

Despacho:	Despacho:
Despacho: Concordo. Remeta-se a presente Informação à DMRH.	
Cristina Guimarães Chefe da Divisão de Estudos e Assessoria Jurídica 2010.04.05	

N/Ref.^a: (...)

S/Ref.^a: (...)

Porto, 5 de Abril de 2010

Autor: Liliana Cardoso

Assunto: Pedido de acumulação de funções. (...).

I) Enquadramento Factual

1. Através do requerimento datado de (...) e registado internamente com o n.º (...), a trabalhadora identificada em epígrafe (com o n.º mecanográfico (...)) solicita *autorização para o exercício de actividade privada*.

2. A requerente exerce funções como Técnica Superior (área funcional de (...)) na (...) e pretende «*iniciar uma sociedade comercial por quotas cujo objecto social consiste na venda de comidas e bebidas (estabelecimento comercial de restauração e bebidas)*».

3. De acordo com o requerimento apresentado, «*da sociedade a constituir a requerente será sócia, não exercendo qualquer cargo de direcção ou gerência*». «*Contudo, prestará à sociedade apoio no desenvolvimento directo da sua actividade, apoio esse que será sempre em horário pós-laboral e sem qualquer remuneração*».

4. Considerando o enquadramento factual supra descrito e «*atendendo à natureza e à localização da actividade referida neste pedido de acumulação (sócia de estabelecimento comercial de restauração e bebidas, na cidade do Porto)*», o Exmo. Senhor Chefe de Divisão de Formação, (...), solicita a este Departamento a «*análise jurídica da situação concreta*».

II) Questão

A questão em apreço envolve a análise da incompatibilidade da acumulação de funções públicas e privadas por *funcionários/trabalhadores* com contrato de trabalho em funções públicas providos em cargos inseridos em carreiras do regime geral.

III) Enquadramento Legal e Análise Jurídica

1. A questão relativa às incompatibilidades e impedimentos encontra-se prevista e regulada nos artigos 25º a 30º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (doravante LVCR).

1.1. A existência de incompatibilidades e impedimentos contribui para garantir a imparcialidade no exercício de funções públicas (cfr. art. 25º, n.º1 da LVCR) impedindo-se a acumulação simultânea de dois cargos ou funções, em virtude do legislador considerar em abstracto e independentemente da pessoa em concreto que os acumula, que essa acumulação é susceptível de pôr em causa a isenção e imparcialidade exigida ao cargo.

2. Em matéria de acumulação de funções públicas vigora o princípio geral, segundo o qual: “as funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade” (cfr. art. 26º).

Não obstante, o n.º 1 do art. 28º estabelece expressamente que o exercício de funções públicas pode ser acumulado com o de funções ou actividades privadas.

3. Na verdade, e ao contrário do que sucede na acumulação de funções públicas com funções igualmente públicas (art. 27º), «*na acumulação de funções públicas com privadas a proibição*

genérica de acumulação constitui a exceção por força do disposto no n.º 5 do art. 269º da Constituição, podendo-se dizer que existe uma permissão generalizada dos trabalhadores exercerem cumulativamente funções privadas» ¹(art. 28º).

4. No caso concreto, a requerente pretende «*iniciar uma sociedade comercial por quotas cujo objecto social consiste na venda de comidas e bebidas (estabelecimento comercial de restauração e bebidas)*, pelo que é aplicável o regime de acumulação de funções públicas com privadas consagrado no art. 28º da LVCR.

5. Assim sendo, e como o exercício cumulativo de empregos públicos e actividades privadas (remuneradas ou não) só é proibido quando a lei determinar uma incompatibilidade entre ambos importa, agora, apurar se na presente situação estão ou não verificadas as incompatibilidades legais enumeradas nos n.ºs 2 e 4 do referido art. 28º.

Vejamos.

6. O n.º 2 da citada disposição legal estabelece que, *a título remunerado ou não, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, não podem ser acumuladas, pelo trabalhador ou por interposta pessoa funções ou actividades privadas concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas e que com estas sejam conflituantes.*

7. «*A actividade privada deve considerar-se concorrente ou similar com as funções públicas executadas quando tiver um conteúdo idêntico a estas e seja exercida de forma permanente ou habitual*» (cfr. n.º 3 do art. 28º).

8. Será «conflituante quando se dirigir ao mesmo círculo de destinatários da actividade pública desenvolvida pelo trabalhador» (cfr. n.º 3 do art. 28º).

