



PARTE D

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Despacho n.º 11505/2015

Nos termos e ao abrigo do disposto nos artigos 1.º, n.º 5, alínea a), e 23.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, é renovada, com efeitos a partir de 9 de novembro de 2015 e pelo período de três anos, a comissão de serviço da licenciada Maria de Fátima Cravinho da Costa Madeira Sangalho como diretora de Serviços Administrativos e Financeiros do Supremo Tribunal Administrativo.

1 de outubro de 2015. — O Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, *António Francisco de Almeida Calhau*.

208998335

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 29/2015

Função Pública — Acumulação de Funções — Incompatibilidades — Ingresso na Carreira Docente Universitária — Universidade Pública — Professor Convitado — Professor Auxiliar — Regimes de Dedicção Exclusiva, de Tempo Integral e de Tempo Parcial — Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas — Entidade Administrativa Independente — Entidade Reguladora — Comissão do Mercado de Valores Mobiliários — Contrato Individual de Trabalho — Regime de Isenção de Horário — Interpretação da Lei — Norma Especial.

P.º n.º 29/2015

1.ª A norma do n.º 4 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos da qual «não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei», tem como *ratio legis* a de evitar a pluralidade de emprego nas pessoas coletivas de direito público, sendo por ela contempladas as relações de emprego estabelecidas com um empregador público, independentemente da natureza e da forma dos vínculos jurídicos.

2.ª As entidades administrativas independentes são entidades inequivocamente públicas, tendo natureza administrativa e as entidades reguladoras são, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da respetiva Lei-Quadro (aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, pelo que os seus trabalhadores, prestando um serviço que visa o interesse público, exercem uma função pública.

3.ª Daí que, dispondo-se no n.º 1 do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras que «aos trabalhadores das entidades reguladoras é aplicado o regime do contrato individual de trabalho», se estabeleça, no n.º 4 deste artigo, que «a adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

4.ª No Estatuto da Carreira Docente Universitária consagrou-se, como regime-regra para o pessoal docente de carreira, o regime de dedicação exclusiva, o qual apenas poderá ser substituído, no caso de opção do docente nesse sentido, pelo regime de tempo integral, não podendo o pessoal docente de carreira, de acordo com o disposto nos artigos 30.º a 33.º-A e 67.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, prestar funções em regime de tempo parcial.

5.ª As normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades encontram-se, numa relação lógico-jurídica de especialidade relativamente às normas da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que se ocupam da mesma matéria e que, por força da norma *per relationem* do artigo do artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, são aplicáveis aos trabalhadores da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

6.ª Todavia, tal especialidade tem o alcance de acrescentar incompatibilidades, assim limitando a possibilidade de acumulações e apenas nesta

medida se afirma prevalência das normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades sobre as normas gerais da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

7.ª E, concretamente, a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, no que ao exercício de atividade docente remunerada concerne, a qual não pode ser, na economia desta norma, a função principal, apenas prevalece sobre a norma do artigo 21.º, n.º 2, alínea c), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas na medida em que restringe a possibilidade de acumulação ao exercício de atividade de docente do ensino superior.

8.ª Não se ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários da duração da atividade docente a acumular com a função principal, pelo que haverá que atender ao disposto, sobre a sua limitação, na alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

9.ª E muito menos se ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários das condições de ingresso na carreira docente universitária, antes se ocupando, tão somente, da possibilidade de acumulação com atividade docente, a qual pode ser exercida sem ingresso nessa carreira.

10.ª Não permitindo, assim, o artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a acumulação de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo, mas, tão-somente, o exercício de funções de ensino e investigação como docente universitário convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal exercida na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

11.ª Nos termos do artigo 218.º, n.º 1, do Código do Trabalho, o trabalhador que se encontre numa das situações enunciadas nas suas alíneas, pode, mediante acordo escrito, ser isento de horário de trabalho, constituindo modalidade supletiva do regime de isenção de horário, de acordo do artigo 219.º, n.º 2, do mesmo Código, a de não sujeição aos limites máximos do período normal de trabalho.

12.ª Tal regime de isenção de horário caracteriza-se, em qualquer das suas modalidades, por uma maior disponibilidade perante o empregador, tendo o trabalhador direito, nos termos do artigo 265.º do Código do Trabalho, a uma retribuição específica, que se justifica como contrapartida da disponibilidade acrescida, com a correspondente perda de autodisponibilidade, que lhe é exigida.

13.ª Uma universidade pública não pode proceder à contratação, nos termos do artigo 25.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, de um trabalhador para a categoria de professor auxiliar da carreira docente universitária, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, em aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, que seja previamente detentor de um contrato de trabalho sem termo com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários para o desempenho de funções de assessoria jurídica nesta entidade em regime de isenção de horário, mantendo-se, em regime de acumulação, no exercício das duas carreiras profissionais distintas.

Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, Excelência:

I

Na parte inicial da Informação n.º PRC/2/2015/GSG, de 13 de julho de 2015, do Senhor Secretário-Geral do Ministério da Educação e Ciência consignou-se o seguinte:

«A Universidade Nova de Lisboa pretende esclarecimento sobre a possibilidade legal de celebrar um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, como professor auxiliar da carreira docente universitária, em regime de acumulação, com um assessor do conselho diretivo da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), detentor de um contrato individual de trabalho sem termo, em regime de isenção de horário.

Com efeito, o docente em questão vem exercendo, em regime de acumulação de funções aplicável aos trabalhadores da CMVM, funções docentes como professor auxiliar convidado, tendo entretanto requerido, ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, a sua contratação como professor auxiliar, com efeitos reportados a 1 de setembro de 2013,

nos termos do artigo 25.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), na redação dada pelo supracitado Decreto-Lei n.º 205/2009.

Nesta conformidade, e sem prejuízo do docente em causa reunir as condições legais para a contratação ao abrigo do regime transitório enunciado no citado n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, foi suscitada a questão da viabilidade da celebração de um contrato de trabalho por tempo indeterminado, em regime de período experimental, na categoria de professor auxiliar da carreira docente universitária, tendo em conta a situação jurídico-funcional de origem do trabalhador em causa e que este pretende acumular.

Atenta a controvérsia jurídica gerada em torno desta eventual contratação, bem como a divergência de entendimentos interpretativos quanto ao regime aplicável à situação de integração na carreira docente universitária, em acumulação com a de um trabalhador detentor de uma relação jurídico-profissional de natureza privada (contrato individual de trabalho sem termo), de caráter profissionalizante, a tempo inteiro e com isenção de horário, afigura-se-nos pertinente a intervenção nesta matéria da entidade com competência para emitir parecer de legalidade, isto é, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.»

«O Decreto-Lei n.º 205/2009 [1], na redação dada pela Lei n.º 8/2010, em sede de regime transitório [2] consagrou algumas situações excecionais de integração “*ope legis*” na carreira docente universitária de determinados docentes, nomeadamente docentes convidados, afastando o regime regra do concurso previsto nos estatutos desta carreira.

É neste contexto que o artigo 8.º, n.º 3, daquele Decreto-Lei n.º 205/2009 dispõe nos termos a seguir transcritos:

«Os assistentes convidados e os professores auxiliares convidados, com contrato em vigor na data da entrada em vigor do presente decreto-lei que, no período de cinco anos após essa data, venham a entregar a tese para obtenção do grau de doutor e a requerer as provas para a sua defesa continuam a beneficiar do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Estatuto, na redação anterior à do presente decreto-lei [3] pelo que, obtido o grau de doutor, são, caso manifestem essa vontade, contratados como professores auxiliares nos termos do artigo 25.º do Estatuto, na redação dada pelo presente decreto-lei.»

Resultando, assim, que o direito à contratação como professor auxiliar, em conformidade com o supra reproduzido n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, pressupõe a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- i. contrato em vigor no dia 1 de setembro de 2009;
- ii. obtenção do grau de doutor no período de cinco anos a contar de 1 de setembro de 2009;
- iii. ter sido assistente convidado há menos de cinco anos;
- iv) ter estado vinculado à respetiva escola durante, pelo menos, cinco anos.

Nesta medida, a subsunção na norma em apreço de algumas situações jurídico-funcionais de docentes cinge-se à verificação cumulativa dos requisitos a que alude o citado n.º 3 do artigo 8.º, o que permitirá a esses mesmos docentes, em abstrato, desde que manifestem essa vontade, usufruírem do direito à contratação como professores auxiliares, em período experimental, nos termos do artigo 25.º da atual redação do estatuto da carreira docente universitária (vide n.º 3 do artigo 8.º *in fine*).

Sendo certo que a contratação como professor auxiliar da carreira docente universitária que se seguirá realizar-se-á em conformidade com o estabelecido no artigo 25.º do mesmo ECDU, cujo teor a seguir se transcreve:

«1 — Os professores auxiliares são contratados por tempo indeterminado por um período experimental de cinco anos, findo o qual, em função de avaliação específica da atividade desenvolvida realizada de acordo com critérios fixados pelo órgão legal e estatutariamente competente da instituição de ensino superior, é mantido o contrato por tempo indeterminado, salvo se o órgão máximo da instituição de ensino superior, sob proposta fundamentada aprovada por maioria dos membros em efetividade de funções, de categoria superior e de categoria igual desde que não se encontrem em período experimental, do órgão legal e estatutariamente competente, decidir no sentido da sua cessação.

2 — Em caso de decisão no sentido da cessação, após um período suplementar de seis meses, de que o docente pode prescindir, cessa a relação contratual, regressando o docente, se for caso disso, à situação jurídico-funcional de que era titular antes do período experimental, quando constituída e consolidada por tempo indeterminado.

3 — A decisão a que se refere o n.º 1 é comunicada ao professor até seis meses antes do termo do período experimental.

4 — Em caso de incumprimento, total ou parcial, do prazo estipulado no número anterior, a instituição de ensino superior fica obrigada a pagar ao docente uma indemnização de valor igual à remuneração base correspondente ao período de antecedência em falta quando haja cessação da relação contratual.»

