acumulação de funções públicas no artigo 27.º, e de funções ou actividades privadas no artigo 28.º. Para que pudesse haver lugar a qualquer das apontadas acumulações a lei exigia prévia autorização, que disciplinava no artigo 29.º, estabelecendo no artigo 30.º uma restrição na acumulação de funções privadas para além de um conjunto de impedimentos.

## **6.2. As alterações à LVCR: Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, e Lei n.º 66/2012, de 31 de Dezembro**

As normas da LVCR dedicadas às *garantias de imparcialidade* foram objecto de alterações em dois momentos. No primeiro deles a Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro alterou o artigo 28.º invertendo o sentido das suas normas: se a redacção original era em sentido permissivo ou autorizador, dizendo que *sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o exercício de funções pode ser acumulado com o de funções ou actividades privadas* após as alterações a norma passou a ter uma redacção de sentido contrário, proibindo: *sem prejuízo do disposto nos números seguintes, o exercício de funções não pode ser acumulado com o de funções ou actividades privadas*. Para que as restantes normas do artigo se mantivessem harmónicas com o n.º 1, o sentido do respectivo texto foi alterado em conformidade passando a permitir quando anteriormente proibia. Estas alterações, que tornaram as normas mais claras, não significaram, na prática, qualquer mudança do sentido deste regime geral.

A intervenção da Lei n.º 66/2012, de 31 de Dezembro, incidiu sobre o artigo 27.º, relativo às acumulações de funções públicas. E aqui as alterações foram mais relevantes. Com estas alterações deixaram de ser consideradas acumulações remuneradas (ou melhor, deixaram de constar da norma que as considerava como tal) as *inerências*, as *actividades de*

*representação de órgãos ou serviços ou de ministérios e as actividades de carácter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento da função*, pois que em boa verdade não se trataria de verdadeiras situações de acumulação: na inerência, a função inerente “*faz parte*”, está incindivelmente associada à actividade principal, pelo que o desempenho desta implica o exercício da outra. Nas restantes duas outras situações a revogação da sua previsão normativa não significa que elas passem a ser actividade inacumuláveis mas antes que tais actividades afinal já hão-de fazer parte do “*conteúdo funcional*” de algumas funções ou actividades, pelo que serão desenvolvidas nesse âmbito, sem que para tal haja lugar a qualquer específica remuneração.

### **6.3. O regime da LTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014**

Em 1 de Agosto de 2014 entrou em vigor um novo diploma regulador do regime jurídico do trabalho em funções publicas, designado Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), que aglutinou num só diploma a disciplina normativa de diversas matérias que eram até então reguladas de forma dispersa, em diferentes diplomas, agora revogados<sup>130</sup>. Entre esses diplomas agora revogados está a LVCR.

Como antes se disse, o actual regime geral em matéria de acumulação encontra-se igualmente vertido em singelos seis artigos – os artigos 19.º a 27.º – da nova lei, sob a epígrafe “*garantias de imparcialidade*”. Trata-se de um regime substancialmente idêntico ao da LVCR, se bem que agora tenham sido introduzidos alguns acertos na redacção dos preceitos e pequenas alterações de conteúdo.

#### **6.3.1. O que foi alterado**

Vejamos as diferenças mais relevantes entre os textos da LVCR e da actual LTFP.

---

<sup>130</sup> Vd. o artigo 42.º da Lei n.º 35/2014.

Sendo que o novo artigo 19.º da LTFP corresponde ao artigo 25.º da LVCR, há uma inovação na sua redacção, que se prende com o novo texto do n.º 1 do artigo (e, daí, no seu conteúdo), o qual reproduz agora, *aggiornato*<sup>131</sup>, o n.º 1 do artigo 269.º da Constituição, recentrando no *interesse público* a razão de ser e o objectivo final do exercício de funções públicas, razão pela qual todos os trabalhadores em funções públicas estão ao seu exclusivo serviço. *Interesse público* esse que é, agora, o (também) definido pelos órgãos competentes da Administração, “*nos termos da lei*”, nesta reaproximação do texto legal à correspondente norma constitucional, cumprindo-se, deste modo, não só *a vinculação da actividade administrativa ao interesse público pela sua sujeição às normas emanadas dos órgãos com poderes político-legislativos*, ao mesmo tempo que *a lei deixa à administração espaços próprios na prossecução do interesse público*, permitindo-lhe desse modo *uma verdadeira intervenção constitutiva ... mesmo na concretização dos pressupostos que formam a hipótese legal, isto é que a Administração possa vir em certa medida a codeterminar o próprio interesse público que lhe cabe realizar*<sup>132</sup>.

O texto do artigo 20.º da LTFP é, *ipsis verbis*, o do artigo 26.º da LVCR.

Na sua ordenação, a LTFP apresenta seguidamente os restantes quatro artigos com (em) que resolve (tal como o já fazia a LVCR) toda a problemática e disciplina geral do regime de acumulações e incompatibilidades dos trabalhadores em funções públicas, arrumada sob as epígrafes “*acumulação com outras funções públicas*”, “*acumulação com funções ou actividades privadas*”, “*autorização para a acumulação de funções*” e, por fim, “*proibições específicas*”.

Disciplinando a acumulação de funções públicas, o artigo 21.º da LTFP corresponde ao artigo 27.º da LVCR, se bem que com uma redacção bem mais apurada. O texto da nova norma permite precisar as circunstâncias e condições em que é admissível a acumulação de funções públicas, tratando, no n.º 1, da acumulação de funções públicas não remuneradas

---

<sup>131</sup> A actualização prende-se com a utilização, no texto legal, da expressão *trabalhadores em funções públicas* em vez de *trabalhadores da Administração Pública*, expressão usada pela Constituição. Na lei foi também abandonada a referência constitucional a *demais agentes do Estado e outras entidades públicas*.

<sup>132</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Dicionário ...* e loc. cit., pag. 280.

e, no n.º 2, da acumulação de funções remuneradas, mantendo as hipóteses em que tal acumulação pode ocorrer, já previstas na LVCR após as alterações nela introduzidas pela Lei n.º 66/2012, de 31 de Dezembro.

A acumulação de funções públicas com funções ou actividades privadas é agora regulada pelo artigo 22.º da LTFP, correspondente ao artigo 28.º da LVCR. A primeira diferença regista-se na sua epígrafe que passa a referir(-se a) *funções ou actividades privadas*, tornando-se assim consonante com o âmbito material da norma definido o seu n.º 1. Na parte dispositiva do texto do novo artigo, ressalta a fusão em um único número, o n.º 1, dos n.º 1 e 2 do correspondente artigo (28.º) da LVCR, agora com uma mais precisa e objectiva redacção da previsão legal, tornando mais claras as situações a que se aplica. O n.º 2 corresponde ao n.º 3 do artigo 28.º da LVCR, mantendo as mesmas incompatibilidades gerais na acumulação de actividades privadas. Novos são os n.ºs 4 e 5, que analisaremos mais à frente.

O artigo 29.º da LTFP corresponde, com algumas alterações de redacção que contudo não alteram o seu sentido, ao artigo 29.º da LVCR.

Por fim o artigo 24.º da LTFP corresponde ao artigo 30.º da LVCR. Pequenas alterações de redacção agora introduzidas poderão merecer mais à frente, uma análise mais detalhada.

## **7. O REGIME GERAL DE ACUMULAÇÕES E INCOMPATIBILIDADES NA LTFP**

Antes de passarmos à análise do regime legal substantivo das acumulações e incompatibilidades, vejamos, primeiramente, qual o seu âmbito de aplicação subjectivo.

### **7.1. Âmbito de aplicação subjectivo**

Na verdade, estando em causa uma lei que se autodenomina de “*lei geral do trabalho em funções públicas*” estar-se-ia em crer que as suas disposições se aplicariam à totalidade dos trabalhadores em funções públicas.

Ora, porque a LTFP *regula o vínculo de trabalho em funções públicas* (nº 1 do artigo 1º) e *é aplicável à administração directa e indirecta do Estado e, com as necessárias adaptações, ..., aos serviços da administração regional e da administração autárquica* (nº 2 do artigo 1º), o regime de garantias de imparcialidade nela previsto deverá ser aplicável a todos quantos detenham um vínculo de trabalho em funções públicas com qualquer serviço ou organismo que integre um desses sectores da administração.

Porém, e apesar da LTFP se dizer aplicável, ainda que *com ... adaptações ..., aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e outros órgãos independentes*, e, bem assim, *sem prejuízo de regimes especiais e com as adaptações impostas pela observância das correspondentes*

*competências, ... aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República*, de seguida, exclui expressamente do seu âmbito de aplicação alguns daqueles serviços e entidades (art.º 2.º, n.º 1)<sup>133</sup>, ao mesmo tempo que sujeita a alguns aspectos do seu regime trabalhadores em funções públicas cujo regime laboral conste de normas especiais em razão da especificidade das suas funções (art.º 2.º, n.º 2) ou alarga a sua integral aplicação, respeitadas certas especificidades de regime, a entidades e serviços que não obstante tratem-se de organismos que desempenham uma actividade materialmente administrativa, estariam, ainda assim, fora do seu âmbito material de aplicação por não integrarem o perímetro das administrações directa e indirecta do Estado, regional ou autárquica (art.º 1.º, n.º 3 e 4).

Estão, assim, fora do âmbito de aplicação da LTFP os gabinetes de apoio dos membros do governo e dos titulares dos órgãos referidos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 1º (art.º 2.º, n.º 1, al. a)), pelo que a eles se não aplicará também o regime de garantias de imparcialidade nela previsto – mas antes aquele que, em cada caso, lhes seja especificamente fixado na legislação especial que os preveja. Para se saber quais sejam os gabinetes a que a lei pretende aludir quando fala de *gabinetes de apoio dos titulares dos órgãos referidos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 1º*, terá que ser feito um trabalho de “*exegese legislativa*” face a um tão impreciso enunciado normativo, afigurando-se estarem, ao menos, em causa os gabinetes de apoio dos membros do(s) governo(s) regional(ais)<sup>134</sup> e dos órgãos das autarquias locais

---

<sup>133</sup> Ainda que os gabinetes de apoio aos membros do governo sejam tradicionalmente excluídos da administração directa do Estado por se tratar de estruturas baseadas na confiança política, já as entidades públicas empresariais são tradicionalmente integradas na administração estadual indirecta. Por seu lado, as entidades administrativas independentes farão parte de um (novo) *tertium genus*, não integrável na tradicional taxonomia da organização administrativa. Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 3.ª ed., 2013, pags. 104 e 107 e seg.

<sup>134</sup> Nos Açores, os gabinetes de apoio aos membros do governo regional encontram-se disciplinados pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 18/99/A, de 23 de Novembro (gabinetes do Presidente, Secretários e Subsecretários regionais) e no Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2012/A, de 27 de Novembro (gabinete do Vice-Presidente e do Subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas). Porém, em nenhum destes dois diplomas é estabelecido ou feita qualquer remissão para um regime de acumulações e incompatibilidades – designadamente o aplicável aos membros dos gabinetes dos membros do governo – apesar de se dizer no preâmbulo do Decreto Regulamentar Regional n.º 18/99/A que *a dispersão legislativa referente à composição, orgânica e regime dos membros do Governo Regional dos Açores impõe, ..., a necessidade de reunir num único diploma as diversas normas reguladoras existentes sobre a matéria, com a finalidade de se conseguir uma sistematização mais adequada, tendo por base o Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, que estabeleceu a composição, a orgânica e o regime dos gabinetes dos membros do Governo da República*. E se do artigo 7.º que se refere aos *deveres dos membros dos gabinetes*, (estabelecendo que *os membros dos gabinetes estão sujeitos aos deveres gerais que impendem sobre os funcionários e agentes da Administração Pública, nomeadamente aos deveres de diligência e sigilo profissional sobre todos os assuntos que lhes forem confiados ou de que tenham conhecimento por virtude do exercício das suas*

(gabinetes de apoio à presidência e à vereação)<sup>135</sup> (n.º 2), os serviços de apoio directo ao Presidente da República<sup>136</sup>, os gabinetes de apoio do Presidente do Tribunal Constitucional, do Vice-Presidente, dos Juízes e do Ministério Público do mesmo Tribunal<sup>137</sup>, os gabinetes de apoio dos Presidentes dos Supremos Tribunais (de Justiça<sup>138</sup> e

---

*funções*) se poderá já retirar a sua sujeição aos deveres de *prosecução do interesse público, isenção e imparcialidade*, fundamento das incompatibilidades e do regime de (não) acumulações, deve, para além disso, entender-se que, não obstante o silêncio da lei, os membros destes gabinetes “regionais” não se encontram isentos de um qualquer regime disciplinador de acumulações e incompatibilidades – sendo-lhes, por isso, aplicável o dos membros dos gabinetes ministeriais – actualmente contido no Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de Janeiro – e que serve confesadamente de base para as normas do regime insular.

Na Madeira não existe diploma regional que especificamente discipline os gabinetes de apoio aos membros do governo regional e estabeleça o estatuto dos seu elementos. Assim tal disciplina encontra-se prevista dispersamente no Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011, de 14 de Novembro, que aprova a organização e funcionamento do XI Governo Regional da Madeira, e, bem assim, nos diplomas que estabelecem a estrutura orgânica da Presidência, Vice-Presidência e Secretarias Regionais do governo, bem como nos diplomas regionais que estabelecem a orgânica das secretarias regionais: para a Secretaria Regional da Cultura, Turismo e Transportes, o Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2012/M, de 8 de Março; para a Secretaria Regional da Educação e Recursos Humanos, o Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2012/M, de 16 de Maio; para a Secretaria Regional do Plano e Finanças, o Decreto Regulamentar Regional n.º 4/2012/M, de 9 de Abril; para a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais, o Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2012/M, de 13 de Março, e para a Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, o Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2012/M, de 1 de Junho. No caso destes gabinetes, deve entender-se que o regime de acumulações e incompatibilidades é o aplicável aos gabinetes ministeriais, pois que o n.º 3 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2011 afirma que *o regime, a composição e a orgânica dos Gabinetes regem-se pela legislação específica regional e, subsidiariamente, pela legislação nacional*.

<sup>135</sup> O gabinete de apoio à presidência e o gabinete de apoio à vereação da câmara municipal encontram-se previstos no artigo 42.º da Lei n.º 75/2013, de Setembro. O artigo 43.º desta lei, que estabelece o *estatuto dos membros dos gabinetes de apoio pessoal*, dispõe, no n.º 5, que *aos membros dos gabinetes de apoio referidos nos números anteriores [chefe de gabinete, adjuntos e secretários] é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto no diploma que estabelece o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo no que respeita a designação, funções, regime de exclusividade, incompatibilidades, impedimentos, deveres e garantias*.

<sup>136</sup> No caso da Presidência da República, deve entender-se que a exclusão de aplicação da LTFP a que se refere a al. a) do n.º 1 do seu artigo 2.º, abrange todos os serviços de apoio directo ao Presidente da República elencados na al. a) do artigo 2.º da Lei n.º 7/96, de 29 de Fevereiro – Casa Civil, Casa Militar, Gabinete, Serviço de segurança, Centro de Comunicações e Serviço de Apoio Médico – e não apenas o gabinete (artigo 8.º da Lei n.º 7/96) – e cujo pessoal, com excepção do que pertença ao serviço de Apoio Médico, *desempenha funções em regime de exclusividade, com excepção do exercício de actividades docentes em instituições de ensino superior ou de investigação científica, devidamente autorizadas* (n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 28-A/96, de 4 de Abril) ou o exercício *em instituições públicas ou privadas, funções não remuneradas de relevante interesse público, devidamente autorizadas* (n.º 3 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 28-A/96).

<sup>137</sup> Os Gabinete do Presidente, do Vice-Presidente, dos Juízes e do Ministério Público, encontram-se previstos no artigo 18.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro. O n.º 10 do artigo 20.º deste diploma manda aplicar aos membros dos Gabinetes *o regime de garantias e deveres do pessoal dos gabinetes dos membros do Governo* ao mesmo tempo que o n.º 11 estabelece uma incompatibilidade entre o desempenho de funções nos Gabinetes e o exercício da advocacia. Já o n.º 7 abre a porta a que *os assessores dos Gabinetes que exerçam funções docentes ou de investigação científica no ensino superior [possam] continuar no exercício dessas funções*.

<sup>138</sup> Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 188/2000, de 12 de Agosto, com posteriores alterações, *o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é coadjuvado no exercício das suas funções por um Gabinete. ... constituído pelo chefe do Gabinete, por seis adjuntos e por três secretários pessoais, aos quais é aplicável, com as devidas adaptações, o regime de nomeação, exoneração, garantias, deveres e vencimento aplicável aos membros dos gabinetes ministeriais*. Por seu lado, o artigo 5.º do mesmo diploma estabelece que *o desempenho de funções no Gabinete é incompatível com o exercício da advocacia* (n.º 8); porém, *os assessores do Gabinete que exerçam funções docentes ou de investigação científica no ensino superior podem continuar no exercício dessas funções, sem prejuízo de, quando as mesmas forem exercidas em*

Administrativo<sup>139</sup>) e do Presidente do Tribunal de Contas<sup>140</sup>, o gabinete de apoio do Procurador Geral da República<sup>141</sup>, o gabinete de apoio do Provedor de Justiça<sup>142</sup> (n.º 3) e o gabinete de apoio do Presidente da Assembleia da República<sup>143</sup> (n.º 4).

A LTFP não é igualmente aplicável às entidades públicas empresariais<sup>144</sup>, entidades reguladoras da actividade económica<sup>145</sup> e ao Banco de Portugal<sup>146</sup>, pelo que também estas

---

*estabelecimento de ensino público, poderem requerer a suspensão dos prazos dos respectivos contratos ou dos prazos para a apresentação de relatórios ou prestação de provas a que estejam adstritos, salvo quando optarem, nos termos e com os limites estabelecidos na lei, pela acumulação de remunerações* (n.º 6).

<sup>139</sup> O gabinete do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo encontra-se previsto no artigo 22.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002 de 19 de Fevereiro, com posteriores alterações, sendo-lhe aplicável a disciplina prevista no Decreto-Lei n.º 188/2000, de 12 de Agosto, para o Gabinete do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Sobre esse regime, vd. nota anterior.