8.1. «*Deverá, contudo, deixar-se bem claro que a proibição de acumulação da actividade privada só existirá com a verificação cumulativa destes dois pressupostos, pelo que se actividade não for*

¹ In Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, "Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública – Comentários à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro", Coimbra Editora, 2009, pág. 56.

concorrente não poderá ser vedado o seu exercício, da mesma forma que o não poderá ser se, não obstante ser concorrente, não for conflituante com a actividade pública»².

9. Na situação em análise, a actividade privada a acumular – *apoio no desenvolvimento directo da actividade de restauração e bebidas* – não tem conteúdo idêntico à função/actividade pública desempenhada na Câmara Municipal do Porto, uma vez que a requerente sendo técnica superior exerce as funções inerentes ao conteúdo funcional desta carreira (cfr. Anexo referido no n.º 2 do art. 49º da LVCR), que em nada se assemelham à actividade privada que pretende acumular.

9.1. É do seguinte teor o conteúdo funcional descrito no Anexo a que se refere o n.º 2 do art. 49º: *«Funções consultivas, de estudo, planeamento, programação, avaliação e aplicação de métodos e processos de natureza técnica e ou científica, que fundamentam e preparam a decisão; Elaboração, autonomamente ou em grupo, de pareceres e projectos com diversos graus de complexidade e execução de outras actividades de apoio geral ou especializado nas áreas de actuação comuns, instrumentais e operativas dos órgãos e serviços; Funções exercidas com responsabilidade e autonomia técnica ainda que com enquadramento superior qualificado; Representação do órgão ou serviço em assuntos da sua especialidade tomando opções de índole técnica, enquadradas por directivas ou orientações superiores».*

10. Da mesma forma, não nos parece que seja conflituante, uma vez que não se dirige ao mesmo círculo de destinatários da actividade pública desenvolvida pela requerente na Câmara Municipal do Porto.

10.1. Como salientam Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar³ procura-se *«com esta proibição evitar que este [trabalhador] “sirva” simultaneamente dois “amos e senhores” e, sobretudo, acautelar o menos o “dever ser” (que será acautelado pela alínea c) do n.º 4) e mais o “parecer ser” que também é imprescindível para aqueles que trabalham para o Estado».*

² In Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, “Os Novos Regimes de Vinculação, de Carreiras e Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública – Comentários à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro”, Coimbra Editora, 2009, pág. 57.

³ Cfr. Ob. cit., pág. 57.

11. Aqui chegados, resta-nos apurar se estamos perante alguma das situações mencionadas nas diversas alíneas do n.º 4 do art. 28º, até porque basta a simples verificação de uma delas para a acumulação de actividades privadas ser proibida, já que as incompatibilidades aqui elencadas não podem ser supridas por autorização superior.

12. Ora, de acordo com o disposto no predito normativo: *a título remunerado ou não, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, não podem ainda ser acumuladas, pelo trabalhador ou por interposta pessoa, funções ou actividades privadas que:*

- a) Sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;*
- b) Sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;*
- c) Comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;*
- d) Provoquem algum prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*

13. Da análise da norma supra transcrita resulta que a actividade privada a acumular não é incompatível por não se encontrar verificada nenhuma das situações supra elencadas.

14. Considerando, todavia, que estamos perante um poder discricionário deverá a entidade com competência para autorizar este tipo de pedidos – *in casu* Presidente da Câmara ou quem detenha poderes delegados para o efeito – decidir, caso a caso, e à luz dos princípios ínsitos nas normas transcritas, se deverá ou não deferir os pedidos de acumulação submetidos à sua apreciação.

15. E neste ponto, cumpre salientar «*que esta requerente se encontra já autorizada, enquanto engenheira civil, a acumular a actividade de profissional liberal (consultadoria, estudos e projectos), fora do concelho do Porto, por despacho de (...)*», conforme informação do Sr. Chefe de Divisão de Formação, (...), (...).

IV) Conclusões

Em razão de tudo o que antecede, conclui-se que poderá a presente acumulação de funções privadas ser autorizada por não se verificar no caso em apreço nenhuma das incompatibilidades legais enumeradas nos n.ºs 2 e 4 do art. 28º da LVCR.

Não obstante, e uma vez que estamos perante um poder discricionário coloca-se à consideração superior a decisão sobre autorizar ou não o pedido da requerente à luz dos princípios ínsitos nas normas supra transcritas tendo em conta, ademais, «*que esta requerente se encontra já autorizada, enquanto engenheira civil, a acumular a actividade de profissional liberal (consultadoria, estudos e projectos), fora do concelho do Porto, por despacho de (...)*».

À consideração superior,

A Jurista

(Liliana Cardoso)