E, na parte final da mesma Informação, foi proposto a Vossa Excelência que a situação fosse submetida a apreciação deste Corpo Consultivo, no sentido de serem esclarecidas as seguintes questões:

«1 — Nos termos do artigo 25.º do ECDU, pode uma universidade pública contratar um trabalhador para a categoria de professor auxiliar da carreira docente universitária, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, em aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, que seja previamente detentor de um contrato de trabalho sem termo com a CMVM para o desempenho de funções de assessoria jurídica nesta entidade em regime de isenção de horário, mantendo-se, em regime de acumulação, no exercício das duas carreiras profissionais distintas?

2 — O artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM ao permitir como atividade profissional cumulável com o trabalho na CMVM o ensino e investigação ao nível universitário é uma norma especial que se sobrepõe aos artigos 21.º e 22.º da LTFP, aplicáveis aos docentes Universitários de carreira com contrato de trabalho por tempo indeterminado que pretendam acumular as funções docentes com outras funções? E, sobrepondo-se, permite o cúmulo de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo ou, tão só, o exercício de funções de ensino e investigação como docente convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal que é a exercida na CMVM?»

Relativamente a esta informação, exarou Vossa Excelência, em 23 de julho do corrente ano, o seguinte despacho:

«Vejo com muita preocupação a possibilidade aflorada de ser permitida a acumulação de funções na carreira docente do ensino universitário em regime de tempo integral, com a exigência delas decorrente, com um contrato individual de trabalho em tempo inteiro.

A contratação de individualidades de reconhecida competência científica, pedagógica e profissional cuja colaboração se revista de interesse e necessidade inegáveis para o exercício de funções docentes no ensino superior universitário deve, no meu entender, ser feita, como previsto no ECDU, em tempo parcial e como pessoal especialmente contratado.

Ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República com pedido de parecer.»

Pedido que foi recebido em 24 de julho do corrente ano, tendo, em 6 de agosto, sido exarado despacho, pelo Senhor Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República, em que se determinou a distribuição como parecer urgente.

Cumpre, pois, emitir parecer.

II

Nos termos dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa:

«1. No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

(...)

4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.

5. A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades.»

Relativamente ao âmbito subjetivo deste artigo, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁴ referem o seguinte:

«No âmbito subjetivo do presente artigo incluem-se:

a) Todos os trabalhadores da Administração pública civil, estatal, regional e local;

b) Os militares e agentes militarizados, como foi salientado na discussão parlamentar das alterações ao artigo, tendo sido nomeados como “funcionários públicos”, “funcionários públicos especiais”, “agentes do Estado”;

c) Os trabalhadores das estruturas administrativas dos órgãos de soberania e de outros órgãos do Estado (v. g., Presidente da República,

Assembleia da República, tribunais, Provedor de Justiça, etc.) e os da Administração eleitoral;

d) Os trabalhadores das empresas públicas que prestem serviços públicos essenciais, constitucionalmente regulados, como é o caso dos trabalhadores de estabelecimentos de saúde integrados na Administração Pública;

e) Os trabalhadores das entidades públicas independentes.

Mais amplamente, pode dizer-se que estão aqui contempladas as relações de emprego estabelecidas com um empregador público, independentemente da natureza e da forma dos vínculos jurídicos.»

Por seu turno, JOÃO ALFAIA⁵, após sublinhar que a acumulação de funções públicas, assume, nos termos do n.º 4 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, caráter excepcional e que o conceito de *lugar público* tem sido utilizado em duas aceções distintas — a restrita ao lugar ocupado em regime de direito público e a que abrange os lugares de todas as pessoas coletivas de direito público, independentemente da natureza jurídica da relação de emprego respetiva, expende o seguinte:

«Julgamos que é precisamente nesta última aceção — que excede o âmbito dos lugares preenchidos através de relações jurídicas de emprego público — que deverá ser entendido o princípio constitucional que nos estamos a referir.

Efetivamente, a «ratio legis» é a de evitar a pluralidade de emprego na Administração Pública — ou, mais rigorosamente, nas pessoas coletivas de direito público — não só pela dispersão de esforços que daí resulta como, ainda, pelo prejuízo que causa a terceiros, pois haverá, assim, menos empregos disponíveis. Ora, tal motivo determinante existe obviamente tanto em relação a lugares ocupados em regime de direito público como em regime de direito privado.»

Autor que igualmente salienta⁶ que:

«A fórmula trabalhador da Administração Pública possui, inelutavelmente, âmbito mais vasto que a de agente funcionário. Com efeito, trabalhador da Administração Pública é aquele que presta serviço ou — se quisermos restringir alguma coisa — pelo menos todo aquele que presta serviço a uma pessoa coletiva de direito público através de relação jurídica de emprego (pública ou privada) e não apenas uma espécie de tal elemento humano, ou seja o profissional da função pública em regime de direito público (funcionário em sentido restrito).»

E para quem⁷:

«O conjunto das funções ou tarefas abrangidas nos cargos dos agentes (funcionários ou não) de todas as pessoas coletivas de direito público constitui a função pública que, assim, poderá ser definida como a atividade desenvolvida pelos órgãos e agentes das pessoas coletivas de direito público no sentido de assegurar — direta ou indiretamente — a satisfação das necessidades coletivas.»

Também ANTÓNIO GANHÃO⁸ consigna o seguinte:

«É sempre possível apreender, na descrição de uma qualquer função, se ela se inscreve ou não num núcleo de atribuições cuja prossecução se encontre a cargo de um ente público (e, por esta via, se ela visa o interesse público, se persegue fins públicos): se a análise conduzir a um resultado afirmativo (isto é, se a conclusão for no sentido de que a função visa fins públicos porque se inscreve no núcleo de atribuições de um ente público ou, encurtando circuitos, a função é exercida num organismo público) estaremos perante uma função pública; mas se, ao contrário, concluirmos negativamente (a função visa fins privados porque integrada nos objetivos de uma entidade privada ou, encurtando igualmente circuitos, a função é exercida numa entidade privada) aí teremos uma função privada.»

E, para PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR⁹:

«O n.º 4 do art. 269.º da Constituição estabelece o princípio geral da proibição de acumulação de empregos públicos, apenas permitindo que um trabalhador ocupe dois ou mais empregos públicos nas situações em que a lei o permita. Com tal proibição procura-se evitar o surgimento dos denominados turbo-funcionários e a ocorrência de um fenómeno de concentração do emprego público, com nefastas consequências em termos de democraticidade no acesso ao Estado, distribuição equitativa de rendimentos e eficiência do aparelho administrativo.»

Salientando J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁰ o seguinte:

«Da proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos (n.º 4) — que constava já da Constituição de 1933 (art. 27.º) — decorre

que cada trabalhador ou agente do Estado e demais entidades públicas só pode, em princípio, ocupar um lugar, e exercer um cargo público. Esta proibição de acumulação em nada contraria a liberdade de profissão, pois, além de não atingir o conteúdo essencial do direito, é certamente uma das restrições impostas pelo “interesse coletivo”, expressamente admitidas na Constituição (cfr. art. 47.º).»

«A prescrição do n.º 5 traduz uma imposição legiferante de estabelecimento do sistema de incompatibilidades, de modo a garantir não só o princípio da imparcialidade da Administração (cfr. art. 266.º-2), mas também o princípio da eficiência (boa administração). Trata-se de impedir o exercício de atividades privadas que, pela sua natureza ou pelo empenhamento que exijam, possam conflitar com a dedicação ao interesse público ou com o próprio cumprimento dos horários e tarefas da função pública.»

Também acentuando JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹¹ o seguinte:

«A *ratio* do n.º 4 encontra-se no princípio da necessária eficácia e unidade de ação da Administração (artigo 267.º, n.º 2). Trata-se de acautelar o cumprimento por parte dos funcionários e agentes das suas tarefas e de, à luz dos princípios de universalidade e de igualdade (artigos 12.º e 13.º), fazer corresponder a cada emprego ou cargo um funcionário ou agente e franquear o acesso à função pública dos que satisfaçam os correspondentes requisitos. E também fatores de ordem financeira apontam neste sentido.

Quanto ao estabelecimento de incompatibilidades entre o exercício do emprego e cargo público e outras atividades, além desses fundamentos, visa-se preservar o princípio da imparcialidade (artigo 266.º). Trata-se de impedir que o funcionário ou agente desempenhe as suas funções dividido entre o interesse público e interesses privados ou, porventura, entre interesses públicos diversos (interesses nacionais e regionais ou locais, por exemplo).»

Sendo certo que no supramencionado artigo 27.º da Constituição de 1933 se dispunha o seguinte:

«Não é permitido acumular, salvo nas condições previstas na lei, empregos do Estado ou das autarquias locais, ou daquele e destas.

§ único. O regime das incompatibilidades, quer de cargos públicos, quer destes com o exercício de outras profissões, será definido em Lei especial.»

Estas prescrições integravam, na versão originária, o corpo e o § 1.º do artigo 25.º, contendo este artigo do texto primitivo um § 2.º, que passou depois a constar do artigo 40.º e em que se prescrevia o seguinte: «Serão dificultadas, como contrárias à economia e à moral públicas, as acumulações de lugares em empresas privadas.»

E, tal como expende JOÃO ALFAIA¹²:

«Denomina-se incompatibilidade a impossibilidade de desempenhar, além do cargo correspondente ao lugar ocupado, outras funções, ou de ocupar outro lugar.

As incompatibilidades — que geram, em relação aos funcionários ou agentes, por elas atingidas, deveres negativos, ou seja a omissão de preenchimento de novo lugar ou desempenho de outras funções — constituem, assim, um limite em relação à matéria das acumulações. Isto é, a acumulação só poderá verificar-se quando não há incompatibilidade ou esta pode ser removida; logo que haja incompatibilidade ou ela não possa ser removida, não poderá haver acumulação.»

Sendo *absolutas* as incompatibilidades irremovíveis, aquelas em relação às quais é impossível obter autorização que as elimine e *relativas* as incompatibilidades que são suscetíveis de ser removidas através de autorização da entidade competente.

III

1. De acordo como disposto no artigo 79.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹³, «os trabalhadores com vínculo de emprego público constituído por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras».