<sup>140</sup> O gabinete do Presidente do Tribunal de Contas é previsto no artigo 1.º, n.º 2, al. a) e artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro, com posteriores alterações, sendo aplicável aos seus membros *com as necessárias adaptações, o regime de nomeação, exoneração, garantias e vencimento consagrado na lei para o pessoal dos gabinetes ministeriais, com ressalva do abono para despesas de representação* (artigo 3.º, n.º 7). Porém em matéria de acumulações e incompatibilidades prevê-se, no artigo 28.º do mesmo diploma, um específico regime que parte da regra geral da não permissão da *acumulação de funções ou cargos públicos remunerados* (n.º 1), mas admitindo imediatamente “*excepções à regra*” no n.º 2, admitindo, igualmente, a acumulação de funções ou actividades privadas, remuneradas ou não, desde que autorizadas pelo Presidente do Tribunal (n.º 5) com as restrições previstas na parte final do n.º 5 e no n.º 6 do mesmo artigo.

<sup>141</sup> O gabinete do Procurador Geral da República encontra-se previsto no n.º 4 do artigo 12.º do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com posteriores alterações), cabendo ao Decreto-Lei n.º 333/99, de 20 de Agosto (com posteriores alterações) regular o gabinete. O n.º 2 do seu artigo 23.º dispõe que *ao pessoal do Gabinete do Procurador-Geral da República é aplicável, com as devidas adaptações, o regime de nomeação, exoneração e garantias consagrado no Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho, com ressalva do abono para despesas de representação*.

<sup>142</sup> O gabinete do Provedor de Justiça encontra-se previsto no artigo 10.º do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, com posteriores alterações), sendo aplicável aos seus membros *o regime de provimento e de remuneração, bem como as normas relativas a garantias e deveres, dos membros dos gabinetes ministeriais* (n.º 4 do artigo 10.º).

<sup>143</sup> O Gabinete do Presidente da Assembleia da República encontra-se previsto no artigo 8.º da Lei 77/88, de 1 de Julho, Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República (LOFAR), com posteriores alterações: *O Presidente da Assembleia da República dispõe de um Gabinete constituído por pessoal da sua livre escolha e nomeação*. O n.º 1 do artigo 10.º da LOFAR dispõe que *aplicam-se aos membros do Gabinete do Presidente da Assembleia da República as disposições em vigor para o Gabinete do Primeiro-Ministro, sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 37.º e no artigo 38.º*, o que significa que lhes é aplicável o regime de exclusividade previsto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 11/2012, ex vi do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 12/2012, de 20 de Janeiro, que estabelece como regime subsidiário quanto ao gabinete de apoio do Primeiro-Ministro em tudo o que não estiver especialmente fixado naquele primeiro diploma, o estatuído neste último.

<sup>144</sup> Artigo 2.º, n.º 1, al. b), daLTFP.

As *entidades públicas empresariais* (EPE), uma das formas que podem assumir as empresas públicas (n.º 1 do artigo 13.º do decreto-lei infra), são *pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado para prossecução dos seus fins* (art. 56.º do decreto-lei infra) e encontram-se previstas e reguladas no Decreto Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, em especial nos artigos 56.º e segs.. As EPE da área da saúde são especialmente reguladas pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro.

<sup>145</sup> A *Lei-quadro das entidades de administrativas independentes com funções de regulação da actividade económica dos sectores privados publico e cooperativo*, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, estabelece o regime de exclusividade quanto ao exercício de funções dos membros do conselho de

estão se encontram fora do âmbito de aplicação do seu sistema de garantias de imparcialidade<sup>147</sup>.

Por sua vez, apesar de gozarem de disciplina laboral específica e, por isso, não lhes ser aplicável a LTFP, os militares da Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana e o pessoal com funções policiais da Policia de Segurança Pública encontram-se, ainda assim, sujeitos aos *princípios aplicáveis ao vínculo de emprego público* no que toca a garantias de imparcialidade previstas na LTFP<sup>148</sup>.

Os trabalhadores recrutados para exercer funções nos serviços periféricos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, conforme previsto no n.º 5 do artigo 1.º, estão sujeitos ao regime de garantias de imparcialidade da LTFP conquanto tal não seja arredado por eventual aplicação à sua relação laboral de normas de direito internacional que disponham em contrário, de normas imperativas de ordem pública local, e de instrumentos e normas

---

administração da entidade reguladora definindo ainda um apertado conjunto de incompatibilidades na pendência desse exercício (artigo 19.º, n.º 1) como para após o seu termo (artigo 19.º, n.ºs 2 e 3). Neste último caso, a natureza inibitória laboral das incompatibilidades, restringindo, de forma sensível, a liberdade de trabalho e de emprego aos ex-membros dos CA durante um período temporal após o termo dessas funções, leva à necessidade de previsão de uma compensação remuneratória, em determinadas circunstâncias (artigo 19.º, n.ºs 2 e 5). Por outro lado ainda, *os estatutos de cada entidade reguladora podem acrescer, nos termos da lei e dos atos de direito da União Europeia aplicáveis, outras incompatibilidades e outros impedimentos aplicáveis aos membros do conselho de administração* (artigo 19.º, n.º 7) os quais ficam ainda sujeitos *em tudo o que não esteja especificamente regulado na ... lei-quadro e nos estatutos da entidade reguladora, ... ao regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecido para os titulares de altos cargos públicos*. A lei-quadro define também um regime de incompatibilidades (artigo 28.º) para os membros da comissão de fiscalização e o fiscal único (artigo 27.º).

O facto dos trabalhadores se encontrarem sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho (artigo 32.º, n.º 1) não *os dispensa [d]os requisitos e [d]as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas* (artigo 32.º, n.º 4), podendo, além destes, *os estatutos de cada entidade reguladora ... definir outras incompatibilidades e outros impedimentos aplicáveis aos trabalhadores e prestadores de serviços e aos titulares de cargos de direcção ou equiparados* (artigo 32.º, n.º 9).

Curiosa e inovadora é, aqui, a previsão da possibilidade de existência de um regime de incompatibilidades e impedimentos aplicável não só a situações de trabalho subordinado (trabalhadores e titulares de cargos de direcção) como também a situações de *prestação de serviços*, tradicionalmente consideradas como trabalho não subordinado e prestadas em regime de actividade liberal, a que, por isso, tal regime não será aplicável.

<sup>146</sup> Artigo 2.º, n.º 1, al. c), da LTFP.

<sup>147</sup> Ainda que assim possa ser do ponto de vista da aplicabilidade subjectiva da LGTP, certo é, porém, que a aplicação do seu regime de acumulações e incompatibilidades pode ser convocado pelos próprios diplomas que regulam especificamente essas entidades excluídas, como é o caso do artigo 22.º, n.º 4, da *Lei-quadro das entidades de administrativas independentes*.

<sup>148</sup> Artigo 2.º, n.º 2, al. b), da LTFP.

especiais previstos em diploma próprio<sup>149</sup>. Tal significa que não obstante as especificidades de regime, isso não conduz a que esses trabalhadores se possam considerar eximidos às exigências de imparcialidade previstas na LTFP.

## 7.2. As normas-base

A LTFP trás a novidade das normas-base em matéria de relações laborais na administração pública.

O que deva ser entendido por *normas base* e qual a sua finalidade e função não o diz a lei, que não contém delas nenhuma definição. O artigo 3.º da LTFP, contudo, classifica como *normas base* as que ele diz serem as normas *definidoras do regime e âmbito do vínculo de emprego público*. Parece, portanto, que a existência de *normas base* há-de significar, ao menos, o estabelecimento de um conjunto de princípios básicos, de um quadro jurídico, “*mínimo*”, “*fundante*” ou “*informador*” – entendido, na prática, como “*mínimo denominador comum*” ou seja, como a “*disciplina mínima comum*” e, nessa medida, obrigatória, para (qualquer disciplina jurídica sobre) o vínculo de emprego público.

De entre essas normas-base definidoras, encontram-se as dos artigos 19.º a 24.º da LTFP<sup>150</sup>, relativas às “garantias de imparcialidade”. Assim, os princípios destas normas-base devem iluminar (e ser respeitados em) novas intervenções legislativas na matéria, mesmo que consagradoras de eventuais especificidades (especialidades) de regime, Mas devem também ser respeitados por qualquer instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, que não os pode contrariar ou derrogar, para além de que, em todas as actuais situações em que se esteja perante relações de emprego público, qualquer que seja a sua disciplina e regime, também devem passar a ser observados (significando, de algum modo, uma aplicação imediata e preferencial).

---

<sup>149</sup> Artigo 1.º, n.º 5, da LTFP.

<sup>150</sup> Artigo 3.º, al. c), da LTFP.

Quer isto dizer que nenhum regime actualmente vigente em matéria de acumulações e incompatibilidades no âmbito de vínculos de emprego público – qualquer que seja o domínio da administração pública, conquanto lhe seja aplicável a LTFP, ou quaisquer que sejam as actividades ou funções em causa e a(s) carreira(s) ou categoria(s) que a(s) desempenhe(m) – se pode eximir a observar e respeitar essa “*disciplina mínima*” ou “*disciplina geral*” contida nas normas que a LTFP considera como “*base*” do regime (tanto mais quanto essas normas são directa e imediatamente aplicáveis).

### **7.3. O regime geral de incompatibilidades e impedimentos em vigor**

Também aqui o endémico “*vírus*” das constantes intervenções do legislador uma vez mais se faz sentir. Assim, espaçados por pouco mais de seis anos, surgem três diplomas dispendo sobre matéria de acumulações e incompatibilidades: a Lei nº12-A/2008, dita *Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações* (LVCR); a Lei n.º 66/2012, de 31 de Dezembro e a Lei n.º 35/2014 que aprova a *Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas* (LTFP).

Certo é, porém, que na matéria ora em apreço, a LTFP nenhuma inovação traz de substancial, retomando quase integralmente o que a Lei nº 12-A/2008 (LVCR) já previa quanto à disciplina do que em ambas se designa por “*garantias de imparcialidade*”, e acolhendo, “*ipsis verbis*”, as alterações que, entretanto, a Lei n.º 66/2012 introduziu no artigo 27.º da LVCR.

No elenco legal dos deveres gerais a que se encontra sujeito o trabalhador em funções públicas<sup>151</sup>, encontra-se logo á cabeça, os deveres de prossecução do interesse público, isenção e imparcialidade. Por via deles, ao trabalhador em funções públicas cabe “*defender o interesse publico*”, não retirando vantagens directas ou indirectas, pecuniárias ou outras para si ou para terceiros, das funções que exerce, desempenhando-as com equidistância relativamente aos interesse com que seja confrontado, sem discriminações positivas ou negativas, na perspectiva do respeito pela igualdade do cidadão.

---

<sup>151</sup> Artigo 73.º da LTFP.

Precisamente para garantir que os trabalhadores em funções públicas, enquanto no exercício das suas funções, estejam ao exclusivo serviço do interesse público, a lei estabelece, por um lado, um princípio de exclusividade no exercício das funções e, por outro, para os casos e que admita a acumulação com outras funções, um conjunto de *incompatibilidades e impedimentos* aos quais ficam sujeitos todos aqueles que detenham um vínculo de emprego público, *sem prejuízo* do que disponham outros *impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas* legais.

Duas consequências parecem resultar do disposto no n.º 2 do artigo 19.º da LTFP.

A primeira é a de que apenas os trabalhadores em funções públicas em qualquer das modalidades de vínculo de emprego público (contrato de trabalho em funções públicas, nomeação ou em comissão de serviço – artigo 6.º, n.º 3, da LTFP) se encontram sujeitos ao regime de acumulações, incompatibilidades e impedimentos estabelecido na LTFP, mas já não os que sejam parte em um contrato de prestação de serviços para o exercício de funções públicas<sup>152</sup>.

A segunda, é a de que o regime da LTFP não prejudica a aplicabilidade de outros regimes de impedimentos, e por isso de acumulação, que se encontrem previstos na Constituição ou em outros diplomas legais. Contudo, neste quadro, dever-se-ia considerar que esses outros regimes legais (ou seja, outras condições de acumulação e outros impedimentos fixados em lei e não já na Constituição<sup>153</sup>) seriam outros, para além dos previstos na LTFP, não arredando a aplicabilidade destes, como consequência destes se constituírem como normas-base na/da matéria.

Portanto e não obstante toda a vontade de aplicação generalizada do regime manifestada na própria LTFP, ela mesma não deixa logo de dizer, igualmente, que esse seu regime “geral” comporta, afinal, tantas exceções quantas as que sejam ou venham a ser previstas em leis especiais. Ou seja, não impede nem limita – porque permite irrestritamente – a generalização de regimes especiais, na medida em que nem sequer elenca ou, ao menos, indicia as situações em que eles possam ocorrer.

---

<sup>152</sup> Contudo, casos haverá em que as incompatibilidades dever-se-iam aplicar igualmente às prestações de serviço, designadamente nos casos em que tais contratos escondem verdadeiras prestações de trabalho.

<sup>153</sup> Neste caso está-se perante a superioridade da norma constitucional, que não pode ser contrariada pela lei ordinária, sob pena de inconstitucionalidade.

### 7.3.1. A regra geral: exclusividade no exercício de funções públicas

Tal como postulado na Constituição<sup>154</sup>, o princípio geral estabelecido na matéria pela LTFP, igual ao da LVCR, é o de que *as funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade*<sup>155</sup>.

O que poderia afigurar-se ser a definição de um regime regra de exclusividade estrita ou absoluta, revela-se, afinal um regime de exclusividade tendencial ou relativa – ou seja, em bom rigor, um regime de não exclusividade ou de acumulabilidade – o que acaba por corresponder efectivamente ao constitucionalmente previsto. É que a utilização da expressão “*em regra*” há-de querer significar, muito portuguesmente, que “*não há regra sem excepção*” e que, portanto, serão permitidas (algumas ou várias) excepções à regra sem que isso quebre a regra. Portanto o que a lei prevê é um regime (tendencialmente) geral de exclusividade no exercício de funções públicas em franco convívio com (múltiplos) regimes de admissibilidade do exercício de funções públicas em cumulação com outras funções, públicas e/ou privadas. Pode, no limite, dizer-se o mesmo mas de outro modo: o regime de exclusividade é o aplicável quando não se encontra previsto qualquer outro (de acumulação, naturalmente).

A epígrafe do artigo 20º da LTFP não parece muito congruente com a matéria disciplinada no artigo. Na verdade, enquanto aquela fala de “*incompatibilidade com outras funções*” o texto da norma fala de “*exercício de funções em exclusividade*”. Ora uma coisa é exclusividade outra incompatibilidade, ainda que em determinadas circunstâncias se possam *confluir*. Mas tratando o artigo em causa de matéria atinente ao exercício exclusivo das funções públicas, mais consentâneo seria que a sua epígrafe (se) referisse a “*exclusividade no exercício de funções públicas*” e não a incompatibilidades (que a elas nem sequer alude).

---

<sup>154</sup> Artigo 269º, nº 4, da CRP. Em boa verdade, a lei limita-se a “*cumprir*” o regime da norma constitucional que prevê a proibição da acumulação de empregos ou cargos públicos, excepto *nos casos expressamente admitidos por lei* o que significa, na prática, a admissibilidade de tantas “*excepções*” a essa regra quantas as leis que “*expressamente*” as prevejam – o que, convenhamos, não se afigura tarefa difícil.

<sup>155</sup> Artigo 20º da LTFP.

Este princípio da incompatibilidade com o exercício de outras funções ou de exclusividade no exercício de funções públicas vale assim como *regime-regra* nesta matéria quanto a todos os trabalhadores em funções públicas, qualquer que seja o seu estatuto e forma de vinculação, mas sem prejuízo do seu afastamento sempre que haja lugar a diferente regulação da matéria em normas especiais, aplicáveis apenas a alguns deles (trabalhadores de certo grupo profissional ou carreira ou de determinado serviço ou organismo) - mas apenas e tão só nessa medida.

Salvo a existência de norma especial, a lei “*igualitariza*” para este efeito, não só quaisquer “funções públicas” exercidas em serviço ou organismo ao qual se aplique este regime, como todas as carreiras gerais (bem como as especiais que não disponham de regime específico), ainda que com diferente grau de complexidade funcional<sup>156</sup>, tratando assim, para este efeito, de igual forma um assistente operacional (um operário ou um cozinheiro), um assistente técnico e um técnico superior, como se as respectivas prestações laborais sejam idênticas e a aplicação dos princípios ora em causa deva ter, para todos, a mesma intensidade.

### **7.3.2. Acumulação de funções públicas**

Como se deixou dito, a lei abre a possibilidade de haver lugar à acumulação de funções públicas com outras funções públicas<sup>157</sup> ou com funções privadas<sup>158</sup>.

A lei não caracteriza, porém, o que entende por “exercício” de funções públicas. Está em causa saber de que (tipo de) “exercício” se trata e de quais funções públicas (todas as funções públicas ou apenas algumas delas) estão sujeitas a esta regra.

---

<sup>156</sup> O artigo 86.º, nº 1, da LTFP prevê a existência de três graus de complexidade funcional relacionados com o nível habilitacional exigível para o exercício de funções e determinada carreira.

<sup>157</sup> Artigo 21º da LTFP.

<sup>158</sup> Artigo 22º da LTFP.

Mesmo perante essas eventuais dúvidas, ponto indiscutível parece ser o da incompatibilidade da titularidade (e do correspondente exercício de funções) de um contrato de trabalho em funções públicas (ou nomeação ou comissão de serviço) em determinado cargo ou lugar de um mapa de pessoal, a tempo completo e com a remuneração que lhe caiba por lei, com o exercício de outras funções (de igual ou de diferente conteúdo funcional) no mesmo regime e ao abrigo de qualquer dessas referidas vinculações (nomeação, contrato de trabalho em funções públicas ou comissão de serviço) em cargo inserido no mesmo ou em qualquer outro mapa de pessoal, igualmente de forma remunerada e a tempo completo.

Requisito comum em todos os casos de acumulação de funções públicas, quer estas sejam exercidas gratuitamente quer de forma remunerada, é que se deve verificar em todas as circunstâncias um manifesto interesse público, avaliado por quem tenham competência para determinar a acumulação. O interesse em presença e que determina a acumulação tem, assim, que ser público e manifesto, não se bastando, portanto, com a invocação do interesse do trabalhador em acumular as funções ou com a relevância ou conveniência da acumulação para o próprio nem mesmo com o específico interesse do serviço, que não é sinónimo de interesse público.