Sendo certo que, nos termos do artigo 2.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, primeiro artigo do Capítulo I — *Categorias e funções do pessoal docente* e que tem por epígrafe *Categorias*:

«As categorias do pessoal docente abrangido por este diploma são as seguintes:

- a) Professor catedrático;
- b) Professor associado;
- c) Professor auxiliar;
- d) (*Revogada.*)
- e) (*Revogada.*)»

E, tal como acentua, em anotação a este artigo, PAULO VEIGA E MOURA¹⁴:

«O artigo em anotação estabelece que a carreira do pessoal docente universitário é constituída apenas por três categorias, justamente as únicas em que o exercício de funções é efetuado através de um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.»

«Tenha-se presente, contudo, que a circunstância de a carreira só ser integrada pelas três categorias aqui referidas — professor catedrático, associado e auxiliar — não significa que as instituições universitárias não possam contratar outros docentes. Bem pelo contrário, o artigo imediatamente seguinte demonstra claramente que, além dos professores integrados na carreira, podem desempenhar funções nas instituições de ensino superior outros docentes — sejam eles professores visitantes, professores convidados, assistentes convidados, leitores ou monitores -, os quais, no entanto, não integram a carreira, não são contratados por tempo indeterminado e em alguns aspetos estão sujeitos a um regime substancialmente diferente.»

Efetivamente, nos termos do subsequente artigo 3.º, que tem por epígrafe *Pessoal especialmente contratado*:

«1 — Além das categorias enunciadas no artigo anterior, podem ainda ser contratadas para a prestação de serviço docente individualidades, nacionais ou estrangeiras, de reconhecida competência científica, pedagógica ou profissional, cuja colaboração se revista de interesse e necessidade inegáveis para a instituição de ensino superior em causa.

2 — As individualidades referidas no número precedente designam-se, consoante as funções para que são contratadas, por professor convidado, assistente convidado ou leitor, salvo quanto aos professores de instituições de ensino superior estrangeiras, que são designados por professores visitantes.

3 — Podem ainda ser contratados como monitores estudantes de ciclos de estudos de licenciatura ou de mestrado da própria instituição de ensino superior ou de outra instituição de ensino superior.

4 — São igualmente designados por professores visitantes as individualidades referidas no n.º 1 que sejam investigadores de instituições científicas estrangeiras ou internacionais.»

1.2. No preâmbulo do supramencionado Decreto-Lei n.º 205/2009 destacou-se, designadamente, na revisão da carreira docente universitária operada pelo mesmo, a consagração do regime de dedicação exclusiva como regime-regra, sem prejuízo da opção do docente pelo regime de tempo integral e da possibilidade de transição entre regimes.

E, de facto, nos termos do artigo 67.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, que tem por epígrafe *Regimes de prestação de serviço*:

«1 — O pessoal docente de carreira exerce as suas funções, em regra, em regime de dedicação exclusiva.

2 — O exercício de funções é realizado em regime de tempo integral mediante manifestação do interessado nesse sentido.

3 — À transição entre os regimes de dedicação exclusiva e de tempo integral aplica-se o disposto no Decreto-Lei n.º 145/87, de 24 de março.

4 — O pessoal docente para além da carreira é contratado nos termos fixados pelo presente Estatuto.»

Expendendo, em anotação a este artigo, PAULO VEIGA E MOURA¹⁵ o seguinte:

«O art. 269.º da Constituição consagra o princípio da dedicação exclusiva ao interesse público, pelo que alguns dos trabalhadores ao serviço da Administração Pública estão obrigados a exercer as suas funções em regime de dedicação exclusiva, só podendo exercer outras funções, públicas ou privadas, quando expressamente autorizados

Em conformidade com esta imposição constitucional, o presente artigo vem determinar que os professores de carreira exercem, em regra, as suas funções em regime de dedicação exclusiva.

Esse só não será o regime de trabalho se manifestarem vontade de prestar serviço em regime de tempo integral, pelo qual podem optar logo no momento da celebração do contrato ou posteriormente, aplicando-se, neste último caso, as regras previstas no DL n.º 145/87, com as devidas adaptações.»

Sendo certo que nos termos do subsequente artigo 68.º, que tem por epígrafe *Regime de tempo integral*:

«1 — Entende-se por regime de tempo integral aquele que corresponde à duração semanal do trabalho para a generalidade dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas.

2 — A duração do trabalho a que se refere o número anterior compreende o exercício de todas as funções fixadas no capítulo I deste

diploma, incluindo o tempo de trabalho prestado fora da instituição de ensino superior que seja inerente ao cumprimento daquelas funções.

3 — Aos órgãos legal e estatutariamente competentes da instituição de ensino superior compete definir as medidas adequadas à efetivação do disposto nos números anteriores e ajuizar do cumprimento da obrigação contratual neles fixada.

4 — Pelo exercício das funções a que se referem os números anteriores, os docentes em tempo integral não poderão auferir outras remunerações, qualquer que seja a sua natureza, sob pena de procedimento disciplinar.

5 — Excetuam-se do disposto no número anterior os abonos respeitantes a:

- a) (Revogada.)
- b) Ajudas de custo;
- c) Despesas de deslocação.»

Por seu turno, nos termos do artigo 69.º deste Estatuto, que se ocupa do regime de tempo parcial:

«O regime de tempo parcial, o número total de horas de serviço semanal, incluindo aulas, sua preparação e apoio aos alunos, é contratualmente fixado.»

E, tal como acentua, em anotação a este artigo, PAULO VEIGA E MOURA¹⁶:

«Em regime de tempo parcial podem prestar funções apenas os docentes convidados e já não os professores de carreira (v. arts. 30.º a 33.º-A e 67.º).»

Também ALEIDA VAZ DE CARVALHO¹⁷ salienta o seguinte:

«O regime regra instituído para o exercício de funções do pessoal docente de carreira é o regime de dedicação exclusiva. No entanto, os docentes de carreira podem optar pelo regime de tempo integral.

Quanto ao pessoal docente especialmente contratado exerce funções em regime de dedicação exclusiva ou em tempo integral ou em tempo parcial, observado o disposto nos art.ºs 30.º a 33.º-A.»

Os referidos artigos 30.º a 33.º-A do Estatuto da Carreira Docente Universitária inserem-se na Secção II — *Pessoal especialmente contratado* do Capítulo III — *Regime de vinculação do pessoal docente* deste Estatuto.

Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, que se ocupa da contratação de professores visitantes, «os professores visitantes são contratados a termo certo e em regime de dedicação exclusiva, de tempo integral ou de tempo parcial, nos termos da lei e de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior».

Nos termos do artigo 31.º, n.º 1, que se ocupa da contratação de professores convidados, «os professores convidados são contratados a termo certo e em regime de tempo parcial, nos termos da lei e de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior».

Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, que se ocupa da contratação de assistentes convidados, «os assistentes convidados são contratados a termo certo e em regime de dedicação exclusiva, de tempo integral ou de tempo parcial, nos termos da lei e de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior.»

Ocupando-se os subsequentes artigos 32.º-A, 33.º e 33.º-A, respetivamente, de casos especiais de contratação, da contratação de leitores e da contratação de monitores.

Sendo certo que, nos termos do artigo 70.º do mesmo Estatuto, que tem por epígrafe *Dedicação exclusiva*:

«1 — O regime de dedicação exclusiva implica a renúncia ao exercício de qualquer função ou atividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal.

2 — A violação do compromisso referido no número anterior implica a reposição das importâncias efetivamente recebidas correspondentes à diferença entre o regime de tempo integral e o regime de dedicação exclusiva, para além da eventual responsabilidade disciplinar.

3 — Não viola o disposto no n.º 1 a percepção de remunerações decorrentes de:

- a) Direitos de autor;
- b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas;
- c) Ajudas de custo;
- d) Despesas de deslocação;
- e) Desempenho de funções em órgãos da instituição a que esteja vinculado;
- f) Participação em órgãos consultivos de instituição estranha àquela a que pertença, desde que com a anuência prévia desta última

e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;

g) Participação em avaliações e em júris de concursos ou de exames estranhos à instituição a que esteja vinculado;

h) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por entidades oficiais nacionais, da União Europeia ou internacionais, ou no âmbito de comissões constituídas por sua determinação;

i) Prestação de serviço docente em instituição de ensino superior pública diversa da instituição a que esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta última, se realize para além do período semanal de trinta e cinco horas de serviço e não exceda quatro horas semanais;

j) Atividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a instituição a que pertence e outras entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, quer no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de atividades da responsabilidade da instituição e que os encargos com as correspondentes remunerações sejam satisfeitos através de receitas provenientes dos referidos contratos ou subsídios, nos termos de regulamento aprovado pela própria instituição de ensino superior.

4—A perceção da remuneração prevista na alínea j) do número anterior só pode ter lugar quando a atividade exercida tiver nível científico ou técnico previamente reconhecido pelo órgão de direção da instituição de ensino superior como adequado à natureza, dignidade e funções destas últimas e quando as obrigações decorrentes do contrato ou da aceitação do subsídio não impliquem uma relação estável.»

Já quanto ao pessoal docente de carreira em regime de tempo integral, há que chamar à colação do disposto no artigo 51.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das instituições de ensino superior, regulando, designadamente, a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia.

Artigo em que se dispõe o seguinte:

«Artigo 51.º

Acumulações e incompatibilidades dos docentes

1—Os docentes das instituições de ensino superior públicas em regime de tempo integral podem, quando autorizados pela respetiva instituição, acumular funções docentes noutro estabelecimento de ensino superior, até ao limite máximo fixado pelo respetivo estatuto de carreira.

2—Os docentes dos estabelecimentos de ensino superior privados podem, nos termos fixados no respetivo estatuto de carreira, acumular funções docentes noutro estabelecimento de ensino superior.

3—A acumulação de funções docentes em instituições de ensino superior privadas por docentes de outras instituições de ensino superior, públicas ou privadas, carece, para além dos demais condicionamentos legalmente previstos, de comunicação:

a) Aos órgãos competentes das instituições de ensino superior respetivas, por parte do docente;

b) À Direção-Geral do Ensino Superior, pelas instituições de ensino superior.

4—As instituições de ensino superior públicas e privadas podem celebrar protocolos de cooperação visando a acumulação de funções docentes nos termos e com os limites dos números anteriores.

5—Os docentes em tempo integral numa instituição de ensino superior pública:

a) Não podem exercer funções em órgãos de direção de outra instituição de ensino superior;

b) Podem ser vogais de conselhos científicos, técnico-científicos ou pedagógicos de outra instituição de ensino superior.»

Sendo certo que, no Artigo 71.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, que tem por epígrafe *Serviço docente*, se estabelece o seguinte:

«1—Cada docente em regime de tempo integral presta um número de horas semanais de serviço de aulas ou seminários que lhe for fixado pelo órgão legal e estatutariamente competente da instituição de ensino superior, num mínimo de seis horas e num máximo de nove, sem prejuízo, contudo, do disposto no artigo 6.º

2—Quando tal se justifique, pode ser excedido o limite que concretamente tenha sido fixado nos termos do número anterior, contabilizando-se, nesta hipótese, o tempo despendido pelo respetivo docente, o qual, se assim o permitirem as condições de serviço,

pode vir a ser dispensado do serviço de aulas correspondente noutros períodos do ano letivo.

3—Para além do tempo de lecionação de aulas, o horário de serviço docente integra a componente relativa a serviço de assistência a alunos, devendo este, em regra, corresponder a metade daquele tempo.

4—Aos monitores cabe prestar o máximo de seis horas semanais de serviço.

5—(Revogado.)

6—É considerada como serviço docente a regência de cursos livres sobre matérias de interesse científico para a instituição de ensino superior não incluídas no respetivo quadro de disciplinas, desde que autorizadas pelo conselho científico.

7—O limite para a acumulação de funções ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, é de seis horas letivas semanais.»

E, tal como se consigna na Informação n.º PRC/2/2015/GSG do Senhor Secretário-Geral do Ministério da Educação e Ciência:

«Os docentes das instituições de ensino universitário públicas em regime de tempo integral podem, quando autorizados pela respetiva instituição, acumular funções docentes noutro estabelecimento de ensino superior, até ao limite máximo de seis horas letivas semanais.

Sem prejuízo de estes mesmos docentes, uma vez que não se encontram abrangidos pelo regime de exclusividade, podem, quando autorizados, acumular funções docentes com outras funções, públicas ou privadas, ficando nesta matéria sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previstos na lei geral, aplicável aos restantes trabalhadores detentores de vínculo de emprego público.

Com efeito, não estabelecendo a lei especial (EDCU) um regime próprio de incompatibilidades e acumulações [18] aplicável aos docentes em regime de tempo integral com exceção do previsto em matéria de acumulação com funções docentes noutra instituição, o regime aplicável a estes docentes nestas matérias deverá ser o regime geral aplicável aos demais trabalhadores em funções públicas.»¹⁹

Ocorrendo que no artigo 20.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se estabelece que «as funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade», ocupando-se o artigo 21.º da mesma Lei da acumulação com outras funções públicas, o subseqüente artigo 22.º da acumulação com funções ou atividades privadas²⁰ e o seu artigo 23.º da autorização para acumulação de funções.

Sendo certo que no artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que tem por epígrafe *Acumulação com outras funções públicas*, se estabelece o seguinte:

«1—O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas não remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público.

2—O exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público e apenas nos seguintes casos:

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) Atividades 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, ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza.»

Tal como anotam PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR²¹:

«O presente artigo vem enunciar as situações em que é permitida a acumulação de funções ou empregos públicos, fazendo, no entanto, uma distinção entre a acumulação de funções públicas não remuneradas e a acumulação de funções remuneradas.

Em ambas as situações exige-se que haja um manifesto interesse público na acumulação de tais funções, pelo que não é um qualquer interesse público que poderá legitimar a concessão da autorização de acumulação de funções públicas, antes se exigindo a presença de um interesse público qualificado, o que significa que este tem de constituir um dado objetivo e de ser inquestionável aos olhos da comunidade, uma vez que foi intenção do legislador limitar a possibilidade de acumulação a situações verdadeiramente excecionais, onde não restem dúvidas sobre as vantagens que para a coletividade decorrem da acumulação.

Existindo um manifesto interesse público, então a possibilidade de o trabalhador exercer Funções públicas em acumulação varia consoante as funções a acumular sejam ou não remuneradas.

Se em causa estiver o exercício de uma atividade pública não remunerada, a acumulação será permitida sempre que se verifique o manifesto interesse público na acumulação de funções, independentemente do género ou natureza das funções públicas que se queiram acumular.

Se, pelo contrário, a atividade pública a acumular envolver a percepção de uma remuneração, a acumulação só poderá ser autorizada se, a par da verificação do manifesto interesse público, ocorrer alguma das situações taxativamente enunciadas nas diversas alíneas do n.º 2, o que significa que, fora do contexto das situações enunciadas neste número, não poderá haver lugar à acumulação, ainda que se verifique um interesse público relevante e manifesto. Deve, porém, ter-se presente que legislação específica, particularmente os diplomas que estruturam as diversas carreiras especiais, pode prever outras situações de acumulação de funções públicas, hipótese essa em que a acumulação dependerá da ocorrência da situação tipificada em tais normas e ainda da existência de manifesto interesse público na acumulação.»

E, ocupando-se, presentemente, o artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, da acumulação com outras funções públicas, cumpre salientar que esta matéria se encontrava antes regulada no artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e que foi revogada pelo artigo 42.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, com exceção das normas transitórias abrangidas pelos artigos 88.º a 115.º.

Ora, também na última redação do n.º 2, alínea f), daquele artigo 27.º se estabelecia que, sendo remuneradas e havendo manifesto interesse público na acumulação, o exercício de funções podia ser acumulado com o de outras funções públicas nos casos de «atividades 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.»²²

Podendo, igualmente, mencionar-se, por exemplo, o regime que decorre da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto²³, que regula, de acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, «o regime do exercício de funções pelos titulares de órgãos de soberania e por titulares de outros cargos políticos», mais se dispoñdo no seu artigo 2.º que «o regime constante do presente diploma é ainda aplicável aos titulares de altos cargos públicos».

Estabelece-se no artigo 7.º da Lei n.º 64/93, o seguinte:

«1—A titularidade de altos cargos públicos implica a incompatibilidade com quaisquer outras funções remuneradas.

2—As atividades de docência no ensino superior e de investigação não são incompatíveis com a titularidade de altos cargos públicos, bem como as inerências a título gratuito.

3—(Revogado.)

4—(Revogado.)»

Ora, em anotação ao disposto no n.º 2 deste artigo, que, tal como o n.º 1, não sofreu qualquer alteração e em que se alude *tout court*, a *atividades de docência no ensino superior*, ANA PAULA MARÇALO e JOSÉ MANUEL MEIRIM²⁴ consignam que, nesta matéria, mantém validade o determinado pelo Despacho Conjunto n.º 41/ME/90, de 26 de fevereiro²⁵.

Sendo este Despacho Conjunto do seguinte teor:

«Considerando que os Decs.-Lei 323/89 e 427/89, respetivamente, de 26-9 e 7-12, preveem expressamente a possibilidade do pessoal dirigente e, bem assim, dos demais funcionários e agentes exercerem, em acumulação, atividades docentes em estabelecimentos de ensino superior, condicionando-as, todavia, a limite a fixar em despacho dos Ministros das Finanças e da Educação;

Considerando a importância dessas funções e a necessidade de continuar a assegurar a colaboração prestada, em regime de acumulação, por funcionários e agentes de diversas categorias:

Determina-se, ao abrigo da al. a)²⁶ do n.º 2 do art.º 9.º do Dec.-Lei 323/89, de 26-9, e da al. d) do n.º 2 do art.º 31.º do Dec.-Lei 427/89, de 7-9²⁷, o seguinte:

1—O limite de horário de atividades docentes exercidas em acumulação com o serviço prestado, quer na qualidade de pessoal dirigente, quer na de simples funcionário ou agente, não poderá ser superior a metade da duração do horário de atividade exercida em regime de tempo completo, arredondado, quando necessário, por excesso, para a unidade hora imediatamente superior.

2—A metade da duração do horário referida no número anterior inclui as horas correspondentes às componentes letivas, de apoio a alunos e de preparação das aulas.»

Tendo-se salientado no parecer n.º 85/91, de 28 de fevereiro de 1992, deste corpo consultivo, decorrer das normas em que este Despacho Conjunto se baseou e também do mesmo, especialmente do seu preâmbulo, que as atividades docentes não são — não devem ser — o cargo ou função principal (dos cargos acumulados).

Mais ocorrendo que, na ausência de ulterior despacho conjunto com idêntico conteúdo, o Despacho Conjunto n.º 41/ME/90 tem vindo a ser invocado em despachos atinentes à acumulação de funções públicas com atividades de docência no ensino superior.

Assim e por exemplo, no Despacho Conjunto n.º 2343/2012, do Senhor Ministro de Estado e das Finanças e do Senhor Ministro da Solidariedade Social e da Segurança Social, de 30 de janeiro de 2012²⁸, determinou-se, designadamente, o seguinte:

«1—A acumulação do exercício de funções executivas de membro do conselho diretivo do Instituto da Segurança Social, I. P., com atividades de docência em estabelecimentos de ensino superior público ou de interesse público depende do cumprimento dos seguintes limites:

a) O horário de atividades docentes exercidas em acumulação de funções deve respeitar os limites estabelecidos na alínea f) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, e no despacho conjunto n.º 41/ME/90, de 26 de fevereiro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 73, de 28 de março de 1990;

b) Qualquer outra colaboração, além da atividade regular prevista na alínea anterior, deverá ter natureza pontual e deverá igualmente respeitar os limites previstos na mesma alínea.»

E já na vigência da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, poderão elencar-se os despachos do Senhor Ministro da Economia n.ºs 1969/2015, de 13 de fevereiro²⁹ de 2015 e 2643/2015, de 23 de fevereiro³⁰.