A admissibilidade legal da acumulação de funções não significa que ela esteja autorizada *ope legis*, automaticamente, por via da previsão legal que permite a autorização. Ver-se-á mais adiante que, quer a acumulação de funções públicas quer a acumulação de funções privadas, quando legalmente admitidas, carece sempre de autorização prévia, a conceder pelo órgão ou entidade competente para o efeito, qualquer que seja a carreira, geral ou especial, em causa.

### **7.3.2.1. Acumulação com outras funções públicas exercidas gratuitamente**

A lei permite<sup>159</sup>, aparentemente sem outras restrições, a acumulação de diferentes funções

---

<sup>159</sup> Artigo 21º, nº1 da LTFP.

públicas (ou seja, acumulação do exercício de funções no “lugar de origem” com o exercício de outras funções públicas), desde que as funções a acumular *não sejam remuneradas* e haja nessa acumulação *manifesto interesse público*.

Parece aqui estabelecer-se aqui um princípio de livre acumulabilidade, apenas condicionado pela necessidade de verificação cumulativa daquelas duas referidas condições: haver gratuitidade das funções a acumular<sup>160</sup> e verificar-se o manifesto interesse público na acumulação.

Verdadeiramente, a condição básica e essencial para permissibilidade da acumulação é a existência, no caso, de “manifesto interesse público”. Verificado esse, então, se as funções a acumular não forem remuneradas<sup>161</sup> nada mais obsta(rá) a essa acumulação.

Este “manifesto interesse público” deve ser determinado, desde logo, na lei, ou, no silêncio desta, aferido, reconhecido e declarado pelos “órgãos competentes” – mas não parece que possa ser invocado pelo próprio trabalhador para sustentar o seu pedido.

---

<sup>160</sup> Porém, é de colocar a questão de saber se outros pagamentos que não um vencimento ou retribuição quebram, ou não, a regra da gratuitidade. Designadamente se podem ser recebidas senhas de presença (ou quaisquer outras formas de compensação monetária ou financeira) ou ajudas de custo e deslocação, o que nos remete, desde logo, para a acumulação de funções públicas remuneradas, previstas no n.º 2 do artigo 27.º da LVCR.

À falta de outro critério, entendendo-se fiscalmente que as senhas de presença são consideradas rendimento do trabalho para efeitos de IRS, deve entender-se que não podem ser percebidas. Aliás, se as funções são exercidas com a presença física do trabalhador e se a presença é “retribuída” com uma “senha” a que corresponde um determinado valor financeiro, quer isso dizer que é por causa do desempenho das funções que, afinal, é atribuído esse montante. Logo a senha de presença (ou o seu valor) encontra-se incidivelmente ligado ao exercício do cargo acumulado, tornando-o, assim, “não gratuito” ou seja, remunerado – fazendo, deste modo, recair essa situação na previsão do já citado n.º 2 do artigo 27.º da LVCR, mesmo que essa retribuição não tenha a natureza de vencimento.

Já a percepção de ajudas de custo ou despesas de transporte, pela própria natureza destas e pelo fim a que se destinam, não quebram a gratuitidade do exercício das funções por causa do qual são pagas e recebidas.

<sup>161</sup> Problema que aqui se coloca é o de saber se as funções a acumular têm que ser, por natureza, gratuitas, ou seja, exercidas sempre *pro bono*, ou se é possível ao trabalhador renunciar, de forma expressa e irrevogável, à sua remuneração de modo a poder acumulá-las.

Independentemente da discussão sobre se tal renúncia é ou não admissível, afigura-se que uma tal renúncia não alteraria as coisas pois que as funções públicas deve ser, por natureza, não remuneradas. Portanto mesmo em caso de renúncia à remuneração (no caso de isso ser admissível) as funções continuariam a não poder ser acumuladas por não serem “não remuneradas”.

A lei não se refere nem questiona a eventual (ou mais que natural) sobreposição de horários, parecendo assim que desconsidera esta questão. No entanto não parece que do facto de a função a acumular ser exercida gratuitamente possa resultar que ela possa ser exercida continuamente, em horário totalmente coincidente com o da actividade principal – pois que isso significaria que esta deixaria de ser exercida em benefício da outra. Parece portanto ser de exigir uma compatibilização no exercício da actividade a acumular, a qual não pode ser desempenhada em condições tais que ponham em causa ou prejudiquem o exercício da função ou cargo principal, designadamente em termos de (cumprimento de) horário – pois que um tal circunstancialismo, a verificar-se, pode significar o desaparecimento do interesse público na acumulação, determinando, em consequência, a (necessidade da) sua cessação.

### **7.3.2.2. Acumulação com outras funções públicas remuneradas**

O princípio do exercício de funções publicas em exclusividade sofre também outra derrogação num conjunto de situações exaustivamente elencadas na lei em que se admite a acumulação de funções – mas, agora, de funções remuneradas.

Verificado o “manifesto interesse público”, sempre condição indispensável, a lei permite a acumulação do desempenho das funções (públicas) do cargo de origem com o de outras quaisquer funções públicas remuneradas. Contudo, neste caso a lei indica taxativamente as seguintes situações (ou seja, as funções) em que essa acumulação é admitida<sup>162</sup>:

- a) Participação em comissões ou grupos de trabalho;
- b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos;
- c) Actividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal;
- d) Realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras

---

<sup>162</sup> Artigo 21.º, n.º 2, da LTFP.

actividades de idêntica natureza.

A primeira dúvida que aqui se coloca é a de saber se, nas situações das alíneas *a)* e *b)*<sup>163</sup> o “manifesto interesse público” existe sempre quando se verificam essas situações – porque elas resultam da (são previstas na) lei e têm como origem um acto de órgão ou entidade pública no uso dos pertinentes poderes públicos para o efeito – ou se, ainda assim, continua a ser necessário, caso a caso, o reconhecimento e declaração do interesse público manifesto, pela entidade a quem competiria autorizar a acumulação, para que ela possa ter lugar. Por outro lado, caso se entenda a autorização para acumulação, nos termos do artigo 24.º, como a necessidade da existência de um pedido efectuado trabalhador que pretenda acumular, então, nas apontadas situações, pode vir a verificar-se um conflito (potencialmente contrário ao interesse público) entre a (vontade da) entidade que cria e determina a composição da comissão, conselho ou grupo de trabalho e o (e a do) superior hierárquico do trabalhador. Para que tal se não verifique, afigura-se como suficiente que o acto de criação desses entes colegiais se considerem suficientes para efeitos do reconhecimento do interesse público da participação de trabalhadores nessas entidades e sirvam simultaneamente como autorização (implícita) para a acumulação, conquanto o serviço de origem do trabalhador a tal se não venha formalmente a opor.

Para as situações previstas nas duas outras alíneas, manter-se-á a exigência de pedido formulado pelo trabalhador; e para que seja autorizada a acumulação, torna-se necessário que, relativamente a cada concreta situação, seja confirmada a existência de “manifesto interesse público” e seja concedida a autorização para a acumulação.

**7.3.2.2.1.** Vejamos ainda alguns aspectos sobre as situações taxativamente tipificadas na lei em que pode haver lugar à acumulação de cargos ou funções públicas.

*a) Participação em comissões ou grupos de trabalho.*

---

<sup>163</sup> Ou seja: (a) participação em comissões ou grupos de trabalho; (b) participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.

As comissões e grupos de trabalho ou de missão são uma forma actual de abordar a investigação ou a realização de tarefas complexas na administração pública. Diz o artigo 28.º, n.º 8, do *Regime da Organização da Administração Directa do Estado*<sup>164</sup>, que *a prossecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ainda ser cometida a comissões ou grupos de trabalho ou de projecto, criados por despacho conjunto do ministro ou ministros competentes e do Ministro das Finanças.*

Assim, para a concretização de um objectivo cujo atingimento exorbita a actividade normal dos serviços ou revele especial complexidade a concitar vários saberes, são constituídas comissões, grupos de trabalho, estruturas de missão, equipas de projecto ou equipas multidisciplinares às quais é cometida a tarefa atingir o objectivo ou chegar ao resultado.

As equipas multidisciplinares, previstas no artigo 22º do ROADE, e que podem ter lugar quando seja adoptada uma estrutura matricial na organização interna dos serviços executivos e de controlo e fiscalização, por se tratar de estruturas com vocação de permanência, devem ser constituídas com base na *mobilidade funcional*, pelo que não se afigura recaírem no âmbito desta norma.

*b) Participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.*

O artigo 7º da Lei nº 4/2004 define órgãos consultivos como aqueles que *apoiam a formulação e acompanhamento de políticas públicas da responsabilidade do Governo, através da cooperação entre a Administração Pública, individualidades de reconhecido mérito e representantes dos interesses económicos e sociais* e estabelece que os mesmos *são criados por decreto regulamentar que define as regras necessárias ao seu funcionamento.*

---

<sup>164</sup> O *Regime da Organização da Administração Directa do Estado*, foi aprovado pela Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, com posteriores alterações.

Os órgãos colegiais de fiscalização e de controlo de dinheiros públicos aqui referidos podem ser, por exemplo, conselhos fiscais.

*c) Actividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da Administração Pública e da educação e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um quarto ao horário inerente à função principal*

É possível a acumulação com funções públicas da actividade de investigação (científica) e de actividades docentes. Não especifica a lei se as actividades docentes a que se refere são as prestadas no ensino superior ou se também noutros graus de ensino. A lei não faz nenhuma diferenciação ou exclusão pelo que se deve entender que as funções docentes exercidas em acumulação o podem ser em todos os graus de ensino, desde que a tal se não oponha a legislação específica que as discipline.

As funções docentes aqui previstas são, naturalmente, as exercidas em escolas e estabelecimentos de ensino superior públicos, pois que a acumulação com funções docentes em escolas e universidades privadas recai no âmbito da acumulação com actividade privada.

Esta acumulação está sujeita porém a um quadro de condicionalismos: a actividade docente acumulada está sujeita a um limite máximo de duração, o qual é fixado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas finanças, Administração Pública e educação, não pode comprometer o cumprimento da duração semanal do trabalho no lugar de origem e não pode sobrepor-se em mais de um quarto ao horário inerente à função principal.

*d) Realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza*

Trata-se da acumulação das funções públicas com as intervenções do tipo indicado, mas remuneradas por entidades públicas como trabalho dependente<sup>165</sup>. Tipicamente estas actividades têm uma duração curta e decorrem num período delimitado, podendo decorrer durante o horário da função principal. Não há definição legal de quais sejam os limites temporais da “curta duração” da acção de formação. Contudo a DGAEP<sup>166</sup> considera que uma acção de formação de curta duração é aquela que tenha uma duração até 30 horas.

### 7.3.3. Acumulação de funções públicas com funções privadas

O regime legal da acumulação actividades privadas com o exercício de funções públicas é agora contido no artigo 22.º de LTFP, o qual decalca em grande parte o texto do artigo 28.º da revogada LVCR, ainda que dando nova forma a algumas das suas disposições, como acontece com o seu n.º 1 que resulta da aglutinação dos n.ºs 1 e 2 daquele artigo da LVCR.

O n.º 1 do artigo 28.º da LVCR começava por estabelecer o princípio de que *o exercício de funções [públicas] não pode ser acumulado com o de funções ou actividades privadas*<sup>167</sup>. Contudo, permitia, logo de seguida, no n.º 2, essa mesma acumulação, ainda que só para o caso das actividades privadas não serem *concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas nem com estas serem conflituantes*, independentemente de serem exercidas a título remunerado ou não ou *em regime de trabalho autónomo ou subordinado*.

Presentemente, o n.º 1 do artigo 22.º da LTFP, diz que *o exercício de funções públicas não*

---

<sup>165</sup> Remunerações consideradas como de trabalho dependente, abrangidas pela categoria A do IRS. Caso sejam tributadas como trabalho independente, estar-se-á então perante acumulação de actividade privada.

<sup>166</sup> Consultável em [http://www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm?objid=afb25c9d-ac5a-42a4-8edd-ae45e2dd0f51&KeepThis=true&TB\\_iframe=true&height=580&width=520](http://www.dgaep.gov.pt/stap/infoPage.cfm?objid=afb25c9d-ac5a-42a4-8edd-ae45e2dd0f51&KeepThis=true&TB_iframe=true&height=580&width=520)

<sup>167</sup> Esta regra foi introduzida com as alterações à LVCR efectuadas pela Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro. Até então, o texto (original) desta norma dispunha exactamente o contrário, estabelecendo como regime regra a acumulabilidade de actividade privada com o exercício de funções públicas. Por seu lado, o n.º 2 proibia essa acumulação quando as *funções ou actividades privadas [fossem] concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflituantes*.

Depois, em 2010, a referida Lei n.º 34/2010, alterou o artigo nesta parte, invertendo o sentido das injunções legais: o n.º 1 passou a proibir, em geral, a acumulação de funções públicas com o exercício de funções ou actividades privadas e o n.º 2 passou a permiti-las *desde que as mesmas não sejam concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflituantes*.

*pode ser acumulado com funções ou actividades privadas, exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas, estabelecendo assim, a contrario, o princípio de que é admitida a acumulação de funções ou actividades privadas, desde que elas não sejam concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas com as quais são acumuladas.*

Mas não sendo as funções ou actividades privadas *concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas com que acumulam*, será que a autorização para a sua acumulação se torna incondicionada?

Afigura-se que não. Para os casos em que seja admitida a acumulação, esta encontra-se ainda sujeita à verificação das quatro condições do n.º 3 do mesmo artigo. Veremos mais adiante quais elas são.

Para já há que dar nota de que é indiferente para a (possibilidade de) acumulação o facto das actividades privadas serem *exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado*, e terem ou não *remuneração*. Relevante (e impeditivo) é, somente, o facto das actividades privadas serem consideradas *concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas* exercidas por quem as pretenda acumular.

Contudo a lei, num perspectiva tradicionalista, parece ter em mente e visar apenas situações de natureza laboral, ou seja de trabalho exercido de forma subordinada e dependente ou de forma independente (actividade independente ou liberal), mas já não outras actividades, designadamente a actividade empresarial, em qualquer dos seus sectores tradicionais – agrícola (agro-industrial) , industrial ou serviços, e, menos ainda, no sector quaternário – para cujo exercício se encontra (quase totalmente) desprevenida em matéria regulatória e de autorização bem como quanto a mecanismos de monitorização e controlo.

Para a lei, que as define, funções ou actividades privadas *concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas* exercidas são aquelas *que tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários*<sup>168</sup>. Com esta definição a LTFP dá a entender que considera *sinónimas* as palavras e, por isso, as actividades *concorrentes, similares ou conflituantes* – todas elas representando para a lei uma única e a mesma realidade.

Por outro lado, só se verifica a incompatibilidade na acumulação caso as três condições legais se encontrem conjunta e simultaneamente preenchidas: as actividades privadas tenham conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas; tais actividades sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual; e, por fim, as actividades privadas se dirijam ao mesmo círculo de destinatários do das funções públicas desempenhadas pelo interessado<sup>169</sup>.

Como se disse, a LTFP admite portanto a acumulação do exercício das funções públicas com funções ou actividades privadas, conquanto ela não seja, desde logo, impedida pelo disposto no n.º 1 do artigo 22.º da LTFP, e ainda que fique subordinada à não verificação de qualquer das condições referidas no n.º 3 do artigo 22.º da mesma lei. Aparentemente, o que aqui imediatamente se pressupõe é que essas condições devem ser avaliadas e validadas no momento da apresentação do pedido. Porém, ainda que assim o deva ser (na medida do possível e com as dificuldades de que mais adiante se falará), certo é que elas devem (também) ser controladas durante todo o período em que se dê a acumulação, pois que algumas delas apenas são susceptíveis de se revelar no decurso da acumulação (por pressuporem necessariamente uma actividade), podendo mesmo ser indetectáveis no momento do pedido.

As condições legalmente exigidas para a acumulação são as seguintes:

---

<sup>168</sup> Artigo 22.º, n.º 2, da LTFP.

<sup>169</sup> Uma situação que parece cair plenamente no âmbito desta proibição é a da acumulação da actividade médica hospitalar pública com actividade privada, em especial quando ambas são exercidas no âmbito da mesma especialidade médica.

*a) as funções ou actividades privadas não podem ser legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas*

Parecendo clara, o sentido desta norma não é, contudo, absolutamente evidente. Na verdade é, desde logo, óbvio o sentido de acordo com o qual não podem ser acumuladas actividades privadas que as normas (públicas) aplicáveis em sede de emprego público considerem incompatíveis com este.

Mas, mais do que isso estar-se-á aqui perante aquilo que se pode denominar de “*incompatibilidade reversa*”. Na verdade, a lei parece querer abranger os caso em que a incompatibilidade na acumulação com as funções públicas não resulta (da disciplina legal) das funções públicas em si mesmas, mas antes da (própria disciplina legal da) actividade a acumular. É esta que não admite a sua cumulação com outras actividades, ou pelo menos, com o exercício de funções públicas. E nesse caso, a lei (que regula as funções públicas) limita-se a receber e aceitar essa incompatibilidade e a declarar “*reversamente*” que são inacumuláveis com o exercício de funções públicas, actividades que, à luz da sua própria disciplina legal não admitem essa acumulação. Ou seja, a lei considera as “incompatibilidades” legalmente previstas para certas actividades privadas relativamente ao exercício de funções públicas, como incompatibilidades “*do lado*” das próprias funções públicas, ainda que unicamente do ponto de vista destas nada obstasse à acumulação.

Um caso típico de uma incompatibilidade deste género será a da proibição da acumulação do exercício da advocacia com o desempenho de funções públicas, prevista no Estatuto da Ordem dos Advogados<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Diz o artigo 77.º do *Estatuto da Ordem dos Advogados* (Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro de 2005, alterada pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro e pela Lei n.º 12/2010, de 25 de Junho):

*1 - São, designadamente, incompatíveis com o exercício da advocacia os seguintes cargos, funções e actividades:*

...

*j) Funcionário, agente ou contratado de quaisquer serviços ou entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público, de natureza central, regional ou local;*

*b) as funções ou actividades privadas não podem ser desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas*

Contrariamente ao que ocorre na cumulação de funções públicas, onde pode haver lugar à sobreposição de horários ainda que com limitações, como no caso de acumulação de funções docentes e de investigação, na acumulação de funções públicas com actividades privadas estas não podem ser desenvolvidas em horário sobreposto ao das funções públicas, ainda que só parcialmente.