Aliás, no parecer n.º 42/2008, de 1 de fevereiro de 2010, deste corpo consultivo, consignou-se o seguinte:

«Na sequência dos Decretos-Leis n.ºs 329/89 e 427/89, foi proferido (...) o despacho conjunto n.º 41/ME/90, de 26 de fevereiro de 1990, que se mantém em vigor, tendo sido aplicado desde então ao abrigo de vários diplomas legais recentes. E tanto é assim que ainda em 16 de dezembro de 2009 foi proferido pelo Primeiro-Ministro o despacho n.º 38/2010, publicado na 2.ª série do Diário da República, de 5 de janeiro, autorizando o exercício de funções públicas em acumulação com «a atividade de docência em estabelecimento do ensino superior, de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 50/2005, de 30 de agosto, observando os limites temporais estabelecidos no despacho conjunto n.º 41/M/90, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 73, de 28 de março de 1990». Mas muitos outros têm sido proferidos no mesmo sentido. E, se atentarmos no que se proclama naqueles diplomas legais, bem pode dizer-se que se mantém os seus pressupostos.

Portanto, é de seguir a doutrina daquele despacho.»

Mais ocorrendo que, na plena vigência do Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio (regime de incompatibilidades do pessoal de livre designação por titulares de cargos políticos)³¹, se concluiu, no parecer n.º 45/2007, de 17 de janeiro de 2008, deste corpo consultivo, designadamente, o seguinte:

«Não é permitida a acumulação das funções de chefe de gabinete da Câmara Municipal das Lajes do Pico com a atividade docente, em tempo integral, na Universidade de Évora, não só por não respeitar os pressupostos legais de autorização previstos no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, e no artigo 31.º, n.º 2, alínea d), e n.º 5, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro (aplicáveis por remissão do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio), como também por incompatibilidade material, de espaço e de tempo, de exercício simultâneo das duas atividades.»

Consubstanciando-se tal remissão na circunstância de, na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, se excetuarem das incompatibilidades estabelecidas no n.º 1 desse artigo, «as atividades docentes em instituições de ensino superior, nos termos da legislação em vigor.»

Normativo em que em que, assim, se clarificou que as atividades docentes em instituições de ensino superior seriam aquelas cujo exercício fosse compatível com a «legislação em vigor.»

Mais cumprindo salientar que também mereceu referência, no âmbito deste parecer, a norma do n.º 3 do artigo 67.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, na redação então vigente³², em que se estabelecia o seguinte:

«Os professores convidados, os assistentes convidados e os leitores, quando desempenhem outras funções públicas ou privadas, consideradas pelo conselho científico como incompatíveis com a prestação de serviço em tempo integral, serão contratados em regime de tempo parcial, nos termos do artigo 69.º»

IV

A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro (quarta revisão constitucional) veio aditar ao artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa um novo n.º 3 com a seguinte redação: «A lei pode criar entidades administrativas independentes.»

Visou-se solucionar as dúvidas quanto à legitimidade constitucional destas entidades, que têm natureza administrativa e desfrutam de independência³³.

Tal como acentua JOSÉ LUCAS CARDOSO³⁴:

«As autoridades administrativas independentes são, em primeiro lugar, “entidades inequivocamente públicas” [35] na medida em que são criadas pelos órgãos de soberania para prossecução de fins do Estado e os seus titulares são designados pelos órgãos do poder político sem qualquer limitação em razão da representação de interesses sectoriais.»

Tendo-se estabelecido na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprovou a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, deverem os estatutos das entidades reguladoras então existentes ser adaptados por decreto-lei ao disposto na lei-quadro (artigo 3.º, n.º 1) e sendo a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários nela reconhecida como entidade reguladora (artigo 3.º, n.º 3, alínea b)).

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, desta Lei-Quadro (aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013):

«As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.»

Dispondo-se no n.º 1 do seu artigo 32.º que «aos trabalhadores das entidades reguladoras é aplicado o regime do contrato individual de trabalho.»

Todavia, nos termos do n.º 4 deste artigo:

«A adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

Sendo certo que, de acordo com o n.º 9 do mesmo artigo:

«Os estatutos de cada entidade reguladora podem definir outras incompatibilidades e outros impedimentos aplicáveis aos trabalhadores e prestadores de serviços e aos titulares de cargos de direção ou equiparados.»

Ora, os atuais estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro³⁶, em cujo preâmbulo se salientou «a necessidade de conformar os estatutos da CMVM com a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo» e em cujo artigo 1.º, n.º 1, se estabeleceu o seguinte:

«O presente diploma aprova os estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), em conformidade com o disposto na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (lei-quadro das entidades reguladoras).»

E, no artigo 2.º, alínea a), destes estatutos, dispõe-se que a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários se rege, designadamente, pelas normas constantes da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

Dispondo-se no artigo 35.º, n.º 1, destes estatutos que «aos trabalhadores da CMVM é aplicado o regime do contrato individual de trabalho.»

Sendo certo que, nos termos do n.º 2 do subsequente artigo 36.º:

«Os trabalhadores da CMVM não podem exercer outra atividade profissional ou prestar serviços de que resulte conflito de interesse com as suas funções na CMVM, com exceção da atividade de docente do ensino superior ou de investigação, se o conselho de administração o autorizar.»

E, nos termos do n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo:

«4—Os trabalhadores da CMVM não podem, por conta própria ou por conta de outrem, direta ou indiretamente, realizar quaisquer operações sobre instrumentos financeiros ou celebrar, modificar ou extinguir qualquer contrato de intermediação financeira, salvo nos seguintes casos:

- a) Se as operações tiverem por objeto fundos públicos, fundos de poupança-reforma ou poupança-reforma-educação ou do mercado monetário; ou
- b) Se o conselho de administração, por escrito, o autorizar.

5—A autorização a que se refere a alínea b) do número anterior apenas é concedida se a realização das operações ou a celebração, a modificação ou a extinção dos contratos em causa não afetarem o normal funcionamento do mercado, não resultarem da utilização de informação confidencial a que o trabalhador tenha tido acesso em virtude do exercício das suas funções e se, em caso de venda, tiverem decorrido mais de seis meses desde a data da aquisição dos instrumentos financeiros a vender.»

Cumprindo salientar que o n.º 2 do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários teve como antecedente o n.º 2 do artigo 31.º do Estatuto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários aprovado pelo Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro, em que se estabelecia o seguinte:

«Os trabalhadores da CMVM não podem exercer outra atividade profissional, ou prestar serviços de que resulte conflito de interesse com as suas funções na CMVM, com exceção da atividade de docente do ensino superior ou de colaboração temporária com entidade pública, se o conselho diretivo o autorizar.»

E que, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, dos mesmos estatutos, «os membros do conselho de administração da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários exercem as suas funções em regime de exclusividade», não podendo, designadamente, «ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem exercer qualquer outra função pública ou atividade profissional, salvo as atividades de docente ou de investigação, desde que não sejam remuneradas e sejam previamente comunicadas ao conselho de administração» (alínea a) deste n.º 2).

Aliás, nos termos do artigo 19.º, n.º 1, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras³⁷, «os membros do conselho de administração exercem as suas funções em regime de exclusividade», não podendo, designadamente, «ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas» (alínea a) deste n.º 1).

Ora, os números 7 e 8 deste artigo são do seguinte teor:

«7—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.

8—Em tudo o que não esteja especificamente regulado na presente lei-quadro e nos estatutos da entidade reguladora, os membros do conselho de administração ficam sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos estabelecido para os titulares de altos cargos públicos.»

Mais ocorrendo que, no n.º 5 do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras se estabelece o seguinte:

«Ficam sujeitos ao disposto nas alíneas b) e c)³⁸ do n.º 1 do artigo 19.º todos os trabalhadores das entidades reguladoras, bem como todos os prestadores de serviços relativamente aos quais possa existir conflito de interesses, designadamente quando se trate da prestação de serviços nas áreas jurídica e económico-financeira, cabendo ao conselho de administração aferir e acautelar a existência daquele conflito.»

V

Nos termos do artigo 218.º do Código do Trabalho, que tem por epígrafe *Condições de isenção de horário de trabalho*:

«1—Por acordo escrito, pode ser isento de horário de trabalho o trabalhador que se encontre numa das seguintes situações:

- a) Exercício de cargo de administração ou direção, ou de funções de confiança, fiscalização ou apoio a titular desses cargos;
- b) Execução de trabalhos preparatórios ou complementares que, pela sua natureza, só possam ser efetuados fora dos limites do horário de trabalho;
- c) Teletrabalho e outros casos de exercício regular de atividade fora do estabelecimento, sem controlo imediato por superior hierárquico.

2—O instrumento de regulamentação coletiva de trabalho pode prever outras situações de admissibilidade de isenção de horário de trabalho.

3—(Revogado.)

4—(Revogado.)»

Dispondo-se no subsequente artigo 219.º deste Código, que tem por epígrafe *Modalidades e efeitos de isenção de horário de trabalho*, o seguinte:

«1—As partes podem acordar numa das seguintes modalidades de isenção de horário de trabalho:

- a) Não sujeição aos limites máximos do período normal de trabalho;
- b) Possibilidade de determinado aumento do período normal de trabalho, por dia ou por semana;
- c) Observância do período normal de trabalho acordado.

2—Na falta de estipulação das partes, aplica-se o disposto na alínea a) do número anterior.

3—A isenção não prejudica o direito a dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, a feriado ou a descanso diário.

4—Constitui contraordenação grave a violação do disposto no número anterior.»

Por seu turno, no artigo 265.º do Código do Trabalho, que tem por epígrafe *Retribuição por isenção de horário de trabalho*, estabelece-se o seguinte:

«1—O trabalhador isento de horário de trabalho tem direito a retribuição específica, estabelecida por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou, na falta deste, não inferior a:

- a) Uma hora de trabalho suplementar por dia;
- b) Duas horas de trabalho suplementar por semana, quando se trate de regime de isenção de horário com observância do período normal de trabalho.

2—O trabalhador que exerça cargo de administração ou de direção pode renunciar à retribuição referida no número anterior.

3—Constitui contraordenação grave a violação do disposto no n.º 1.»