O que seja (ou qual seja) este “*horário*”, a lei não diz, o que, obviamente, dificulta(rá) a aplicação da norma. Uma leitura possível é a de que deve entender-se que a lei, ao aludir a “*horário das funções públicas*”, há-de querer referir-se ao *período normal de trabalho* previsto no n.º 1 do artigo 105.º da LTFP, ou, no caso de *regimes especiais de duração do trabalho*, ao horário concretamente aplicável.

Se no regime normal de trabalho este deve ser prestado diariamente de acordo com o horário estabelecido, deve entender-se então que é esse o horário que deve ser respeitado, não podendo haver lugar ao exercício de actividade privada durante o mesmo.

---

*l) Membro de órgão de administração, executivo ou director com poderes de representação orgânica das entidades indicadas na alínea anterior;*

...

*2 - As incompatibilidades verificam-se qualquer que seja o título, designação, natureza e espécie de provimento ou contratação, o modo de remuneração e, em termos gerais, qualquer que seja o regime jurídico do respectivo cargo, função ou actividade, com excepção das seguintes situações:*

*a) Dos membros da Assembleia da República, bem como dos respectivos adjuntos, assessores, secretários, funcionários, agentes ou outros contratados dos respectivos gabinetes ou serviços;*

*b) Dos que estejam aposentados, reformados, inactivos, com licença ilimitada ou na reserva;*

*c) Dos docentes;*

*d) Dos que estejam contratados em regime de prestação de serviços.*

*3 - É permitido o exercício da advocacia às pessoas indicadas nas alíneas j) e l) do n.º 1, quando esta seja prestada em regime de subordinação e em exclusividade, ao serviço de quaisquer das entidades previstas nas referidas alíneas, sem prejuízo do disposto no artigo 81.º.*

*4 - É ainda permitido o exercício da advocacia às pessoas indicadas nas alíneas j) e l) do n.º 1 quando providas em cargos de entidades ou estruturas com carácter temporário, sem prejuízo do disposto no estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.*

No caso de horário rígido<sup>171</sup>, esta questão não levanta problemas de maior: durante os períodos diários de trabalho não pode haver lugar ao exercício de actividades privadas. A questão já não é tão simples relativamente ao horário flexível<sup>172</sup>. O horário flexível é aquele *que permite ao trabalhador ... gerir os seus tempos de trabalho, escolhendo as horas de entrada e de saída*, havendo contudo lugar à *previsão de plataformas fixas da parte da manhã e da parte da tarde, ...*, durante as quais o trabalhador deve permanecer no serviço sob pena da ausência ser considerada falta. Ora, neste quadro, deve então entender-se que a actividade privada não pode ser desenvolvida durante os períodos temporais correspondentes às plataformas fixas nem de molde a impedir que o trabalhador preste, dentro do período de aferição, o tempo de trabalho que for devido<sup>173</sup>.

*c) as funções ou actividades privadas não podem ser susceptíveis de comprometer a isenção e a imparcialidade exigidas para o desempenho das funções públicas*

Para que possa haver acumulação, a lei exige ainda que as actividades privadas a acumular não sejam de natureza tal que possam levantar a suspeita sobre, ou pôr em causa, a isenção e a imparcialidade do trabalhador no desempenho das funções públicas. Ou seja, delas não pode resultar qualquer indício objectivo e logicamente fundado de que o trabalhador possa, por causa delas, deixar de actuar de forma isenta e imparcial, como lhe é estritamente exigido no exercício das suas funções públicas, não *considerando com objectividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório*<sup>174</sup> ou não cuidando da *realização exclusiva dos interesses públicos, desligada de quaisquer considerações estranhas ao bem público*<sup>175</sup>. A verificação desta exigência constitui, contudo, uma questão delicada.

A isenção e imparcialidade são qualidades subjectivas do agente (e, por via dele, do órgão ou serviço), apenas reveladas através da sua actividade, ou seja, pelas exteriorizações do seu trabalho administrativo ou pelas suas decisões. Porém, o que aqui parece estar em

---

<sup>171</sup> Artigo 112.º da LTFP.

<sup>172</sup> Artigo 111.º da LTFP.

<sup>173</sup> Artigo 11.º, n.º 2, al. d) da LTFP.

<sup>174</sup> Artigo 9.º do novo CPA.

<sup>175</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Enciclopédia Verbo Luso Brasileira de Cultura*, edição século XXI, vol. 15, entrada “imparcialidade”, col. 574.

causa é um juízo *ex ante*, efectuado no momento da autorização, sobre a natureza ou mais precisamente sobre a capacidade das actividades privadas influírem no comportamento do funcionário ao nível da sua isenção e imparcialidade no exercício das funções públicas – o que se afigura ser, nesse momento, de difícil (ou impossível) avaliação. Não parece que apenas face ao pedido (e ao seu conteúdo, conforme o n.º 2 do artigo 23.º da LTFP) se possa fazer um juízo abalizado mas sempre e apenas subjectivamente fundado (ou seja, no limite, fundado do ponto de vista da entidade autorizadora) de uma tal natureza das actividades privadas – a menos que do pedido resulte de forma evidente e objectiva que a acumulação, pela natureza e conteúdo da actividade em causa, não pode deixar de pôr em risco a isenção e a imparcialidade exigíveis ao trabalhador enquanto “*funcionário público*” – situação que se afigura irrazoável e pouco provável. E isto é tanto mais assim quanto essas actividades não foram consideradas *concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas desempenhadas*, pois acaso o fossem a acumulação não podia, desde logo, ser autorizada, por absolutamente incompatível.

Esta exigência seria bem melhor controlada se existissem, previstos na lei, mecanismos de monitorização e controlo administrativos que permitissem acompanhar e verificar concomitantemente, *pari passu*, o exercício da acumulação e, daí, determinar a necessidade de eventual correcção (ou o termo imediato) de situações que se apresentem como “*desviantes*” das regras, prevendo a lei concretos poderes para as entidades administrativas competentes procederem a todas as diligências necessárias à comprovação da rectitude das acumulações.

d) *as funções ou actividades privadas não provoquem qualquer prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*

Está-se aqui, novamente, perante uma condição que apenas ocorre e, por isso, se pode verificar, no decurso da acumulação – pois que as actividades privadas só provocam prejuízo se e quando estiverem a ser exercidas. Novamente aqui se está no domínio do controle e monitorização das acumulações. O problema que aqui se pode colocar é o de saber se, para que possa relevar neste âmbito, o prejuízo tem que ser judicialmente

declarado, em resultado de um processo judicial, ou pode ser aferido por uma entidade administrativa – designadamente os titulares de cargos dirigentes, a quem cabe, nos termos da lei, autorizar a acumulação e fazer a posterior “fiscalização” – independentemente de (ou não obstante) qualquer acção judicial e apenas para efeitos de fazer cessar a acumulação (impedindo assim que se produzam novos potenciais prejuízos). Afigura-se que assim tem que ser, tanto mais quanto só uma intervenção imediata poderá obstar à continuidade da produção de mais prejuízos, conhecida que é a *“pouca rapidez”* da justiça.

## 8. AUTORIZAÇÃO - O PEDIDO DE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Quer se trate da acumulação de funções públicas, quer da acumulação de funções públicas e de funções ou actividades privadas, a acumulação de funções carece sempre de prévia autorização da entidade que, em cada serviço ou unidade orgânica, detenha competência para o efeito<sup>176</sup>.

Esta exigência tem lugar relativamente a todas as situações que caiam no âmbito de aplicação subjectivo da LTFP – a menos que norma especial estabeleça diferentemente.

Porém, a lei parece ter unicamente em consideração as situações de acumulação que tenham lugar após a aquisição, pelo trabalhador, de vínculo de emprego público, não tendo em conta – ou pelo menos não o demonstrando de uma forma suficientemente explícita – a possibilidade de a acumulação poder ocorrer logo no (desde o) início de funções públicas, em virtude de o trabalhador já deter então um outro vínculo público ou privado “não exercido a tempo completo”<sup>177</sup> e pretender mantê-lo na pendência do vínculo de emprego público. Se dantes a lei dispunha de mecanismos que impediam que a sucessão de cargos

---

<sup>176</sup> Artigo 23, n.º 1, da LTFP.

<sup>177</sup> Usa-se esta expressão não para designar o regime de trabalho a tempo parcial mas sim para significar que não está em causa a acumulação de dois postos de trabalho a tempo completo.

Apesar de, presentemente, não existir norma expressa que proíba a acumulação de dois cargos ou funções (que, em abstracto, devam ser ambos) exercidos a tempo completo, essa impossibilidade (legal) parece resultar da previsão do n.º 2 do artigo 21.º da LTFP, pois que todas as situações aí previstas, únicas passíveis de acumulação, não representam “*postos de trabalho*” a prever em mapa de pessoal e a preencher por contrato, nomeação ou comissão de serviço, mas um conjunto de “*actividades*” ou “*funções*” mais ou menos efémeras, transitórias ou temporárias que não correspondem tipicamente ao exercício de funções a tempo completo, (ainda que por vezes possa ocorrer, ou melhor, ocorra frequentemente que em alguns dias o trabalhador se dedique totalmente ao desempenho da função acumulada [acessória] e não à função principal).

ou funções pudesse ser transformada no exercício cumulativo de dois cargos ou empregos públicos, prevendo e impondo o prévio pedido de exoneração do cargo anterior ou considerando essa exoneração como decorrente (*ope legis*) de nova posse<sup>178</sup>, presentemente tal não acontece<sup>179</sup>. Por outro lado, tendo sido abolida a declaração (de inexistência) de incompatibilidades, não é possível aos serviços da administração conhecer de circunstâncias que possam implicar uma situação de acumulação irregular no início do exercício de funções públicas ou de actividades privadas.

Porque se deve entender que, em quaisquer circunstâncias, a autorização de acumulação concedida por um empregador público cessa (automaticamente) no caso de (e no momento da) mudança de empregador, torna-se necessária uma nova autorização concedida (prévia ou concomitantemente com o estabelecimento do novo vínculo) pelo novo empregador para que se possa manter a situação de acumulação. Do mesmo modo, sempre que se pretenda iniciar o exercício de funções públicas numa situação de acumulação, será necessário solicitar tal autorização ao empregador antes desse início, e ela ser autorizada ao menos concomitantemente com o estabelecimento formal do vínculo de emprego público. A ser de outro modo, estar-se-á perante uma situação irregular de acumulação, por não autorizada.

Como *entidade competente* para autorizar a acumulação deve entender-se o superior hierárquico, titular de cargo dirigente com competência para o efeito. Na administração directa, como regra, cabe aos titulares de cargos de direcção superior de 1º grau a competência para autorizar a acumulação de actividades ou funções públicas ou privadas, a

---

<sup>178</sup> O artigo 4.º do Decreto 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto 26.826, de 25 de Julho de 1936, exigia que para efeito de “visto” dos provimentos de cargos ou lugares pelo Tribunal de Contas, fosse remetida a este uma “*declaração feita pelo interessado de que não exerce qualquer outro cargo ou função nos serviços do Estado ou dos corpos e corporações administrativas nem fica abrangido por quaisquer disposições legais relativas a incompatibilidades, ou declaração do cargo ou função que porventura exerça em qualquer das condições mencionadas*” bem como outra “*declaração feita pelo interessado de que pedirá a demissão do cargo ou função que exercia anteriormente, nos casos em que se dê incompatibilidade ou acumulação não permitida*” sendo que em relação a estes não poderia ser dada posse sem que demonstrassem ter apresentado o pedido de demissão a que a declaração dizia respeito, considerando-se vago o respectivo lugar desde a data da posse do novo cargo.

<sup>179</sup> O Decreto 26.341, de 7 de Fevereiro de 1936 foi revogado pela *Lei de organização e processo do Tribunal de Contas*, Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a qual já não prevê exigências semelhantes à do diploma revogado.

qual pode ser delegada em dirigentes de nível inferior<sup>180</sup>. Já nos institutos públicos deve-se entender, não obstante a inexistência de expressa previsão legal, que tal competência autorizatória cabe, em regra, ao conselho directivo<sup>181</sup> ou a órgão específico, dotado de tal competência, no caso de institutos públicos de regime especial.

O pedido, sob a forma de requerimento, deve conter os elementos e informações elencados no n.º 2 do artigo 23.º da LTFP – todos eles, se for o caso; mas, no mínimo, os referidos nas alíneas *a)*, *d)* e *g)*.

Determinante neste caso – deve mesmo considera-se essencial – é a declaração de compromisso de cessação imediata da função ou actividade acumulada no caso de superveniência de uma situação de conflito – pelo que a sua falta deve determinar a suspensão da apreciação do pedido até que ela se mostre satisfeita<sup>182</sup> ou o indeferimento do mesmo caso não seja satisfeita no prazo que for determinado.

No âmbito da autorização, um outra questão relevante é a de saber se verificada a inexistência de qualquer incompatibilidade legal<sup>183</sup>, a acumulação de actividades privadas tem que ser (sempre) autorizada (ou, no limite, se carecerá mesmo de autorização). A LTFP resolve esta questão pois que, em tais casos, a inexistência de incompatibilidade não representa uma autorização obrigatória, implícita e automática, da acumulação pois que se exige ainda para que possa ser concedida que as funções ou actividades privadas *não*

---

<sup>180</sup> Artigo 7.º, n.º 2, al. d) e artigo 9.º, respectivamente, do *Estatuto do Pessoal Dirigente* (Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com posteriores alterações).

<sup>181</sup> Artigo 21.º, n.º 1, als. f) e g), da *Lei Quadro dos Institutos Públicos* (Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, com posteriores alterações).

<sup>182</sup> O CPA prevê o deferimento tácito (artigo 108.º, n.º 1) para os pedidos de acumulação de funções públicas e privadas (artigo 108.º, n.º 3, al. g)), caso a decisão não seja tomada no prazo de 90 dias a contar da formulação do pedido (artigo 108.º, n.º 2). Deve entender-se, porém, que no caso em que, por insuficiência do pedido relativamente aos elementos do n.º 2 do artigo 23.º da LTFP, seja solicitada a sua indicação ou pedida a sua completude, designadamente quantos aos das alíneas *a)*, *d)* e *g)* desse número (solicitação essa que, no limite, deverá constituir obrigação da entidade autorizadora), suspende-se, nos termos do n.º 4 do artigo 108.º do CPA, o decurso do prazo para formação do deferimento tácito, desde o momento da solicitação desses elementos e até que ela seja satisfeita.

O novo CPA já não contém uma norma como a do citado n.º 3 do artigo 108.º e só prevê a existência de actos tácitos quando a lei ou regulamento o determine (artigo 130.º, n.º 1, do novo CPA).

<sup>183</sup> Vd. Parecer n.º 100/1987 do Conselho Consultivo da PGR: *Só existe incompatibilidade entre o exercício de empregos ou cargos público e o de actividades privadas quando a lei o determinar.*

*comprometam a isenção e imparcialidade exigidas pelo desempenho de funções públicas e não provoquem prejuízos para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*<sup>184</sup>. Portanto a não existência de incompatibilidades é condição necessária mas não suficiente para a autorização da acumulação, sendo ainda, para o efeito, “*chamado à colação*” o *interesse público*, em suas diversas dimensões<sup>185</sup>, o que pode vir a inviabilizar, em vista das concretas circunstância, essa acumulação.

---

<sup>184</sup> Artigo 22.º, n.º 3, als. c) e d) da LTFP.

É aqui que se podem levantar (também) problemas de concorrência desleal, na medida em que determinadas actividades e funções (cargos) exercidas na administração pública “*concedem*” aos seus titulares uma (ou é-lhes correntemente associado) uma espécie de “*garantia pública*” (de ciência, de conhecimento ou de poder) ou projecção social (uma “*aura social*”) que podem representar ou ser sentidas, em especial se explicitamente invocadas, como uma forma de concorrência desleal face àqueles que apenas se dedicam à actividade privada. Porém a tutela da concorrência não cabe no âmbito da autorização das acumulações.

<sup>185</sup> Neste sentido o Parecer n.º 251/1978 do Conselho Consultivo da PGR.

## 9. UMA INCOMPATIBILIDADE “SUPERVENIENTE”

Autorizada que seja a acumulação de actividades privadas, o trabalhador passa a estar ainda sujeito a uma outra incompatibilidade, prevista no n.º 4 do artigo 22.º da LTFP, por força da qual lhe fica vedado *praticar quaisquer actos contrários aos interesses do serviço a que pertença ou com eles conflituantes*. Aqui, a *prática de actos* deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo todos os praticados durante o (na pendência do) exercício das funções ou actividades privadas autorizadas, que se revelem contrários aos, ou conflituantes com, os interesses *do serviço* a que pertença o trabalhador em acumulação de funções, ou outros actos conexos com a actividade privada, quaisquer que eles sejam (incluindo, assim, a adopção de comportamentos com projecção pública).

Neste âmbito, tem que haver lugar à prática de actos externos no contexto da actividade privada, ou seja, de actuações que se revelem externamente para além da pessoa do seu autor, e que possam ser entendidos, numa apreciação objectiva, como contrários ao, ou conflituantes com, o interesse do serviço. Mas todos os actos da ou conexionados com a actividade privada relevam para o efeito. Quem exerce uma actividade privada está portanto, sempre e em qualquer circunstância, quando numa actuação no âmbito da actividade privada sujeito a este dever de lealdade e de não prejudicar para com o seu serviço.

A lei entende a violação desta proibição como de tal forma grave, que comina para ela a

revogação da autorização para acumulação de funções<sup>186</sup>, além de considerar o facto como infracção disciplinar grave, ainda que a não tipifique ou a ela se refira nas normas disciplinares sancionatórias, especialmente no artigo 297.º, *ex vi* do artigo 187.º da LTFP nem sequer no artigo 186.º do mesmo diploma, o que a deixa legalmente num limbo.

A revogação da autorização para acumulação de funções ora em causa não constitui pena acessória da que resulte do apuramento de responsabilidade disciplinar nem depende desta, pelo que é independente do procedimento disciplinar e deve ter lugar imediatamente após o conhecimento (objectivo) dos factos e em face dos mesmos. Por outro lado, a revogação abrange, em geral, a (toda e qualquer) autorização para acumulação de funções (privadas), sejam elas quais forem, e não apenas aquela no exercício da qual foram praticados os actos contrários ou conflitantes com o interesse dos serviços.

---

<sup>186</sup> Está-se aqui perante uma revogação de acto constitutivo de direitos fundada em *reserva de revogação*, conforme passará ser previsto na al. d), do n.º 2, do artigo 167.º do novo Código do Procedimento Administrativo.

## 10. AS “PROIBIÇÕES ESPECÍFICAS”

Ainda no âmbito do que designa como “*garantias de imparcialidade*” a LTFP, depois de estabelecer o regime aplicável à acumulação de funções pública e privadas, cria<sup>187</sup> duas “*proibições específicas*”, tendo como destinatários todos os trabalhadores em funções públicas e que, para maior facilidade, se classificam agora como *incompatibilidades de exercício*<sup>188</sup> ou *impedimentos*. Trata-se de situações em que se verifica ou pode verificar um “*interesse no (num) procedimento*” por via da sua apreciação ou decisão por trabalhador, o que torna passível de pôr em causa ou violar o interesse público, tutelado pela imparcialidade e independência que, enquanto trabalhador em funções públicas, lhe cabe exercitar e assegurar.

Estas novas regras, não prejudicando a aplicação dos impedimentos previstos no CPA<sup>189</sup>, visam a tutela de situações mais específicas, designadamente aquelas que resultam do facto do trabalhador desenvolver actividade privada, parecendo ser aqui indiferente para a estatuição da norma que o faça de forma autorizada ou de forma irregular. Enquanto o artigo 44.º do CPA se dirige àquelas situação em que o trabalhador (quer como titular de órgão quer como “agente”) se encontra impedido de intervir por ter essa qualidade, em procedimento, acto ou contrato, o artigo 24.º da LTFP visa as situações em que o trabalhador ao exercer actividade privada, elabora documentos que no procedimento administrativo a que se destinam, deverão vir a ser apreciados por si ou por órgãos ou serviços que se encontrem sob a sua directa influência, ou aquelas outras em que os

---

<sup>187</sup> Artigo 24.º da LTFP.

<sup>188</sup> MARCELLO CAETANO, *Manual...* cit, pag, 722.

<sup>189</sup> Artigo 44.º do CPA.

trabalhadores beneficiam, eles próprios, de actos ou contratos em que são parte e que devam ser apreciados por órgão ou serviço que se encontre sob sua directa influência.

O facto da lei usar a expressão “directa influência” e não as tradicionais hierarquia, direcção, superintendência ou tutela, há-de querer significar que a norma considera não apenas as situações em que ocorrem ou se verificam estas dependências formais como ainda todas as outras onde não existem estas formas mas apenas se verifica uma situação de “coordenação” ou “responsabilidade” informais mas que não deixam de ser, na prática, tanto ou mais relevantes para este efeito como as tradicionais formas hierárquicas e de direcção.

Se bem que as normas em causa tenham como destinatários todos os trabalhadores, a norma do n.º 1 do artigo 24.º visa especialmente os trabalhadores que acumulem as suas funções com o exercício de actividade privada, parecendo abranger, como se disse antes, quer a acumulação devidamente autorizada quer a que se desenvolva de forma irregular<sup>190</sup>.

**10.1.** Vejamos mais detalhadamente o que dizem essas proibições. Começemos pela segunda. Determina o n.º 2 do artigo em apreço que *os trabalhadores não podem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua directa influência.*

Esta norma pode ser considerada como um “alargamento” da previsão do artigo 44º do CPA, pois o que nela está em causa vai para além da sua proibição da participação ou intervenção pessoal de trabalhador no procedimento que conduza à prolação do acto ou à celebração do contrato que o beneficie, e estende-se agora à intervenção de órgãos ou unidades orgânicas colocados sob a sua directa influência, mesmo que ele não tenha,

---

<sup>190</sup> Se esta limitação não se aplicar a situações irregulares de acumulação, estar-se-á, permita-se a expressão futebolística, a “beneficiar o infractor”: além da acumulação ser irregular, essa irregularidade afasta a aplicação de uma proibição que se aplica à acumulação devidamente autorizada.

nesse procedimento , qualquer interferência.

Pode-se dizer (da redacção) deste “impedimento” que ele é, no mínimo, curioso – tanto quanto o texto da lei permite a leitura de que será possível beneficiar “pessoal e devidamente” de actos ou contratos em cujo processo de formação tenham tido intervenção órgãos ou unidades orgânicas colocados sob a directa influência do “funcionário” beneficiante.

Por outro lado, não é claro se os benefícios são “indevidos” tão somente por serem “indevidos” por si mesmos, se o são por serem percebidos “pessoalmente”<sup>191</sup> ou se o são por no processo da formação dos actos e contratos “*propiciadores*” haverem intervindo *órgãos ou unidades orgânicas colocados sob ... [a] directa influência* do trabalhador beneficiado.

Por outro lado, o conhecer-se da existência de um benefício só é possível depois de praticado o acto ou celebrado o contrato, e em face dos efeitos daí resultantes. Na verdade, não há modo de saber (pelo menos, externamente) antes do acto ser praticado ou de existir o contrato, se daí resulta um benefício e se esse benefício é indevido (e de natureza pessoal), ou simplesmente, um benefício “devido”, concretização de um direito ou de uma legítima expectativa ou, na pior das hipóteses, um “prejuízo” (caso em que seria de perguntar se esta norma deve, ainda assim, ser aplicada).

Como quer que seja, afigura-se que irregular será obter “benefícios” de actos e contratos para cuja formação haja havido intervenção de órgãos ou unidades orgânicas colocados sobre a directa influência do trabalhador que deles vai beneficiar. E que portanto, nesse caso, o benefício é indevido desde que usufruído pessoalmente. Mas é de questionar se nos casos em que o benefício seja percebido por uma entidade terceira à qual o trabalhador

---

<sup>191</sup> Face à redacção da norma fica-se sem se saber se no caso de tais benefícios serem percebidos por uma terceira “pessoa” (jurídica, por exemplo uma sociedade dominada pelo trabalhador) já passam a ser admissíveis.

tenha uma ligação – uma sociedade que o trabalhador controle ou dela seja simplesmente sócio ou mesmo mero trabalhador – se lhe não deve ser também aplicada esta disposição, considerando que a redacção da norma parece não abranger tais situações.

**10.2.** O n.º 1 do artigo 24.º da LTFP estabelece o que, à falta de melhor, se designará por “incompatibilidade parcial” no âmbito da actividade privada exercida pelo trabalhador, ao proibir que nesse âmbito (ou seja, enquanto “trabalhador privado”) ele preste a terceiros serviços *no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projectos, candidaturas ou requerimentos* que, depois, *devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua directa influência.*

Para efeito da aplicação desta proibição, a lei parece desconsiderar se a actividade é exercida autorizadamente ou não. E terá que ser assim, pois se o não fosse estar-se-ia a admitir e a permitir que em situações de acumulação irregular do exercício de actividade privada essa proibição não funcionasse.

Esta “incompatibilidade” verifica-se em diversas situações ou enquadramentos prestacionais. Assim, ela terá lugar não só nas situações em que o trabalhador preste directa e pessoalmente o serviço, em regime de trabalho subordinado (como “empregado” ou trabalhador dependente) ou em regime de trabalho autónomo (actividade independente ou liberal), mas igualmente quando a prestação do serviço seja efectuada por “*interposta pessoa*”.

O que seja isto de prestação de serviço “por interposta pessoa” não o diz a lei. Mas deve entender-se por tal as conhecidas (mais as possíveis, as hipotéticas ou as ainda desconhecidas) situações em que alguém através da intermediação de outrem, legal ou irregularmente (ou seja, na primeira situação, através de instituto jurídico legalmente previsto ou, na segunda, através, por exemplo, do recurso ao expediente do “favor”), preste um determinado serviço a terceiro, prestação essa que lhe seria vedado fazer pessoalmente

– assim obnubilando (pelo menos, em termos formais) a sua autoria.

Entre múltiplas situações possíveis, uma delas, bem acessível, é a do recurso a sociedade comercial de que o trabalhador seja sócio<sup>192</sup> para prestar esse serviço, de modo a ocultar formalmente a sua autoria; outra, a utilização de um “prestador de favor” que assuma, gratuita ou onerosamente, a autoria do serviços prestado pelo trabalhador impedido.

É evidente que nestas ultimas situações levanta-se, desde logo, o problema de (como) saber se há ou não prestação de serviço por interposta pessoa, pois que, regra geral, estas situações são sigilosas ou ocultas por, as mais das vezes, serem consabidamente irregulares.

Por outro lado, a questão da prestação de um serviço através de uma sociedade, sendo irrepreensível em termos formais, levanta ainda o problema de saber qual a relação entre o prestador e a sociedade que faz com que a prestação da sociedade se deva considerar como abrangida (ou não) pela incompatibilidade. Tantas que podem ser as hipóteses que essa análise tem que ser necessariamente casuística. Indiciariamente pode referir-se como caindo no âmbito da norma o caso da utilização de uma sociedade unipessoal por quotas de que o prestador “encoberto” é, por natureza, (o) sócio único, como também o caso de sociedade familiar ou de sociedade em que o prestador “encoberto” assuma parte maioritária do capital, detenha o controlo societário (directa ou indirectamente) ou tenha acesso à gestão da sociedade. Mas mesmo noutros casos em que o prestador “encoberto” seja sócio minoritário, quase sem participação social, pode prefigurar a apontada situação de incompatibilidade (como no caso em que, não obstante a sua fraca participação social, exerça uma influência directa e relevante na sociedade). Já o caso de o trabalhador não ser sócio nem ter uma ligação estável à sociedade, mas, por exemplo prestar-lhe um serviço no âmbito de actividade privada, cujo resultado, depois, a sociedade submeterá à sua

---

<sup>192</sup> Quer se trate de sociedade unipessoal por quotas de responsabilidade limitada, prevista nos artigos 270.º-A e seguintes do CSC – a mais apelativa, não só em termos de facilidade e custos de constituição, mas também porque permite obter facilmente uma denominação social (firma) de fantasia que a “*impressoaliza*” – ou uma sociedade numa das tradicionais quatro formas societárias, mas especialmente a sociedade por quotas (artigo 197.º e segs do CSC).

*apreciação ou decisão ou à de órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua directa influência, prefigura a mesma situação de incompatibilidade.*

**10.3.** Quais sejam as situações em que se verifique a “*directa influência*” sobre órgão ou serviço é o que trata o nº 3 do artigo 24.º.

O elenco legal de tais situações é vasto e abrange uma multiplicidade de situações. Assim, *consideram-se colocados sob directa influência do trabalhador os órgãos ou unidades orgânicas que (a) estejam sujeitos ao seu poder de direcção, superintendência ou tutela, (b) exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados, (c) tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa, (d) sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados, (e) cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção ou, finalmente, (f) com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço.*

Como se vê, a “*influência directa*” há-de ser entendida, não apenas como imediata dependência hierárquica, mas também como qualquer outra forma de dependência (ou, do ponto de vista do trabalhador impedido, de supremacia ou ascendente) em que o poder do trabalhador (“*influyente*”) possa (efectivamente) “*influenciar*” ou “*determinar*” as decisões a tomar ou o seu sentido. O que parece evidente, porém, é que a *influência* terá que ser “*directa*”, não cabendo aqui a situação de *influência indirecta* ou *mediata* (ou seja, exercida através de terceiros, como a “*cunha*” ou o “*pedido*”)<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> Contudo, situações há em que não se verificando uma situação de “*directa influência*” há, ainda assim, uma “*influência determinante*” (por razões diversas, as mais das vezes políticas, de ascendente ou de “*rede*”) sobre quem tenha essa *directa influência*, o que, verdadeiramente, a deveria tornar equiparável àquela – por conhecidas razões.

Existe, desde logo “directa influência” quando o trabalhador exerça poderes de direcção, superintendência ou tutela sobre órgãos ou unidades orgânicas, bem como quando neles (entenda-se, nos seus dirigentes) haja delegado ou subdelegado competências, quer estas sejam próprias quer lhe tenham sido delegadas ou subdelegadas.

Já a situação descrita na alínea c) não é imediatamente perceptível. Em primeiro lugar, a própria redacção do texto torna-o obscuro quanto a que tipos de órgãos ou unidades orgânicas se refere. A melhor leitura da norma – a que lhe dá um sentido lógico - parece ser a seguinte: “*órgãos ou unidades orgânicas instituídos para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa*”<sup>194</sup>.

Saber qual o objecto da intervenção do trabalhador como “*representante do empregador público*” relativamente ao titular do órgão ou serviço, também não é tarefa evidente. Poder-se-á deduzir que estarão em causa relações de emprego público ou, ao menos, designações ou indigitações, nos termos de disposições específicas e para diversos efeitos, efectuadas por quem a LTFP considera como “*representante do empregador público*”, que é o Estado (ou outra pessoa colectiva pública)<sup>195</sup>. Ora este “*representante do empregador público*” será, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da LTFP, na administração directa, o dirigente máximo do serviço e na administração indirecta, o órgão de direcção da pessoa colectiva pública.

Há ainda “influência directa” quando os órgãos ou serviços sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores designados pelo trabalhador impedido – a situação prevista na alínea d). Aqui, a “directa influência” resulta do facto da “designação” pelo trabalhador impedido, para o órgão ou unidade orgânica que intervenha nos actos em causa, de todos ou apenas de alguns dos seus trabalhadores. E aqui novamente outra incógnita: o que pretende a lei significar por “designação”? Uma resposta fácil e imediata seria a de que se deve entender como tal a “contratação” ou nomeação. Mas não parece que seja isso que a

---

<sup>194</sup> Por exemplo, os júris de procedimentos concursais, no âmbito do Código dos Contratos Públicos.

<sup>195</sup> Artigo 25.º, n.º 1, da LTFP.

lei diz. Designação é indicação, escolha. Portanto, mais do que contratação ou nomeação<sup>196</sup> qualquer indicação ou escolha de trabalhador para integrar órgão ou unidade orgânica parece situar-se no âmbito da norma. É evidente que a previsão legal, na medida em que considera existir influência directa quando apenas parte dos trabalhadores hajam sido designados pelo trabalhador, pode levantar dificuldades, caso se entenda que tal se verifica quando apenas um trabalhador foi designado. Mas certo é que a lei não fixa outro critério definidor do que seja a “parte” aqui relevante e portanto há que considerar que (a designação de) um trabalhador de um serviço representa uma parte dos trabalhadores (designados) desse serviço.

Haverá também “influência directa” naquelas outras situações, previstas na alínea e), em que o titular de unidade orgânica ou os seus trabalhadores tenham, há menos de um ano (relativamente ao momento da ocorrência de qualquer facto ou situação elencado na n.º 2) sido beneficiado por qualquer vantagem remuneratória (como sejam prémios de desempenho<sup>197</sup> ou prémios de gestão<sup>198</sup>) ou obtido menção relativa à avaliação de desempenho em cujos procedimentos de atribuição ou fixação o trabalhador impedido haja intervindo.

Finalmente, verifica-se também a existência de “directa influência” nas situações de colaboração, no âmbito do mesmo órgão ou serviço, numa situação de igualdade em termos de hierarquia<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Quer essa contratação seja efectuada em regime de contrato de trabalho em funções públicas, ao abrigo do RCTFP, quer em regime de contrato de trabalho, ao abrigo do Código de Trabalho, nos casos em que tal seja admitido. A estas situações deverá ser equiparada a mobilidade (artigo 92.º e segs. da LTFP), nos casos em que seja efectuada com a aceitação do trabalhador.

<sup>197</sup> Artigos 166.º a 168.º da LTFP ou, no caso de cargos de direcção intermédia, o n.º 8 do artigo 31º da Lei n.º 2/2004.

<sup>198</sup> Artigo 31º, n.º 7, do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei n.º 2/2004, com posteriores alterações.

<sup>199</sup> Temos assim que a LTFP considera que há “colocação sob directa influência” não só nos casos em que se verifique situação de supremacia ou superioridade de um trabalhador sobre os demais, mas também aquelas em que haja relações de colaboração em paridade hierárquica. As situações de paridade hierárquica, bem entendido, são apenas as que se verifiquem no âmbito do mesmo órgão ou serviço, mas já não entre diversos órgãos ou serviços, ainda que idênticos ou paralelos.

**10.4.** Para efeito da aplicação das proibições dos n.ºs 1 e 2, a lei<sup>200</sup> equipara ao trabalhador um conjunto de outras pessoas, singulares e colectivas.

As especiais ligações das pessoas ao trabalhador, por causa das quais a lei as equipara a este, apresentam diferente natureza: em um caso, apresentam-se de carácter familiar e têm natureza pessoal, respeitando as relações de parentesco ou de união de facto; em outro caso, tem carácter societário, e resultam da detenção, pelo trabalhador, de participações sociais.

Assim, é equiparado ao trabalhador o seu cônjuge, desde que não separado de pessoas e bens<sup>201</sup>, os seus ascendentes (pais, avós, ...) e descendentes (filhos, netos, bisnetos,...) em qualquer grau<sup>202|203</sup>, os colaterais<sup>204</sup> até ao segundo grau<sup>205</sup> (tios relativamente a sobrinhos e vice versa<sup>206</sup>) e pessoa que com ele viva em união de facto<sup>207</sup>.

De questionar será ainda não deverem também ser consideradas abrangidas nesta previsão as situações de “economia comum”, previstas na Lei n.º 6/2001, de 11 de Maio, face à caracterização que dela faz esta lei – *situação de pessoas que vivam em comunhão de mesa e habitação há mais de dois anos e tenham estabelecido uma vivência em comum de entajuda ou partilha de recursos* – que não parece diferenciá-la, para os efeitos ora em causa, da união de facto. Na verdade, a distinção entre as duas situações será feita pela existência, na união de facto de uma relação afectiva, que não existirá na economia comum. Porém, ao nível da entajuda e partilha de recursos as situações serão

---

<sup>200</sup> Artigo 24.º, n.º 4 da LTFP.

<sup>201</sup> Artigo 1794.º e segs. do Código Civil.

<sup>202</sup> Cfr. artigo 1579.º do Código Civil.

<sup>203</sup> Para efeitos desta norma, devem também ser considerados, quer na linha recta quer na colateral, os adoptados plenamente (artigo 1986.º do Código Civil).

<sup>204</sup> Nos termos do artigo 1580.º, n.º 1, do Código Civil, a linha de parentesco diz-se *colateral quando nenhum dos parentes descendo do outro, mas ambos procedem de um progenitor comum*.

<sup>205</sup> De acordo com o definido no Código Civil (artigo 1579.º) *o parentesco determina-se pelas gerações que vinculam os parentes um ao outro: cada geração forma um grau, e a série dos graus constitui a linha de parentesco*.