De acordo com este enquadramento legal e tal como acentua JOÃO LEAL AMADO³⁹:

«As partes poderão acordar numa das seguintes modalidades de isenção de horário, previstas no art. 219.º: isenção *total*, sem sujeição aos limites máximos do período normal de trabalho (esta é, aliás, a modalidade supletiva, como resulta do disposto no seu n.º 2); isenção *parcial ou limitada*, com possibilidade de determinado aumento do período normal de trabalho, diário ou semanal; isenção *modelada ou relativa*, com observância do período normal de trabalho acordado.

Note-se que, na economia da lei, o trabalhador isento de horário não ganha, antes perde, autodisponibilidade: é que o horário baliza a situação de heterodisponibilidade do trabalhador, o qual sabe que, fora desse horário, não terá de se sujeitar ao poder diretivo do empregador e prestar-lhe a correspondente atividade laboral (salvo, é claro, na hipótese de trabalho suplementar); ora, são essas balizas protetoras que vêm a ser removidas aquando da isenção de horário de trabalho — daí que a lei só admita a isenção num círculo relativamente limitado de situações, prevendo, ademais, o direito a uma retribuição específica para o trabalhador isento de horário, contrapartida da disponibilidade acrescida que lhe é exigida (art. 265.º do CT).»

Cumprindo salientar que a atividade laboral em que se perfile a exigência de uma disponibilidade alargada no tempo é, muito justamente,

um tipo de atividade que se liga à situação de isenção de horário de trabalho e que, em qualquer das modalidades desta, se justifica suplemento remuneratório⁴⁰.

Sendo certo que MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO⁴¹ também assinala que «o trabalhador isento de horário tem direito a um *acréscimo remuneratório global* para compensar a sua maior disponibilidade perante o empregador.»

E para BERNARDO DA GAMA LOBO XAVIER⁴²:

«O sistema de horário flexível permite uma maior personalização e um melhor equilíbrio entre a vida privada e a de trabalho e, sendo a critério do próprio trabalhador, não pode ser confundido com a isenção da alínea c) do n.º 1 do art. 219.º (com observância do período normal de trabalho). Na realidade, nessa forma de isenção (à qual está ligada também uma retribuição especial), a situação não é de escolha do trabalhador, mas de permissão ao empregador, à medida das suas necessidades de produção, de beneficiar de trabalho dentro de um espaço de tempo mais alargado. Ao contrário do sistema de trabalho flexível, em que o trabalhador constrói quotidianamente o seu horário, no caso da já descrita isenção de horário, o trabalhador fica sujeito a uma disponibilidade mais alargada em benefício da empresa e exposto, portanto, a mudanças constantes do seu planeamento de vida.»

VI

Enunciado que foi o enquadramento jurídico (constitucional e infra-constitucional) essencialmente relevante para a dilucidação da matéria em apreciação, cumpre tomar posição sobre as questões formuladas.

É o que se passará a fazer.

1. Questão de saber se o artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários ao permitir, como atividade cumulável com o trabalho na CMVM, o ensino e investigação ao nível universitário, é uma norma especial que se sobrepõe aos artigos 21.º e 22.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aplicáveis aos docentes universitários de carreira com contrato de trabalho por tempo indeterminado que pretendam acumular as funções docentes com outras funções e, sobrepondo-se, permite o cúmulo de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo ou, tão só, o exercício de funções de ensino e investigação como docente convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal que é a exercida na CMVM.

1.1. Tal como acentua Inocêncio GALVÃO TELLES⁴³:

«Não deve pensar-se que o Direito *especial* tem natureza de *exceção*. Ele não está para o Direito *geral* na relação que existe entre *exceção e regra*, é antes um seu *complemento*, uma sua *especificação*. O Direito *especial* visa desenvolver o Direito *geral* em certo ou certos sentidos.»

E, tal como refere JOSÉ DIAS MARQUES⁴⁴:

«As normas especiais, entendendo-se por tais (...) as que regulam matérias que são espécie de outras mais gerais, configuram-se muito frequentemente, como *desenvolvimentos* destinados a *concretizar* aqueles princípios gerais ou como complementos deles, destinados a *integrar* os aspetos (específicos de tais matérias particulares) não contemplados naqueles mesmos princípios.»

E as relações entre normas gerais e especiais «serão de cumulação quando se trata de normas especiais complementares ou integrativas.»

Salientando, a propósito da relação de especialidade entre normas, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO⁴⁵:

«A relação é de especialidade quando as normas estão entre si em relação de género a espécie. Uma das normas caberia integralmente no conteúdo de outra.»

«A previsão mais concreta pode trazer uma solução compatível com a aplicação da regra geral. Pode representar um complemento à aplicação daquela regra geral.»

E, segundo Karl Larenz⁴⁶:

«Sempre que as consequências jurídicas das proposições jurídicas entre si concorrentes são entre si compatíveis, trata-se de saber se as consequências jurídicas da norma especial só complementam, nos termos da intenção reguladora da lei, a norma mais geral, a modificam, ou, ao invés, a devem substituir no seu âmbito de aplicação. Esta é uma questão de interpretação (teleológica e sistemática). Só quando as consequências jurídicas se excluem é que a relação lógica de especialidade conduz necessariamente ao afastamento da norma mais geral, já que no caso contrário a norma especial não teria qualquer âmbito de aplicação.»

Consignando, relativamente ao conceito de norma especial, Ana Prata⁴⁷ o seguinte:

«A norma especial consagra um regime que, não se encontrando em oposição ao regime geral, tem, em relação a este, certas particularidades, conformes com o setor específico de relações a que se aplica. Isto é, constituindo a previsão da norma especial um sub-conjunto da previsão da norma geral, caracterizado como uma espécie desta última, o regime estabelecido pela norma especial tem, relativamente ao regime geral, as especificidades adequadas à espécie que contempla.»

1.2. Sendo o texto o ponto de partida da interpretação, ocorre que, tal como se prescreve no artigo 9.º, n.º 1, do Código Civil, «a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo.» importa considerar o elemento lógico de interpretação, que se subdivide nos elementos racional (ou teleológico), sistemático e histórico⁴⁸.

Ora tal como acentua JOÃO BATISTA MACHADO⁴⁹, a propósito do emento sistemático de interpretação (contexto da lei e lugares paralelos):

«Este elemento compreende a consideração das outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretanda, isto é, que regulam a mesma matéria (*contexto da lei*), assim como a consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins (*lugares paralelos*). Compreende ainda o “lugar sistemático” que compete à norma interpretada no ordenamento global, assim como a sua consonância com o espírito ou unidade intrínseca de todo o ordenamento jurídico.

Baseia-se este subsídio interpretativo no postulado da coerência intrínseca do ordenamento, designadamente no facto de que as normas contidas numa codificação obedecem por princípio a um pensamento unitário.»

Importando reter que, tal como salienta JOÃO DE CASTRO MENDES⁵⁰:

«A ordem jurídica forma um sistema, de elementos coordenados e homogêneos entre si, não podendo comportar contradições. Daqui resulta que as leis se interpretam umas pelas outras — cada norma e conjunto de normas funciona em relação às outras como elemento sistemático de interpretação.»

1.3. Como se viu, nos termos do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, a adoção do regime do contrato individual de trabalho relativamente aos trabalhadores das entidades reguladoras «não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas» (n.º 4), podendo 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 direção ou equiparados (n.º 9).

Havendo os atuais estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários sido aprovados devido à necessidade de adaptação ao disposto na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2013)⁵¹ e dispendo-se no artigo 2.º, alínea a), destes estatutos, que a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários se rege, designadamente, pelas normas constantes da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

É neste enquadramento que, no artigo 36.º dos mesmos estatutos, se definem «outras incompatibilidades» que não colocam em causa, antes densificam, «os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

Estando em causa «outras incompatibilidades» que acrescem às «legais estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

Que se trata de «acrescer» foi textualmente explicitado, relativamente aos membros do conselho de administração, no atrás transcrito n.º 7 do artigo 19.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

De facto, como também decorre da transcrição, a que se procedeu *supra*, do artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, na economia desta Lei, o exercício de funções públicas pode ser acumulado com outras funções públicas remuneradas, desde que a acumulação revista manifesto interesse público, no caso de «atividades 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.»

Não se exigindo, assim, no que a atividade docente concerne, que esteja em causa atividade de docência no ensino superior.

Assim, contrariamente ao que ocorre no regime geral do trabalho em funções públicas, os trabalhadores da Comissão do Mercado de Valores

Mobiliários não podem acumular as suas funções com atividades docentes que não sejam exercidas no ensino superior.

E, na ausência da norma estatutária em apreço, revestindo-se a acumulação de manifesto interesse público, poderiam ser autorizados a fazê-lo, dado que no n.º 4 do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras se opera remissão para o regime de acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecido para os trabalhadores em funções públicas.

Sendo certo que, por força da remissão operada pelo n.º 4 do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, para o regime de acumulações e incompatibilidades estabelecido na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e, assim, designadamente, para o disposto no artigo 20.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, as funções dos trabalhadores da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários «são, em regra, exercidas em regime de exclusividade».

As normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades encontram-se, pois, numa relação lógico-jurídica de especialidade relativamente às normas da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que se ocupam da mesma matéria e que, por força da norma *per relationem* do artigo do artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, são aplicáveis aos trabalhadores da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Todavia, tal especialidade tem o alcance de acrescentar incompatibilidades, assim limitando a possibilidade de acumulações e apenas nesta medida se afirma prevalência das normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades sobre as normas gerais da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

E, concretamente, a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, no que ao exercício de atividade docente remunerada concerne, a qual não pode ser, na economia desta norma, a função principal, apenas prevalece sobre a norma do artigo 21.º, n.º 2, alínea c), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas na medida em que restringe a possibilidade de acumulação ao exercício de atividade de docente do ensino superior.

Não se ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários da duração da atividade docente a acumular com a função principal, pelo que haverá que atender ao disposto, sobre a sua limitação, na alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

E muito menos ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários das condições de ingresso na carreira docente universitária, antes se ocupando, tão somente, da possibilidade de acumulação com atividade docente, a qual pode ser exercida sem ingresso nessa carreira.