O computo dos graus de parentesco é efectuado nos termos do artigo 1581.º do mesmo código. *No caso da linha colateral há tantos graus quantas as pessoas que formam a linha de parentesco, subindo por um dos ramos e descendo pelo outro, mas sem contar o progenitor comum*.

<sup>206</sup> Como se referiu em nota anterior, devem aqui também ser considerados os adoptados plenamente.

<sup>207</sup> A união de facto é regulada pela Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 23/2010, de 30 de Agosto.

sensivelmente idênticas, designadamente para efeito do artigo 24.º da LTFP.

A lei equipara também ao interesse do trabalhador o interesse da sociedade em cujo capital (o trabalhador) detenha, directa ou indirectamente, por si mesmo ou conjuntamente com as pessoas referidas na alínea a) do n.º 4 do artigo em análise (recorde-se, cônjuge não separado de pessoas e bens, ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao segundo grau e pessoa que com ele viva em união de facto), uma participação não inferior a 10%.

Esta previsão carece de uma leitura ponderada pois uma sua aplicação literal levaria a situações menos consentâneas. Isto não significa, porém, que a sua razão de ser não seja relevante e actual, designadamente face à utilização fácil e corrente da forma societária para “impessoalizar” ou “obnibular” interesses.

Em primeiro lugar, a lei refere-se unicamente a “capital da sociedade” e “participações” nesse capital.

A ser assim, parece não caírem no campo de abrangência desta norma os sócios de indústria<sup>208</sup> nas sociedade em nome colectivo e as participações de indústria nas sociedades em comandita por acções<sup>209</sup>. Sendo verdade que actualmente são tipos societários pouco utilizados, será que, ainda assim, se justifica essa exclusão?

A participação social pode ser indirecta, o que significa que relevam igualmente participação em outras sociedades que, não sendo as visadas, sejam, elas mesmas, sócias da sociedade alvo<sup>210</sup>. Assim participação em mais de 10% do capital numa sociedade que participe noutra (a sociedade alvo) em mais de 10% é relevante para este efeito; como

---

<sup>208</sup> Artigo 178.º do CSC.

<sup>209</sup> Artigo 468.º do CSC.

<sup>210</sup> Está-se aqui perante formas de sociedades coligadas. Cfr. artigo 481.º e segs do CSC.

também é relevante a participação em 5% numa sociedade que conjuntamente com o mesmo sócio detém mais de 10% numa outra sociedade (a sociedade alvo).

É ainda relevante, à luz desta norma, para efeitos de aferição do limite de 10% de participações no capital social, a adição à percentagem de participação do trabalhador das percentagens de participação na mesma sociedade (ou em sociedades participantes) das pessoas anteriormente referidas. Ora isto pode conduzir a situações absurdas e dificilmente controláveis, designadamente pelo próprio trabalhador.

A norma, mais uma vez, não é clara sobre quem, nestes casos, se encontra nas situações em que se verifica a proibição. A leitura mais imediata (e lógica) é a de que os familiares e sociedades do trabalhador não podem prestar a terceiros, por si ou por interposta pessoa, os serviços indicados quando eles devam ser submetidos à apreciação ou decisão de órgãos ou serviços colocados sob directa influência desse mesmo trabalhador. Mas porque não considerar também o quadro “inverso” igualmente abrangido pela proibição, ou seja que o trabalhador não pode prestar os serviços a terceiros quando eles devam ser submetidos à apreciação de órgãos ou serviços que se encontrem sob directa influência dos familiares indicados (o que, naturalmente, já não se aplica ao caso da sociedade)? É que, em ambos os casos, as razões para a proibição afiguram-se idênticas.

O que antes se disse vale, *mutatis mutandis*, em relação ao que dispõe o n.º 2 deste artigo 24.º. Só que neste caso as sociedades não são naturalmente consideradas.

**10.5.** O n.º 5 do artigo em apreciação dispõe que *a violação dos deveres referidos nos n.ºs 1 e 2 constitui infracção disciplinar grave.*

Também aqui se está perante uma norma com uma redacção algo estranha pois que os n.ºs 1 e 2 deste artigo não prevêm propriamente deveres mas estatuem proibições. É verdade

que a proibição gera o dever de abstenção, mas, no caso de infracção à lei, o que é violado é a proibição e não o dever que dela resulta.

Para a violação (dos “deveres”) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da LTFP – o que é considerado uma infracção disciplinar grave – a al. n) do artigo 186.º da mesma lei comina expressamente a sanção de suspensão<sup>211</sup>.

**10.6.** O n.º 6 do artigo 24.º da LTFP é mais outra norma de difícil interpretação pois dela não se alcança directamente, porque o não refere nenhures, para quais disposições do CPA e quais efeitos nele previstos ela remete. Não existe, na realidade, nenhuma norma no CPA que apresente um conteúdo idêntico ou paralelo ao do artigo 24º da LTFP. Assim, só entendendo-se que nesta norma se está também perante um (outro) regime de impedimentos (ou mesmo de suspeições) é que se poderá, então, recorrer às normas que disciplinam tal matéria no CPA<sup>212</sup>, quanto ao que aqui for aplicável e com as necessárias adaptações, para se dar cumprimento ao disposto neste número. Mas ainda que assim seja, então o que fazer nas situações da LTFP? Substitui-se quem? Na verdade, mesmo que por força das razões da norma em análise, não são alteráveis as atribuições ou competência dos órgão ou serviços de modo a que passem a ser outros que não aqueles sujeitos à directa influência do trabalhador a apreciar os documentos por ele elaborados. E substituir o trabalhador não faz, aqui, sentido.

Não se percebe, portanto, qual será, neste caso, o exacto efeito útil da aplicação das normas do CPA.

Por outro lado, não se divisa também claramente sobre quais trabalhadores impende o

---

<sup>211</sup> O artigo 186.º da LTFP, diz que *a pena de suspensão é aplicável aos trabalhadores que actuem com grave negligência ou com grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais e àqueles cujos comportamentos atentem gravemente contra a dignidade e o prestígio da função.*  
*A pena de suspensão varia entre 20 e 90 dias por cada infracção, num máximo de 240 dias por ano – n.º 4 do artigo 181.º da LTFP.*

<sup>212</sup> Artigo 44.º e segs. do CPA. No novo CPA será o artigo 69.º e segs.

dever de fazer a comunicação, se aos trabalhadores relativamente aos quais se verifica o grau de parentesco ou relacionamento ou a participação social, ou, antes, sobre aqueles que se encontrem sobre a tal “directa influência” dos familiares ou sociedade do trabalhador impedido, por integrarem os órgãos ou unidades orgânicas com intervenção no processo de formação de acto ou contrato de que o trabalhador impedido poderá vir a beneficiar, “pessoal e indevidamente”.

Depois, e não considerando agora quem tenha que fazer a comunicação nem a quem, qual a consequência que se extrai da comunicação, sendo certo que o que está em causa é a “impossibilidade de obtenção de benefício, pessoal e indevido”? Como é que se sabe se o benefício é indevido? Em princípio só depois de ser atribuído é que se pode verificar se o benefício é indevido. Mas neste caso a comunicação já não irá a tempo de outra medida que não seja a anulação do artigo 51.º do CPA. Se o benefício não chegar a ser atribuído nunca poderá ser indevido. Ou, em alternativa, dever-se-á considerar que ele será sempre “indevido” nas circunstâncias referidas no n.º 2 e caracterizadas no n.º 3, e que portanto é o procedimento da sua atribuição que o torna indevido, mesmo que ele nunca venha a sê-lo?

A obrigação de comunicação em relação à factualidade do n.º 1 é ainda mais estranha, pois pretende-se que o trabalhador que tenha intenção de infringir essa norma comunique ao seu superior que tem intenções de a infringir ou então que já a infringiu ...

**10.7.** No n.º 7, mais uma vez, é convocado um artigo do CPA, agora o artigo 51º, para aqui também ser aplicado. E mais uma vez podem levantar-se dificuldades.

Assim, por via desta norma, os actos ou contratos em que hajam intervindo ou deles beneficiado indevidamente os trabalhadores em funções públicas que se enquadrem em qualquer das situações elencadas nos n.ºs 1 e 2 (do artigo ora em apreço), com o alargamento de âmbito, quanto a estas últimas, do n.º 4 (da mesma norma) – ou seja, os trabalhadores que se encontrem impedidos – são anuláveis nos termos gerais.

Porém, se no caso de n.º 2 do artigo 24.º da LTFP é possível a aplicação do artigo 51.º do CPA, já se poderão levantar dificuldades na sua aplicação ao quadro fáctico do n.º 1 do mesmo artigo.

## 11. MECANISMOS DE CONTROLO E DE MONITORIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEI

A LTFP coloca “*sobre os ombros*” dos titulares de cargos dirigentes<sup>213</sup> a tarefa de *verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas e fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade*. Fá-lo deste modo geral e indeterminado, mas comina grave consequência<sup>214</sup> para a inobservância destes deveres.

Ora a generalidade e indefinição da determinação e o gravame da sanção para o seu incumprimento apenas contribuí para que a norma acabe por não ser aplicada na sua plenitude, por via de uma tradicional tolerância face a normas por demais gravosas.

E também essa norma não é isenta de dificuldades de aplicação. Em primeiro lugar fica-se sem se saber a quais cargos dirigentes concretamente se refere a lei – se ao dirigente que teria competência para autorizar ou que autorizou a acumulação, se ao dirigente imediato do trabalhador infractor, se a todos os dirigentes da cadeia hierárquica onde se integra o trabalhador visado, se a todos os dirigentes do serviço ou, por absurdo, a todos os dirigentes da administração pública – o que é relevante desde logo para efeitos de cessação da respectiva comissão de serviço. Por outro lado, e a menos que tais factos cheguem *ex officio* ou por informação privada ao conhecimento do(s) dirigente(s), estes não dispõem de poderes de investigação aptos a sindicar e *verificar da existência* e a *fiscalizar o cumprimento* de situações que em geral, decorrem fora e para além do âmbito do serviço. É

---

<sup>213</sup> Artigo 23.º, n.º 3, da LTFP.

<sup>214</sup> Dispõe o artigo 25.º, n.º 1, al. d), do EPD que *a comissão de serviço dos titulares de cargos dirigentes cessa ... nos casos ... do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, remissão que ora se deve entender como feita para o n.º 3 do artigo 23.º da LTFP, lugar paralelo daquela norma.

que se a lei não prevê mecanismos que permitam a indagação de situações (de acumulação) não autorizadas (outro que não seja a vulgar denúncia<sup>215</sup>) ou sistemas de controle das acumulação, nem, tão pouco, estabelece prazo de vigência para a autorização ou exige a sua renovação, a espaços, também não concede aos dirigentes nenhum específico poder que lhes permita sindicar as situações de acumulação de quem se encontre na sua dependência e, designadamente junto de outras entidades administrativas, como o fisco, averiguar da regularidade das situações de acumulação de funções à luz da situação fiscal do trabalhador.

Certo é que, não obstante tudo isto, a ausência do cumprimento do dever de detecção de situações de acumulação de funções exercidas sem a necessária autorização ou a não fiscalização da observância das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas ou a tolerância de situações irregulares ou violadoras da lei é sancionada com a cessação da comissão de serviço dos dirigentes sobre os quais recaia o dever dessa fiscalização<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Diz ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho da la Función Pública, Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 7ª edição, 2003, pag. 662, que *...los mecanismos establecidos para la detección resultan ineficaces y terminan haciendo de la delación el único sistema de conocimiento, cuando como puede imaginarse, es uno de los peores sistemas para cualquier organización.*

<sup>216</sup> Artigo 188.º, als. a) e c), da LTFP.

## 12. O sancionamento disciplinar

Apesar de, as mais das vezes, as situações irregulares de acumulação serem vistas com alguma indiferença, tolerância ou até mesmo aceitação (porque, dir-se-á, reveladoras de um “espírito de iniciativa” ou de uma “legítima” procura de melhores rendimentos), isso não significa que à luz da lei e para a Administração tal não represente uma violação grave dos deveres que impendem sobre os trabalhadores e uma quebra das suas obrigações laborais.

Por isso, a LTFP na parte relativa à disciplina e sancionamento de infracções laborais, contém um conjunto de previsões dirigidas à violação do regime de acumulações e incompatibilidades.

Assim, a lei pune<sup>217</sup> com a pena de *suspensão* os trabalhadores que

– *exerçam funções em acumulação*

- *sem autorização*
- *apesar de não autorizados*
- *quando a autorização haja sido concedida com base em informações ou elementos por eles fornecido que se revelem falsos ou incompletos.*

– *violem os deveres dos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da LTFP*, ou seja

- *prestem serviços a terceiros no âmbito do estudo preparação e financiamento de projectos, candidaturas e requerimentos, cuja*

---

<sup>217</sup> Artigo 186.º, als. c) e n), da LTFP:

apreciação ou decisão caiba a si próprios ou a órgãos ou serviços sob a sua directa influência

- o beneficiem, pessoal e indevidamente, de actos ou participem em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas sob a sua directa influência.

porque, com essa actuação revela uma *grave negligência ou desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais* ... atentando *gravemente contra a dignidade e prestígio da função*.

Porém, omissão notória, a LTFP já não contém qualquer tipificação ou referência sancionatória específica à violação, considerada grave pelo n.º 5 do artigo 22.º, do dever de abstenção, durante o exercício de actividade privada autorizada, da prática de actos contrários aos, ou conflitantes com os, interesses do serviço a que pertença o trabalhador infringente, o que poderá levantar problemas no momento do sancionamento disciplinar destas situações, por ausência de previsão legal em sede disciplinar.

A reincidência dos trabalhadores na infracção prevista no al. c) do artigo 186.º da LTFP, ou seja, a reincidência no exercício de funções em acumulação sem autorização ou apesar de não autorizados e ainda no caso de a autorização ter sido concedida com base em informações ou elementos, por eles fornecidos, que se conclua serem falsos ou incompletos, é sancionada com despedimento ou demissão por motivo disciplinar<sup>218</sup>, determinando o termo do vínculo de emprego público.

Para os dirigentes que violem os deveres de fiscalização das situações de acumulação e do respeito da imparcialidade no exercício de funções públicas, é prevista, como vimos, a sanção de cessação da comissão de serviço se outra não tiver também lugar.

---

<sup>218</sup> Artigo 297.º, n.º 3, al. e), da LTFP.

### 13. E lá fora?

Vejam agora, antes da conclusão deste trabalho, ainda que em resumida e perfunctória descrição, como são disciplinadas estas mesmas situações de acumulação de actividades publicas e privadas em dois países: França e Espanha.

#### 13.1. França<sup>219</sup>

O número I do artigo 25<sup>220</sup> da Lei n.º 83-634, de 13 de Julho 1983, (correntemente designada em França como “*loi Le Pors*”) estabelece a regra de que os funcionários (públicos) têm que consagrar toda a sua actividade profissional às tarefas que lhe são confiadas, o que é por dizer, têm que se dedicam integralmente às suas funções, não podendo, por isso, exercer profissionalmente uma actividade privada lucrativa, qualquer que ela seja. Este é, pois, o primeiro dos princípios que regem as obrigações exclusivamente profissionais dos funcionários públicos<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> Segue-se de perto, mas já levando em conta as posteriores alterações da legislação, a exposição de FABRICE MELLERAY, *Droit de la Fonction Publique*, 2ª edição, 2010, pags. 338 e segs.

<sup>220</sup> Com as alterações introduzida pela Lei n.º 2009-972, de 3 de Agosto. Diz esse artigo: *Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.*

<sup>221</sup> Diz-se na Circular n.º 2157 de 11 de Março de 2008 do Ministério do orçamento, das contas públicas e da função pública (DGAFP), pag. 1/27: *Ce principe vise d'une part à dissuader les agents de négliger leurs obligations de service au bénéfice d'une activité étrangère aux missions du service public et, d'autre part, à éviter que des intérêts extérieurs ne les conduisent à méconnaître l'intérêt général dont ils sont les gardiens.*

Corolário deste princípio é, portanto, o da proibição da acumulação de outras actividades com as funções públicas<sup>222</sup>. Assim, o funcionário não pode exercer, a título profissional, uma actividade privada lucrativa e acumulação com funções públicas do mesmo modo que também não podem acumular funções públicas.

No entanto, este princípio de proibição de acumulações pode sofrer, contudo, algumas excepções de natureza legal, abrindo-se, desse modo, a porta à possibilidade de acumulação de actividades públicas e privadas bem como de actividades públicas.

Quanto ao primeiro tipo de acumulações há a distinguir dois grupos: um, onde se enquadra o pessoal que ocupa lugar a tempo parcial ou exerce funções num regime de duração de trabalho que corresponda a menos de 70% da duração normal desse trabalho a tempo completo; outro, onde se insere todo o demais pessoal.

Assim, os primeiros podem (IV do artigo 25 da lei n.º 83-634 de 13 de Julho de 1983, e artigos 15 e 16 de decreto n.º 2007-658<sup>223</sup>), combinar esta actividade pública com outra actividade profissional pública ou privada. Deste modo, estes trabalhadores têm a possibilidade de, após comunicação escrita dirigida ao seu superior hierárquico, passar a exercer uma actividade privada remunerada, actividade esta que deve ser exercida em condições compatíveis com as suas obrigações laborais e não afectar o funcionamento normal, a independência ou neutralidade do serviço. Para garantir isso, o superior hierárquico pode, a todo o tempo opor-se a que o agente desenvolva uma actividade que

---

A circular pode ser consultada em [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir\\_26274.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir_26274.pdf).

<sup>222</sup> Para este princípio são dadas pela doutrina francesa diversas justificações fundantes. Pergunta-se, desde logo, porque razão concentrar numa só pessoa (funcionário) benefícios que têm uma natureza tal que permitem a sua repartição por vários funcionários. Por outro lado, a acumulação afigura-se poder comprometer o bom desempenho do serviço (porque o funcionário pode tender a negligenciar sua actividade pública ou, de qualquer forma não poderá realizar adequadamente ambas as actividades) e pode revelar-se de difícil gestão de um ponto de vista ético (porque pode levar à utilização de recursos públicos para fins privados ou gerar conflitos de interesse). E será que se pode considerar a acumulação como socialmente aceitável no contexto de desemprego em massa, quando melhor seria partilhar o trabalho? Por fim, num momento em que o direito da concorrência é cada vez mais importante, poder-se-á aceitar facilmente que alguns funcionários públicos se encontrem envolvidos no que às vezes é uma forma de concorrência desleal? Cfr. Fabrice Melleray, *Droit ...cit*, pag. 341.

<sup>223</sup> O decreto n.º 2007-658 de 2 de Maio de 2007 regula a acumulação de actividades dos funcionários públicos, agentes não titulares direito público e trabalhadores dos estabelecimentos industriais do Estado.

viola as obrigações atrás referidas. O agente pode ainda, acumular igualmente actividades públicas, conquanto o tempo total trabalhado não exceda a duração de um emprego a tempo completo.

As situações de acumulação dos demais funcionários públicos são agora (igualmente) reguladas pelo artigo 25 da lei n.º 83-634 de 13 de Julho de 1983, com as alterações introduzidas pela lei n.º 2007-148 de 2 de Fevereiro de 2007, e pelo decreto n.º 2007-658 de 2 de Maio de 2007, após terem sido disciplinadas, durante largas décadas, pelo (controverso) decreto-lei de 29 de Outubro de 1936 sobre acumulação de pensões, salários e funções<sup>224</sup>.

O novo regime – agora mais flexível tendo em vista a evolução económica e social, clarificando o direito aplicável e promovendo um princípio de confiança e de responsabilização do funcionário e dos gestores da administração<sup>225</sup> – estabelece quatro grupos de situações:

- a) Proibição de acumulação de certas actividades<sup>226</sup>:
  - a. participação nos órgãos de gestão ou de direcção de sociedade e associações (salvo nas de fim não lucrativo)<sup>227</sup>;

---

<sup>224</sup> Sobre as dificuldades de aplicação do decreto de 29 de Outubro de 1936, vd. Conseil d'État, *Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publiques*, La Documentation Française, 1999, em especial pags. 15-21.

<sup>225</sup> Para mais desenvolvimentos, cfr. Circular n.º 2157 de 11 de Março de 2008 do Ministério do orçamento, das contas públicas e da função pública (DGAFP), pag. 2/27.

<sup>226</sup> Cfr. I do artigo 25 da lei n.º 83-634.

<sup>227</sup> Sobre esta proibição, diz-se na referida Circular n.º 2157:

*Ainsi interdiction est faite aux agents publics de:*

- *participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations qui ne satisfont pas aux conditions fixées à l'article 261-7-10-b du code général des impôts.*

*Les conditions, cumulatives, fixées par l'article 261-7-10-b du code général des impôts sont les suivantes:*

- *l'organisme est géré et administré, en principe à titre bénévole, par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation;*
- *l'organisme ne procède à aucune distribution directe ou indirecte de bénéfices, sous quelque forme que ce soit;*

*- les membres de l'organisme et leurs ayant-droits ne peuvent pas être déclarés attributaires d'une part quelconque de l'actif, sous réserve du droit de reprise des apports.*

*Serait notamment considéré comme participant à de tels organes de direction un agent public qui soit aurait la qualité de gérant, même associé (société de personnes, société anonyme à responsabilité limitée), soit serait membre d'un organe collégial de direction (de premier degré, comme le conseil d'administration ou le*

- b. consultadoria, peritagens e pleito na justiça contra a administração;
  - c. ter interesses (directamente ou por interposta pessoa) que possam comprometer a sua independência em empresa com a qual possam ter relações no quadro das suas funções.
- b) Admissibilidade do exercício das seguintes actividades, desde que previamente autorizadas pelo empregador público<sup>228</sup>:
- a. Peritagem e consultadoria;
  - b. Ensino e formação;
  - c. Actividades de carácter desportivo e cultural;
  - d. Actividade agrícola;
  - e. Actividade de parceiro colaborador (em artesão, empresa artesanal ou comercial);
  - f. Apoio domiciliário a ascendente, descendente, cônjuge ou pessoa com quem viva em economia comum;
  - g. Trabalho de relevância reduzida, realizado em casas particulares;
  - h. Serviço social;
  - i. Venda de bens fabricados pessoalmente pelo funcionário;
  - j. Actividades de *interesse geral* exercidas junto de entidades pública ou de entidade privada de fim não lucrativo;
  - k. Missões de interesse público de cooperação internacional ou junto de organismos de *interesse geral* de natureza internacional ou de estado estrangeiro, por período temporal determinado.
- c) Admissibilidade do exercício das seguintes actividades em face de declaração prévia, submetida a anterior apreciação por comissão de deontologia<sup>229</sup>:

---

*conseil de surveillance dans une société anonyme, ou de second degré, comme le directoire, désigné par les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance).*

*Dans la mesure où elle est expressément prévue par un texte, la participation de fonctionnaires à des qualités et sans contrepartie financière à l'organe de direction d'un organisme à caractère public ou à caractère privé reconnu d'utilité publique ne constitue pas une activité accessoire. En effet, cette participation est le prolongement ou l'un des aspects de la mission confiée aux agents intéressés;.*

<sup>228</sup> Cfr. artigos 2 e 3 do decreto n.º 2007-658.

<sup>229</sup> Esta comissão de deontologia é prevista na lei n.º 93-122 de 29 de Janeiro de 1993 relativa à prevenção da corrupção e à transparência da vida económica e dos procedimentos públicos. Nos termos do artigo 87-I da referida lei, a esta comissão, que funciona junto do primeiro-ministro, cabe apreciar a compatibilidade de qualquer actividade lucrativa, assalariada ou não, em empresa ou organismo privado ou toda a actividade liberal, com as funções efectivamente desempenhadas no decurso dos três anos imediatamente anteriores ao início daquelas por qualquer funcionário que tenha cessado as suas funções públicas. Sobre a diversidade quer de situações que requerem a intervenção da comissão quer dos controlos e seus efeitos, vd. Circular de 31 de Outubro 2007 do Ministério do orçamento, das contas públicas e da função pública, consultável em [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir\\_26227.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/05/cir_26227.pdf).

- a. Criação ou aquisição de uma empresa (negócio), pelo período máximo de dois anos a contar do momento da criação ou compra, prorrogável por até mais um ano, no máximo;
  - b. Exercício de funções dirigentes em sociedade ou associação sem fim lucrativo, por um período máximo de um ano prorrogável por mais um único ano.
- d) Actividades cujo exercício é possível sem necessidade de autorização prévia ou comunicação à entidade empregadora pública<sup>230</sup>:
- a. Detenção de participações sociais e percepção dos inerentes benefícios;
  - b. Produção de obras do espírito (científicas, artísticas ou literárias);
  - c. Exercício de profissão liberal que decorra da natureza das suas funções (reservado ao pessoal docente, técnico ou científico dos estabelecimentos de ensino e ainda a quem desenvolva uma actividade de carácter artístico).

Os pedidos (escritos) de autorização prévia para o exercício de actividade acessória devem conter um conjunto de indicações precisas – identificação do empregador ou natureza do organismo, natureza, duração, periodicidade e condições remuneratórias da actividade – e ser apreciados e decididos pela administração no prazo de um mês após a sua recepção, podendo esse prazo ser de dois meses se a administração carecer de mais informações. Na ausência de decisão expressa escrita em contrário nos prazos referidos, presume-se autorizado o exercício dessa actividade acessória – a qual não pode ser exercida senão para além (ou seja, fora) das horas de serviço do interessado<sup>231</sup>.

A intervenção da comissão de deontologia visa, neste âmbito, o controlo da compatibilidade dos projectos de criação e de aquisição de uma empresa bem como de projectos que visem prosseguir uma actividade no seio de empresa<sup>232</sup> ou associação, tendo

---

<sup>230</sup> Cfr. III do artigo 25 da lei n.º 83-634.

<sup>231</sup> Cfr. artigo 6 do decreto n.º 2007-658.

<sup>232</sup> O abandono da administração para integrar uma empresa privada, na busca de um (maior) conforto material que sector privado proporciona é designado em França por *pantouflage* e constitui um tema sensível, visando os funcionários de alto nível. Vd. FABRICE MELLERAY, *Droit...* cit, pag. 352. Entre nós, essa situação verifica-se, fundamentalmente, em relação a políticos ou ex-titulares de cargos governativos e alguns titulares de certas carreiras (mais elevadas) na administração.

em vista as disposições do artigo 432-12 do código penal francês<sup>233</sup>, bem como verificar se a acumulação de actividades em causa é susceptível de pôr em causa a dignidade das funções públicas exercidas pelo funcionário ou se existe o risco de comprometer ou de pôr em causa o normal funcionamento, a independência ou a neutralidade do serviço no qual se encontra empregado<sup>234</sup>.

Esta comissão de deontologia intervém ainda nos casos, previstos no *Code de la recherche*, de participação de “*peessoal de investigação*” nas seguintes situações:

- a) criação de empresas<sup>235</sup>;
- b) apoio científico a empresa já constituída<sup>236</sup>;
- c) participação no capital de empresa existente<sup>237</sup>;
- d) participação no conselho de administração ou conselho de supervisão de sociedade anónima<sup>238</sup>.

---

<sup>233</sup> Dispõe o referido artigo: *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.*

<sup>234</sup> Cfr. artigo 13 do decreto n.º 2007-658.

<sup>235</sup> Artigo L531-1 do *Code de la recherche*: *Les fonctionnaires civils des services publics [établissements publics d'enseignement supérieur, établissements publics de recherche et établissements de santé] et entreprises publiques ... peuvent être autorisés à participer à titre personnel, en qualité d'associé ou de dirigeant, à la création d'une entreprise dont l'objet est d'assurer, en exécution d'un contrat conclu avec une personne publique ou une entreprise publique, la valorisation des travaux de recherche qu'ils ont réalisés dans l'exercice de leurs fonctions.*

*Le contrat mentionné au premier alinéa est conclu dans un délai fixé par décret.*

<sup>236</sup> Artigo L531-8 do *Code de la recherche*: *Les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 531-1 peuvent être autorisés, pendant une période de temps limitée fixée par voie réglementaire, à apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure, en exécution d'un contrat conclu avec une personne publique ou une entreprise publique, la valorisation des travaux de recherche qu'ils ont réalisés dans l'exercice de leurs fonctions.*

*Le contrat mentionné au premier alinéa est conclu dans un délai fixé par décret.*

<sup>237</sup> Artigo L531-9 do *Code de la recherche*: *Le fonctionnaire peut également être autorisé à détenir une participation dans le capital social de l'entreprise, lors de la création de celle-ci ou ultérieurement, dans la limite de 49 % du capital donnant droit au maximum à 49 % des droits de vote, sous réserve qu'au cours des cinq années précédentes il n'ait pas, en qualité de fonctionnaire ou d'agent public, exercé un contrôle sur cette entreprise ou participé à l'élaboration ou à la passation de contrats et conventions conclus entre l'entreprise et le service public de la recherche.*

<sup>238</sup> Artigo L531-12 do *Code de la recherche*: *Les fonctionnaires mentionnés à l'article L. 531-1 peuvent, à titre personnel, être autorisés à être membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société anonyme afin de favoriser la diffusion des résultats de la recherche publique. Leur participation dans le capital social de l'entreprise ne peut excéder 20 % de celui-ci ni donner droit à plus de 20 % des droits de*

## 13.2. Espanha

A Constituição Espanhola não se debruça, estabelecendo princípio ou regra, sobre a acumulação de funções públicas ou privadas. Afirma apenas que *la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho* e que *la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, ..., el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*<sup>239</sup>.

É a lei 53/1984 de 26 de Dezembro *de incompatibilidades do pessoal ao serviço das administrações públicas* que define um regime uniforme de acumulações e incompatibilidades para todo o pessoal das administrações central, autónoma e local, qualquer que seja a natureza jurídica da sua relação de emprego<sup>240</sup>. Por seu lado o Real Decreto 598/85 de 30 de Abril, regulando esta lei, dispõe *sobre incompatibilidades do pessoal ao serviço da administração do estado, da segurança social, e dos entes organismos e empresas dependentes*<sup>241</sup>.

Nos termos da referida lei, a regra geral em matéria de acumulações é a da não admissibilidade da acumulação de funções públicas – ou melhor, de um segundo posto de

---

*vote. Ils ne peuvent percevoir de l'entreprise d'autre rémunération que celles prévues aux articles L. 225-45 et L. 225-83 du code de commerce, dans la limite d'un plafond fixé par décret.*

<sup>239</sup> Artigo 103.1 e 103.3 da Constituição espanhola.

<sup>240</sup> Cfr. artigo 2 da Lei 53/1984. Sobre as incidências do âmbito de aplicação do regime e as suas poucas exceções, vd. ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho ...cit*, pags. 671 e 672.

<sup>241</sup> Diz-se também no prólogo da Lei 7/2007, de 12 de Abril, *Estatuto Básico del Empleado Público*:

*Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer*

*Es más, como la experiencia demuestra y la jurisprudencia de los Tribunales subraya, la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y ciertas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades, vienen siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral.*

trabalho, cargo ou actividade no sector público – salvo nos casos aí taxativamente previstos<sup>242</sup>:

- funções docentes e da área da saúde;
- cargos electivos e de investigação e assessoria científica ou técnica em situações concretas;
- por razões de interesse público declarado<sup>243</sup>, sendo que, neste caso, as funções só podem ser desenvolvidas em regime de tempo parcial e com duração determinada, carecendo de prévia e expressa autorização<sup>244</sup>.

Assim, aos funcionários a que se aplica a Lei 53/1984 pode ser autorizada a acumulação de um segundo posto de trabalho de natureza docente, como professor universitário associado, em regime de duração do trabalho não superior a tempo parcial e com uma duração determinada<sup>245</sup>.

Também ao pessoal docente e investigador universitário poderá ser autorizado a acumulação de funções (mais precisamente, de um segundo posto de trabalho) no sector público da saúde, ou exclusivamente como investigador em centros de investigação públicos (incluindo o exercício de funções de direcção científica em centro ou estrutura de investigação, na área de especialidade do respectivo departamento universitário) quando ambas as funções possam ser legalmente exercidas em regime de tempo parcial – e, reciprocamente, a quem exerça uma destas funções ditas como acumuláveis, pode ser autorizado o exercício, em acumulação, de funções docentes universitárias<sup>246</sup>. Idêntico regime de acumulação ao antes referido para os docentes e investigadores será aplicável aos professores titulares das escolas universitárias de enfermagem quanto ao exercício de funções no sector da saúde e aos catedráticos e professores de música relativamente ao exercício de funções no sector cultural público.

---

<sup>242</sup> Artigo 1.1 da Lei 53/1984.

<sup>243</sup> Pelo Conselho de Ministros, por Real Decreto, ou pelo órgão de governo da Comunidade Autónoma.

<sup>244</sup> Artigo 3.1 da Lei 53/1984.

<sup>245</sup> Artigo 4.1 da Lei 53/1984. Para mais desenvolvimentos ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho...* cit, pags. 673 e 674.

<sup>246</sup> Artigo 4.2 da Lei 53/1984.

São igualmente acumuláveis os cargos electivos como membro da Assembleias Legislativas das Comunidades Autónomas (salvo se forem regularmente retribuídas ou estabelecerem incompatibilidade) e das autarquias locais (salvo se retribuídos ou exercidos em regime de dedicação exclusiva)<sup>247</sup>.

Especificamente quanto a investigadores, o artigo 6.2 da Lei 53/1984 dispõe ainda que *el personal investigador al servicio de los Organismos Públicos de Investigación, de las Universidades públicas y de otras entidades de investigación dependientes de las Administraciones Públicas, podrá ser autorizado a prestar servicios en sociedades creadas o participadas por los mismos en los términos establecidos en esta ley y en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ...*

Para que possa ser concedida a *autorização de compatibilidade*, permitindo estas acumulações, é necessário ainda que se verifiquem determinadas condições: que o montante total recebido por ambas as funções não ultrapasse o montante legalmente definido como vencimento de Director Geral nem a remuneração correspondente à função principal auferida no regime de trabalho a tempo completo (*dedicación ordinária*) majorada por uma tabela percentual de acordo com o grupo profissional a que pertença, que só pode ser ultrapassado, em computo anual, se o governo decidir expressamente nesse sentido por razões de especial interesse para o serviço<sup>248</sup>.

A acumulação de funções públicas com actividades privadas está sujeita a uma regra estrita: o desempenho de posto de trabalho (público) pelo pessoal abrangido pela Lei 53/1984 é incompatível com o exercício de qualquer cargo, profissão ou actividade, público ou privado, que possa impedir ou prejudicar o estrito cumprimento dos seus deveres ou comprometer a sua imparcialidade e independência<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Artigo 5.1 da Lei 53/1984. Vd. ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho...* cit, pag. 676.

<sup>248</sup> Artigo 7.1 da Lei 53/1984. Vd. ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho...* cit, pag. 677.

<sup>249</sup> Artigo 1.3 da Lei 53/1984.

Há, desde logo, um conjunto de actividades privadas incompatíveis: todas aquelas, incluindo as de carácter profissional, exercidas por si ou por interposta pessoa (*substituição*), por conta própria ou na dependência ou ao serviço de entidades (privadas) ou particulares, que se relacionem directamente com as que são exercidas pelo departamento organismo ou entidade a que pertença o funcionário<sup>250</sup>. Para além destas, há ainda que considerar com insusceptíveis de reconhecimento de compatibilidade<sup>251</sup>:

- o exercício de actividades privadas, incluindo de carácter profissional, em assuntos em que esteja a ter intervenção, haja intervindo nos dois últimos anos ou tenha que intervir por causa do posto público desempenhado, qualquer que seja o seu nível de responsabilidade.
- a integração de conselhos de administração ou órgãos de direcção de empresas ou entidades privadas sempre que a sua actividade esteja directamente relacionada com aquelas que o departamento, organismo ou entidade do interessado tenha intervenção.
- o desempenho pessoal ou por interposta pessoa de cargos de qualquer natureza em empresa ou sociedade concessionária, contratadora de empreitadas ou prestadora de serviços públicos, arrendatárias ou administradoras de monopólios ou com participação ou aval do sector público, qualquer que seja a forma jurídica que assumam.
- a participação superior a 10% no capital das empresas ou sociedade antes referidas.

Para que se possa dar a acumulação é indispensável o reconhecimento prévio de compatibilidade pelo governo, o qual não pode alterar a jornada de trabalho e o horário de trabalho do interessado. Por outro lado, esse reconhecimento fica automaticamente sem efeito no caso de mudança de posto de trabalho no sector público<sup>252</sup>.