Podendo, assim, afirmar-se que o artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários não permite a acumulação de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo, mas, tão-somente, o exercício de funções de ensino e investigação como docente universitário convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal exercida na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

2. Questão de saber se, nos termos do artigo 25.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, uma universidade pública pode contratar um trabalhador para a categoria de professor auxiliar da carreira docente universitária, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, em aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, que seja previamente detentor de um contrato de trabalho sem termo com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários para o desempenho de funções de assessoria jurídica nesta entidade em regime de isenção de horário, mantendo-se, em regime de acumulação, no exercício das duas carreiras profissionais distintas.

Esta questão merece, face ao antes exposto, resposta negativa.

De facto, está em causa o ingresso na carreira docente universitária, sendo certo que, como se viu, os professores desta carreira não podem exercer funções em regime de tempo parcial.

E, estando em causa funções que, são, em regra, exercidas em regime de exclusividade, não existe, como resulta do quadro normativo a cuja transcrição se procedeu *supra*, norma que permita a acumulação.

Aliás, tal como igualmente já se salientou, na economia do Código do Trabalho, o regime de isenção de horário caracteriza-se, em qualquer das suas modalidades, por uma maior disponibilidade perante o empregador, tendo o trabalhador direito a uma retribuição específica, que se justifica como contrapartida da disponibilidade acrescida, com a correspondente perda de autodisponibilidade, que lhe é exigida.

VII

Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª A norma do n.º 4 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos da qual «não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei», tem como *ratio legis* a de evitar a pluralidade de emprego nas pessoas coletivas de direito público, sendo por ela contempladas as relações de emprego estabelecidas com um empregador público, independentemente da natureza e da forma dos vínculos jurídicos.

2.ª As entidades administrativas independentes são entidades inequivocamente públicas, tendo natureza administrativa e as entidades reguladoras são, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da respetiva Lei-Quadro (aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, pelo que os seus trabalhadores, prestando um serviço que visa o interesse público, exercem uma função pública.

3.ª Daí que, dispondo-se no n.º 1 do artigo 32.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras que «aos trabalhadores das entidades reguladoras é aplicado o regime do contrato individual de trabalho», se estabeleça, no n.º 4 deste artigo, que «a adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

4.ª No Estatuto da Carreira Docente Universitária consagrou-se, como regime-regra para o pessoal docente de carreira, o regime de dedicação exclusiva, o qual apenas poderá ser substituído, no caso de opção do docente nesse sentido, pelo regime de tempo integral, não podendo o pessoal docente de carreira, de acordo com o disposto nos artigos 30.º a 33.º-A e 67.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, prestar funções em regime de tempo parcial.

5.ª As normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades encontram-se, numa relação lógico-jurídica de especialidade relativamente às normas da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que se ocupam da mesma matéria e que, por força da norma *per relationem* do artigo do artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, são aplicáveis aos trabalhadores da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

6.ª Todavia, tal especialidade tem o alcance de acrescentar incompatibilidades, assim limitando a possibilidade de acumulações e apenas nesta medida se afirma prevalência das normas do artigo 36.º dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários que se ocupam de acumulações e incompatibilidades sobre as normas gerais da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

7.ª E, concretamente, a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, no que ao exercício de atividade docente remunerada concerne, a qual não pode ser, na economia desta norma, a função principal, apenas prevalece sobre a norma do artigo 21.º, n.º 2, alínea c), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas na medida em que restringe a possibilidade de acumulação ao exercício de atividade de docente do ensino superior.

8.ª Não se ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários da duração da atividade docente a acumular com a função principal, pelo que haverá que atender ao disposto, sobre a sua limitação, na alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

9.ª E muito menos se ocupando a norma do artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários das condições de ingresso na carreira docente universitária, antes se ocupando, tão somente, da possibilidade de acumulação com atividade docente, a qual pode ser exercida sem ingresso nessa carreira.

10.ª Não permitindo, assim, o artigo 36.º, n.º 2, dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a acumulação de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo, mas, tão-somente, o exercício de funções de ensino e investigação como docente universitário convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal exercida na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

11.ª Nos termos do artigo 218.º, n.º 1, do Código do Trabalho, o trabalhador que se encontre numa das situações enunciadas nas suas alíneas, pode, mediante acordo escrito, ser isento de horário de trabalho, constituindo modalidade supletiva do regime de isenção de horário, de acordo do artigo 219.º, n.º 2, do mesmo Código, a de não sujeição aos limites máximos do período normal de trabalho.

12.ª Tal regime de isenção de horário caracteriza-se, em qualquer das suas modalidades, por uma maior disponibilidade perante o empregador, tendo o trabalhador direito, nos termos do artigo 265.º do Código do Trabalho, a uma retribuição específica, que se justifica como contra-

partida da disponibilidade acrescida, com a correspondente perda de autodisponibilidade, que lhe é exigida.

13.ª Uma universidade pública não pode proceder à contratação, nos termos do artigo 25.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, de um trabalhador para a categoria de professor auxiliar da carreira docente universitária, em regime de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em período experimental, em aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio, que seja previamente detentor de um contrato de trabalho sem termo com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários para o desempenho de funções de assessoria jurídica nesta entidade em regime de isenção de horário, mantendo-se, em regime de acumulação, no exercício das duas carreiras profissionais distintas.

Este Parecer foi Votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 24 de setembro de 2015.

Maria Joana Raposo Marques Vidal — Luis Armando Bilro Verão (Relator) — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita (com declaração de voto de vencido anexo) — Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão (com declaração de voto de vencida em anexo).

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Declaração de Voto de Vencido

§ I. Nesta declaração pretende-se, apenas, explicitar de forma sintética os motivos que determinam o afastamento relativamente às conclusões 6.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª e 13.ª (na medida em que esta última constituiu corolário das outras quatro)⁵².

Ao nível casuístico, os problemas da incompatibilidade ou acumulação pessoal de duas funções exigem a interseção de dois planos de análise autónomos quanto a cada uma das funções envolvidas — na matéria objeto de consulta a acumulação da função de docente universitário e de trabalhador da Comissão de Mercados de Valores Mobiliários (CMVM).

A conclusão 4.ª do parecer naquilo que se reporta à carreira universitária não nos merece divergência⁵³.

De qualquer modo, o parecer visa a resposta a perguntas jurídicas genéricas, tendo como eixo o problema da admissibilidade de acumulação na perspetiva dos limites gerais abstratos estabelecidos para os trabalhadores da CMVM⁵⁴.

§ II. Primeiro aspeto que carece de ser ponderado reporta-se à suscetibilidade de aplicação a trabalhadores de entidades administrativas independentes com funções de regulação económica, como é o caso da CMVM, das normas da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) sobre incompatibilidades e acumulação de funções.

O artigo 2.º, alínea c), da LGTFP exclui a aplicação direta desse regime aos trabalhadores da CMVM⁵⁵, mas o artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto) determina a aplicabilidade aos trabalhadores das entidades reguladoras das regras da LGTFP quanto à matéria objeto do presente parecer — «A adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa os requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas».

Estabelecido o ponto de partida sobre a fonte normativa das regras gerais «respeitantes a acumulações e incompatibilidades» aplicáveis aos trabalhadores de entidades reguladoras entende-se que existe uma relação de especialidade entre o artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro) e o artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras que determina a aplicação do artigo 21.º da LGTFP.

No plano hermenéutico concorda-se com o pressuposto do parecer no sentido de que, num plano abstrato, uma relação de especialidade não implica necessariamente que a norma geral seja insuscetível em absoluto de aplicação a situações integráveis na previsão da norma especial.

O conceito de especialidade reporta-se a uma relação entre normas constituindo um critério abstrato de resolução do concurso entre as normas em causa. Seguindo o critério de especialidade, sobrepondo-se previsões deve aplicar-se a regra especial sendo a regra geral apenas aplicável naquilo que não for regulado na especial e que se compatibilize com esta.

Compreende-se, assim, que em múltiplos casos a solução de um problema em que a *situação factual* é abrangida por norma especial se encontra na estatuição estabelecida por regra geral. Para o efeito, como já se destacou em alguns pareceres deste Conselho, é necessário que a

previsão da norma especial não se reporte à matéria em que se aplica a estatuição da norma geral⁵⁶.

§ III. O problema do concurso de normas integra, assim, como questão prévia a interpretação da concreta norma especial. A delimitação da previsão e estatuição da norma especial é fundamental para aferir do respetivo âmbito e do efeito de (des)aplicação da norma geral.

O signatário afasta-se do parecer aprovado quando, relativamente à norma do n.º 2 do artigo 36.º dos Estatutos da CMVM, conclui que «apenas prevalece sobre a norma do artigo 21.º, n.º 2, alínea c), da LGTFP na medida em que restringe a possibilidade de acumulação ao exercício de atividade de docente do ensino superior».

Neste ponto entende-se que, ao contrário do que sucedeu com os estatutos de outras entidades reguladoras aprovados em diplomas legais⁵⁷, nos estatutos da CMVM se regulou de forma completa a matéria de acumulações e incompatibilidades dos trabalhadores da CMVM. Verificado esse pressuposto, e dependente do mesmo, pode formular-se uma inferência baseada no axioma de que *lex specialis derogat legi generali*.

Nessa medida, o critério de especialidade implica que a única norma aplicável em matéria de incompatibilidades e acumulação de funções por trabalhadores da CMVM são as regras do respetivo estatuto, independentemente de serem mais ou menos restritivas do que as estabelecidas, por via de remissão, no artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.

Em termos metodológico-jurídicos a questão apenas poderia ser confirmada por outro trilha metodológico se existisse uma hierarquia normativa entre a disposição da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e os Estatutos da CMVM, o que não é o caso, já que aquela não é uma lei de valor reforçado⁵⁸.

A solução normativa especial do artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM tem fundamento na margem de ponderação legislativa da especificidade da CMVM no sentido de que, por um lado, atividades admitidas à generalidade dos trabalhadores em funções públicas podem ser proibidas a trabalhadores da CMVM e, por outro lado, a necessidade de recursos humanos com particulares habilitações numa área em que a entidade reguladora interage com atores com elevada competência de ação (e meios económicos para a contratação de recursos humanos especializados) pode determinar eventuais autorizações de acumulação — em face do juízo sobre o interesse público que deve ser concretamente realizado pelo Conselho de Administração da CMVM⁵⁹.