Não poderá ser reconhecida compatibilidade para actividades privadas a quem já tenha sido autorizado a compatibilidade para um segundo posto ou actividade públicos, sempre

---

<sup>250</sup> Artigo 11.1 da Lei 53/1984.

<sup>251</sup> Artigo 12.1 da Lei 53/1984.

<sup>252</sup> Artigo 14 da Lei 53/1984.

que a soma das jornadas de trabalho de ambos seja igual ou superior à máxima admitida nas administrações públicas<sup>253</sup> – pelo que só pode ser solicitada compatibilidade para dois postos públicos ou um destes e um privado<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Artigo 13 da Lei 53/1984.

<sup>254</sup> Vd. ALBERTO PALOMAR OLMEDA, *Derecho...* cit, pag. 682.

## **14. Considerações finais**

Aqui chegados, é lugar para breves súmulas conclusivas, condensatórias de quanto se deixou dito – um punhado de conclusões simples e provisórias, momentos de passagem no trânsito constante para outros quadros de reflexão.

**1.1.** Por via da constituição e da lei, a administração pública está sujeita ao princípio da imparcialidade e da isenção e os seus trabalhadores vinculados ao princípio do exercício de funções com dedicação exclusiva ao interesse público, definido este em cada caso pelos competentes órgãos da administração.

O que está em causa é evitar o risco dos trabalhadores não se dedicarem devidamente ao serviço público ou fazerem-no de forma a pôr em causa, pela intervenção de outros interesses, o interesse público e a imparcialidade com que todos os assuntos a cargo da administração devem ser tratados e prosseguidos, a bem desse interesse.

**1.2.** Apesar da Constituição e da lei postularem quanto aos trabalhadores em funções públicas a submissão a um princípio de exercício em exclusividade dessas funções, admitem também a possibilidade de, em certos casos, poder-se haver acumulação de funções, desde que tal corresponda ainda ao interesse público (acumulação de funções públicas) ou não o ponha em causa (acumulação de actividade privada).

Assim, e seguindo o que se dispõe na Constituição, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas estabelece o princípio da dedicação exclusiva dos trabalhadores ao interesse público (artigo 19.º, n.º 1) e o do seu exercício exclusivo dessas funções

(artigo 20.º); porém admite que nos casos e circunstâncias que elenca, possa haver lugar à cumulação do exercício de funções públicas, e destas com actividades privadas.

Face a isso, a lei estabelece concomitantemente um regime de incompatibilidades e impedimentos, aplicável a todos os trabalhadores com vínculo de emprego público, visando impedir que se verifiquem situações em que possa haver prejuízo para o interesse público ou desvios na imparcialidade e isenção que deve sempre ser observada no tratamento dos assuntos públicos.

- 2.1.** Ainda que se possa dizer que a acumulação de funções é igualmente uma forma de pluriemprego, contudo, e apesar das semelhanças, a acumulação e o pluriemprego são realidades laborais juridicamente distintas.

Se no pluriemprego estará fundamentalmente presente a vontade e capacidade laboral do trabalhador, na acumulação de cargos ou funções intervêm de outras condições que fazem com que esta não dependa tanto da disponibilidade laboral mas fundamentalmente do seu enquadramento nas circunstâncias definidas na lei, à luz de um de um interesse público relevante à face do qual se afere a possibilidade de acumulação.

Por outro lado, a disciplina pública da relação laboral de emprego publico disciplina a acumulação de modo indiferente em relação às actividades acumuladas, que por tal, não relevam de modo algum no âmbito da prestação laboral publica, salvo quanto à verificação da sua eventual incompatibilidade.

- 3.1.** Pode-se dizer que a existência de acumulações e a necessidade de as disciplinar, estabelecendo-lhes incompatibilidades, é questão tão antiga quanto o é o reino português.

Desde os primórdios da nação que os povos se queixaram, reiteradamente, do mau servir de quem acumulava cargos e o poder político (então, o poder real) lutou contra essas situações indevidas de acumulações que, tanto quanto eram combatidas e erradicadas, constantemente ressurgiam, indiferentes às sucessivas proibições ou a novas regras e disciplina, que nem um sancionamento mais ou menos drástico

conseguia ser suficientemente dissuasor. Quase pode dizer-se que historicamente a tendência para a acumulação indevida de funções (ou será antes uma imensa vontade individualista de “*governar a vida*”, indiferente ao respeito pela lei e pelos poderes instituídos?) e atávica e corre-nos no sangue...

Atendendo a que, por vezes, as acumulações de ofícios punham em causa o bem estar dos povos e não proviam às suas necessidades, o poder procurou estabelecer regras para acumulações e definir situações em que elas se não podiam verificar, criando um conjunto de incompatibilidades.

- 3.2.** Não obstante, casos houve em que o poder régio tolerou essas acumulações ou teve necessidade de a elas recorrer, pois só assim seria possível que em circunstâncias que não permitiam a existência de um oficial dedicado a um ofício em cada terra, quer por este não ser rentável quer por não haver gente suficiente para as necessidades, ter alguém de se ocupasse dessas tarefas régias (“públicas”).

Ao longo da história encontra-se diversas referências legislativas a essa disciplina que os monarcas iam repetidamente estabelecendo variando em maior ou menor tolerância às acumulações, mas nunca as abolindo radicalmente.

Em determinados momentos a acumulação era mesmo permitida, ainda que carecendo de autorização, pois que significava a forma de o Estado assegurar uma sua tarefa ou serviço público sem ter que despende grandes quantias, pois que tais funcionários, que suportavam todas as despesas inerentes ao funcionamento dos serviços, eram não só pagos por emolumentos, como, sendo estes insuficientes para uma vida condigna, podiam exercer actividade privada e assim complementar os seus rendimentos.

Esta prática ou outras semelhantes, terão subsistido até ao terceiro quartel do século XX.

- 3.3.** Durante o século XX verificou-se em certa épocas um grande esforço de disciplinação das situações de acumulação, por então se encontrarem vulgarizadas, sem controlo e com desrespeito pela lei, e por, ao mesmo tempo, representarem encargos acrescidos para o erário público. Nesta matéria, nos meados do século

passado a legislação era no sentido do maior controlo e disciplina das situações de acumulação e do estabelecimento de regimes de incompatibilidades e impedimentos claros e precisos.

Nos últimos quarenta anos foram aprovados vários e sucessivos regimes de acumulação, incompatibilidades e impedimentos de funcionários públicos, alguns deles justificando-se por se constatar a ineficiência da legislação até então vigente na matéria.

**4.1.** A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que aprovou os *Regimes de vinculação, de carreira e de remunerações*, continha um capítulo dedicado às garantias de imparcialidade, onde em seis artigos estabelecia o regime geral das acumulações, incompatibilidades e impedimentos, aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas. Esta lei foi alterada pela Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, e pela Lei n.º 66/2012, de 31 de Dezembro.

**4.2.** A LTFP, revogando a Lei n.º 12-A/2008, retomou numa secção os seis artigos que nesta última lei haviam disciplinado as acumulações e incompatibilidades, introduzindo-lhes pequenas alterações.

Tal como resultava já da Constituição, a LTFP fixa um regime de exclusividade para o desempenho de funções públicas mas prevê não só algumas situações de acumulação de funções públicas como admite a acumulação de funções públicas com o exercício de actividades privadas.

**5.1.** Em qualquer das situações de acumulação, o denominador comum é sempre o (a tutela do) interesse público, num caso em sentido positivo – a acumulação de funções públicas apenas pode ter lugar desde que haja manifesto interesse público nessa acumulação – e no outro, em sentido negativo – a acumulação de actividades privadas não pode pôr em causa a isenção e imparcialidade das funções públicas exercidas nem causar prejuízo para o interesse público.

A acumulação carece sempre de autorização prévia e é à entidade competente para

tal que cabe declarar a existência de manifesto interesse público na acumulação de funções públicas bem como de verificar da inexistência de prejuízo para o mesmo interesse na acumulação de actividade privada.

**5.2.** Se a acumulação de algumas funções públicas (actividades docentes e de investigação e a realização de conferências, palestras e acções de formação), porque, em regra, dependentes de manifestação de vontade do trabalhador no sentido da sua acumulação, pressupõem, por isso, requerimento nesse sentido formulado nos termos do n.º 2 do artigo 23.º bem como a respectiva autorização pela entidade competente, já noutras situações (participação em comissões, grupos de trabalho, conselhos consultivos ou comissões de fiscalização), porque, em regra, resultantes de acto prévio de órgão ou entidade administrativa que os institua ou determine a sua composição, e não da intenção do trabalhador, deve ser dispensar o pedido de autorização de acumulação se ela já resultar implícita de outro acto administrativo de entidade competente.

**5.3.** As funções públicas não pode ser cumuladas com o exercício de actividades privadas que sejam concorrentes, similares ou conflituantes com aquelas, ou seja, que tenham conteúdo idêntico aos das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários.

Se as actividades privadas não forem concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas desempenhadas, então podem ser acumuladas desde que elas mesmas não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas, não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas, não sejam susceptíveis de comprometer a isenção e a imparcialidade exigidas para o desempenho das funções públicas e não provoquem algum prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

**5.4.** Quer na acumulação de funções públicas quer na acumulação daquelas com

actividade privada, as sobreposições horárias devem ser aferidas tendo em conta o horário diário fixo, se for este o praticado, ou as plataformas fixas, se o horário de trabalho for flexível mas, neste caso, respeitando-se também o período semanal de trabalho.

**5.5.** Do requerimento de autorização deve constar sempre o compromisso de cessação imediata da função ou actividade acumulada, no caso de ocorrência superveniente de conflito, sendo que a sua falta deve determinar a solicitação da sua entrega e suspensão da apreciação do pedido até que aquela seja efectuada.

**6.1.** A lei não fixa qualquer duração para o pedido de acumulação de actividades privadas, não prevê a necessidade da sua renovação nem prevê alterações de circunstâncias que obriguem à apresentação de novo pedido – o que dificulta o controlo e monitorização das situações de acumulação.

A lei não prevê, igualmente, a caducidade da autorização em caso de alteração (mudança) de empregador público, sendo que a autorização de acumulação do empregador só vale enquanto o trabalhador se encontrar ao seu serviço – pois que um diferente empregador (serviço ou organismo) pode significar igualmente um diferente entendimento do interesse público face à acumulação.

**7.1.** Autorizada a acumulação de actividade privada, o trabalhador fica impedido de praticar quaisquer actos contrários aos, ou conflitantes com, os interesses do serviço a que pertença, cuja prática determina a revogação da autorização para acumulação de funções além de constituir infracção disciplinar grave.

**7.2.** A lei proíbe, de forma expressa, aos trabalhadores a prestação a terceiros de serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projectos, candidaturas ou requerimentos que depois devam ser submetidos à sua própria apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua directa influência – qualquer que seja a

sua situação relativamente à autorização de acumulação.

É igualmente vedado aos trabalhadores obter benefício pessoal e indevido, de actos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua directa influência.

A lei determina as circunstâncias em que se considera que os órgãos ou unidades orgânicas estão colocados sob directa influência de um trabalhador e equipara ao trabalhador um conjunto de familiares e sociedades quando o trabalhador nelas detenha, directa, indirectamente ou em conjunto com esses familiares, participação não inferior a 10%.

Impende sobre os trabalhadores (ainda que a lei não precise quais) o dever de comunicar ao superior hierárquico situações de equiparação ao trabalhador de familiares e sociedades.

**8.1.** No acumulação de actividades privadas, o regime da LTFP não cuida alcança situações de exercício por trabalhador de actividade como empresário, através de sociedade por ele detida, afigurando-se que tal situação não se encontra pressuposta nessa disciplina legal.

**9.1.** É aos dirigentes que, sob cominação da cessação das suas funções, cabe controlar a existência de acumulação não autorizadas e de violação dos deveres de imparcialidade e isenção.

Porém a lei não institui quaisquer mecanismos de controlo e monitorização da aplicação da lei nem concede poderes ao dirigentes para proceder a diligências que visem esse controlo.

**10.1.** A LTFP considera como infracção grave a violação das regras da acumulação e as proibições específicas, bem como a pratica, no âmbito da actividade privada, de actos contrários aos interesses dos serviços ou com eles conflitantes.

A reincidência no exercício de funções em acumulação, sem autorização, apesar de não autorizado ou autorizado com base em elementos incorrectos é circunstância que

inviabiliza a manutenção do vínculo de emprego público, determinando a sua cessação por despedimento disciplinar ou demissão.

## Bibliografia

- ALFAIA, JOÃO, *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, 1º volume, 1985.
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, vol I, 3.ª edição, 2006; vol II, 2.ª edição, 2011.
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *A imparcialidade da Administração como princípio constitucional, separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra (XLIX, 1974)*, 1975;
- *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, 1993, entrada “*Interesse Público*”;
  - *Enciclopédia Verbo Luso Brasileira de Cultura, edição século XXI, vol. 15, entrada “imparcialidade”*;
  - *Lições de Direito Administrativo*, 3.ª ed., 2013.
- AUBY, JEAN-MARIE; AUBY, JEAN-BERNARD; JEAN-PIERRE, DIDIER; TAILLEFAIT, ANTONY, *Droit de la fonction publique - État, Collectivités locales, Hôpitaux*, 4ª edição, 2002 (a edição mais recente que foi possível consultar [biblioteca do Tribunal Constitucional] ; porém a última edição é a 7ª, de 2012).
- BARROS, HENRIQUE DA GAMA, *Historia da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*, tomo III, 1914.
- BOTELHO, SANTOS; ESTEVES, PIRES; PINHO, CÂNDIDO DE, *Código do Procedimento Administrativo, anotado e comentado*, 5ª edição, 2002.
- CAETANO, MARCELLO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª ed. (reimpr.), 1980.
- CANOTILHO, JOAQUIM GOMES; MOREIRA, VITAL MARTINS, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 2007 e vol. II, 2010.
- CONSEIL D’ÉTAT, *Le cumul d’activités et de rémunérations des agents publiques*, La Documentation Française, 1999
- GANHÃO, ANTÓNIO, *Acumulação de funções no funcionalismo público - Regime jurídico geral*, Revista do Ministério Público, ano 17.º, Julho/Setembro 1996, n.º 67.

- GOMES, JÚLIO MANUEL VIEIRA, *Direito do Trabalho - volume I - Relações Individuais de Trabalho*, 2007.
- MASHAW, JERRY L.; MERRILL, RICHARD A.; SHANE, PETER M, *Administrative Law, The American Public Law System*, 6ª edição
- MARTINS, PEDRO FURTADO, *O pluriemprego no direito do trabalho*, II Congresso Nacional de Direito do Trabalho - Memórias, coordenação de António Moreira, 1999.
- MELLERAY, FABRICE, *Droit de la Fonction Publique*, 2ª edição, 2010
- MIRANDA, JORGE, *Comentário ao Parecer n.º 41/96 da Procuradoria Geral da República*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXXIX, n.º 1, 1998.
- *Três notas sobre acumulações universitárias*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLI, n.º 2, 2000.
- MOURA, PAULO VEIGA E, *A privatização da função pública*, 2004.
- MOURA, PAULO VEIGA E; ARRIMAR, CÁTIA, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da administração pública – Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, 2ª edição, 2010.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, *Direito Administrativo*, vol. I, 1984.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE; GONÇALVES, PEDRO; AMORIM, JOÃO PACHECO DE, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª edição, (7ª reimpr. da edição de 1997)
- OLMEDA, ALBERTO PALOMAR, *Derecho da la Función Pública, Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 7ª edição, 2003
- OTERO, PAULO, *Considerações sobre a aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de Dezembro, às universidades públicas*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXXIX, n.º 2, 1998
- PERDIGÃO, JACINTO ANTÓNIO, *Apontamentos de direito, legislação, jurisprudência administrativa e fiscal*, vol. I, 1883.
- RAMALHO, MARIA DO ROSÁRIO PALMA, *Direito do trabalho – Parte II – Situações laborais Individuais*, 2006.

RAMOS, RUI (coord); Sousa, BERNARDO VASCONCELOS E; MONTEIRO, NUNO GONÇALO, *História de Portugal*, 1ª edição, 2009.

SILVA, NUNO ESPINOSA GOMES DA (prefácio); RODRIGUES, MARIA TERESA CAMPOS (leitura paleográfica), *Livro das Leis e Posturas*, 1971

URBANO, MARIA BENEDITA, *Representação Política e Parlamento - Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, ed. policopiada, 2005 (há edição em livro de 2009)

WOLFF, HANS J.; BACHOF, OTTO; STOBER, ROLF, *Direito Administrativo*, vol. 1, tradução da obra *Verwaltungsrecht*, vol. 1, 11.º edição revista, 1999, por António Francisco de Sousa, 2006

## **Bases de dados de legislação**

Arquivo Nacional Torre do Tombo – <http://digitarq.dgarq.gov.pt/>

Diário da República Electrónico – <https://dre.pt/> - legislação desde 5 de Outubro de 1910

Ius Lusitaniae - Fontes Históricas do Direito Português –

<http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/index.php>

Legislação Régia – Assembleia da República –

<http://legislacaoregia.parlamento.pt/Pesquisa/Default.aspx?ts=1> – legislação do período de 1603 a 1910.

Ordenações Manuelinas *on-line* – <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>

## **Pareceres citados**

Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República

Parecer n.º 251/1978

Parecer n.º 100/1987

## Índice

Agradecimentos	2
Siglas e abreviaturas	3
<b>1. Introdução</b>	4
<b>2. Exclusividade – porquê?</b>	13
<b>3. Acumulação e pluriemprego</b>	17
<b>4. Retrospectiva histórica: afinal a tradições sempre foi o que é</b>	23
<b>5. Tipificação das acumulações e incompatibilidades</b>	42
<b>6. O regime legal de acumulações e incompatibilidades “em três tempos”: a LVCR, as alterações e a LTFP</b>	45
<b>7. O regime geral de acumulações e incompatibilidades na LTFP</b>	53
<b>8. Autorização - o pedido de acumulação de funções</b>	77
<b>9. Uma incompatibilidade “superveniente”</b>	81
<b>10. As “proibições específicas”</b>	83
<b>11. Mecanismos de controlo e de monitorização da aplicação da lei</b>	97
<b>12. O sancionamento disciplinar</b>	99
<b>13. E lá fora?</b>	101
<b>14. Considerações finais</b>	112
Bibliografia	120
Bases de dados de legislação	123
Pareceres citados	124
Índice	125