Onde a lei não distingue não cumpre ao intérprete distinguir, isto é, o artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM não estabelece uma prescrição normativa sobre os termos em que se pode realizar a acumulação funcional com a atividade de docente universitário, nomeadamente, não discrimina entre aquisição ou manutenção de vínculo como docente universitário. Em sentido contrário ao preconizado na presente declaração, poderia considerar-se que constituiria uma antinomia jurídica que o artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras determinasse, de uma forma geral, que os trabalhadores das entidades reguladoras estão sujeitos às limitações «respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas», inclusive quanto à acumulação com a função de docente universitário, e os trabalhadores da CMVM beneficiassem de um estatuto excecional que se impunha a todo o ordenamento jurídico permitindo-lhes acumular com as funções de docentes universitários livremente e sem controlo.

A referida antinomia, contudo, não se verifica, na medida em que a disposição do artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM pode, e deve, ser objeto de uma interpretação sistemático-teleológica que afasta um direito absoluto do trabalhador para acumulação funcional, eventualmente, em prejuízo dos deveres inerentes às duas funções e, consequentemente, com dano do interesse público.

Com efeito, a acumulação está dependente de autorização do Conselho de Administração da CMVM e, tal como se constata nas restantes previsões dos números 4 a 6 do mesmo artigo 36.º, os trabalhadores da CMVM estão sujeitos a um constrangimento exigente de avaliação do impacto para o exercício das suas funções na CMVM, nomeadamente, na medida em que apenas podem exercer «a atividade de docente do ensino superior ou de investigação, se o Conselho de Administração o autorizar»⁶⁰.

Pelo que, o poder decisório final sobre se a acumulação não colide com o regime de incompatibilidades da CMVM não é do trabalhador mas do Conselho de Administração da CMVM.

O reenvio legal para o ato administrativo de autorização do Conselho de Administração da CMVM implica que a ponderação administrativa deve ser realizada à luz do mesmo parâmetro central das acumulações admitidas na LGTFP, isto é, dependente do juízo sobre a acumulação revestir *interesse público*⁶¹. Juízo que exige uma concretização no ato de autorização dos termos da acumulação, em particular ao nível de disponibilidade ou cargas horárias do serviço docente.

Isto é, o específico regime estabelecido no artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM envolve uma ponderação, no ato de autorização, a empreender pelo Conselho de Administração da CMVM sobre se a

concreta autorização integra o pressuposto de preenchimento do *interesse público*, o que exige que se avalie as implicações da natureza do vínculo exigido na função docente⁶², procedendo de seguida à conjugação com o papel e exigências do recurso humano na CMVM.

Por outro lado, a avaliação sobre os pressupostos para iniciar ou manter o vínculo de docência universitária em face da acumulação com função de trabalhador da CMVM deve ser empreendida pelos órgãos competentes da instituição universitária.

A entidade universitária tem de aplicar as regras do Estatuto da Carreira Docente Universitária⁶³ e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior⁶⁴. Quanto aos Estatutos da CMVM, à entidade universitária apenas compete analisar a concreta autorização do Conselho de Administração da CMVM e se a mesma abrange o tipo de vínculo, exigência e disponibilidade exigido pelo concreto cargo universitário (nomeadamente o regime de exercício do cargo).

§ IV. Em conclusão, entende-se que:

1. O regime de incompatibilidades e acumulações dos trabalhadores da CMVM encontra-se integralmente regulado no artigo 36.º, n.ºs 2, 4, 5 e 6 dos Estatutos da CMVM o qual constitui norma especial relativamente ao artigo 32.º, n.º 4, da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras que determina a aplicação do artigo 21.º da LGTFP.

2. O artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM quando admite que trabalhadores da CMVM possam acumular as suas funções na CMVM com a atividade de docente do ensino superior não estabelece vinculantes genéricas sobre os termos em que essa atividade docente pode ser exercida.

3. O artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM faz depender a admissibilidade da acumulação do cargo de trabalhador da CMVM com um concreto cargo de docente universitário de autorização específica do Conselho de Administração da CMVM.

4. O Conselho de Administração da CMVM é a entidade competente para avaliar a acumulação de funções à luz do estatuto do trabalhador da CMVM, através da decisão expressa no ato de autorização (ou de recusa), ponderando, nomeadamente, o interesse público que reveste a acumulação das funções e cargos (atendendo, entre outros aspetos, às implicações do regime de exercício dos cargos).

5. A entidade universitária competente para a contratação do docente universitário deve: (a) Analisar a autorização do Conselho de Administração da CMVM e se a mesma abrange o tipo de vínculo, forma de exercício e disponibilidade exigidos pelo concreto cargo universitário; (b) Ponderar a admissibilidade da acumulação à luz do Estatuto da Carreira Universitária Docente e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão

Votei vencida as conclusões 5.ª a 13.ª do Parecer n.º 29/2015 pelas razões que se passam a expor de forma muito sucinta:

Voto de Vencida

Em primeiro lugar, porque entendo que o artigo 36.º, n.º 2, do Estatuto da CMVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro, contém uma norma especial que regula de modo completo a questão da acumulação de funções dos trabalhadores da CMVM com a atividade docente no ensino superior — sujeitando-a apenas a autorização do Conselho de Administração —, não havendo, por isso, lugar à aplicação do artigo 21.º da LGTFP (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho), designadamente do disposto na alínea c) do n.º 2 daquele preceito.

Em segundo lugar, e da perspetiva do ECDU⁶⁵, discordo do entendimento segundo o qual o artigo 21.º da LGTFP é aplicável, sem mais adaptações, aos docentes universitários.

Efetivamente, o artigo 67.º do ECDU distingue três regimes de prestação de serviço: dedicação exclusiva, tempo integral e tempo parcial.

Ora, o ECDU apenas estabelece um conjunto de incompatibilidades para o exercício de funções em regime de dedicação exclusiva, nos termos do artigo 70.º, nada referindo nessa matéria quanto ao regime de tempo integral (cfr., designadamente, o artigo 71.º) — o que se compreende, atendendo ao facto de este regime, ao contrário da dedicação exclusiva, não implicar a renúncia ao exercício de outras atividades.

Ora, se se aplicarem as limitações do artigo 21.º da LGTFP isso significa que o regime de tempo integral fica sujeito praticamente às mesmas incompatibilidades que o regime de dedicação exclusiva⁶⁶, tornando inútil a distinção estabelecida no ECDU — que, cumpre lembrar, é legislação especial face à LGTFP.

Finalmente, importa ainda trazer à colação a circunstância de estar em causa a aplicação do regime transitório do artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, preceito que visa acautelar a situação das pessoas que eram, à data da entrada em vigor do diploma, assistentes de carreira (figura que o diploma veio eliminar) e tinham legalmente

direito à contratação automática (com vínculo definitivo e não apenas como convidados) caso obtivessem o grau de doutor.

¹ Diploma que aprovou a revisão do Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado

pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/80, de 16 de julho, e pelos Decretos-Lei n.ºs 316/83, de 2 de julho, 35/85, de 1 de fevereiro, 48/85, de 27 de fevereiro, 243/85, de 11 de julho, 244/85, de 11 de julho, 381/85, de 27 de setembro, 392/86, de 22 de novembro, pela Lei n.º 6/87, de 27 de janeiro, e pelos Decretos-Lei n.ºs 145/87, de 24 de março, 147/88, de 27 de abril, 359/88, de 13 de outubro, 412/88, de 9 de novembro, 456/88, de 13 de dezembro, 393/89, de 9 de novembro, 408/89, de 18 de novembro, 388/90, de 10 de dezembro, 76/96, de 18 de junho, 13/97, de 17 de janeiro, 212/97, de 16 de agosto, 252/97, de 26 de setembro, 277/98, de 11 de setembro, 373/99, de 18 de setembro, e o Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto, alterado pela Lei n.º 8/2010, de 13 de maio.

² Conjunto de normas que visam acautelar as expectativas dos docentes em funções no dia 1 de setembro de 2009, e que consagram que, num determinado período temporal, os docentes em funções possam usufruir dos direitos que eram conferidos pela anterior redação do ECDU.

³ O n.º 2 do artigo 11.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, na redação anterior à introduzida pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto — aplicável nos termos do n.º 3 do artigo 8.º — estabelecia que «têm direito a ser contratados como professor auxiliar, logo que obtenham o doutoramento ou equivalente, os assistentes, os assistentes convidados, os professores auxiliares convidados e ainda as individualidades que tenham sido assistentes ou assistentes convidados há menos de cinco anos, desde que, em todos os casos, tenham estado vinculados à respetiva escola durante pelo menos cinco anos.»

⁴ *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pág. 620.

⁵ *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1985, pág. 169.

⁶ *Op. cit.*, pág. 147.

⁷ *Op. cit.*, pág. 7.

⁸ Acumulação de funções no funcionalismo público”, em *Revista do Ministério Público*, Ano 17, n.º 67, Julho-Setembro, pág. 62.

⁹ *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º volume, Coimbra Editora, 2014, pág. 147.

¹⁰ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, 2010, Coimbra Editora, páginas 837 e seguintes.

¹¹ *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, páginas 623 e 624.

¹² *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1985, páginas 171 e 172.

¹³ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, objeto da Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 158, de 19 de agosto e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro e 84/2015, de 7 de agosto.

¹⁴ *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, 2009, pág. 118.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 113.

¹⁶ *Comentários aos Estatutos das Carreiras de Docente do Ensino Universitário e Politécnico*, Coimbra Editora, 2009, pág. 118.

¹⁷ *Estatutos das Carreiras Docentes, Quid Juris*, Lisboa, 2010, pág. 57.

¹⁸ Sem prejuízo do regime de exclusividade previsto no artigo 70.º do ECDU, aplicável aos docentes em regime de dedicação exclusiva.

¹⁹ *Cfr.*, igualmente, no sentido de que as instituições de ensino superior públicas se encontram abrangidas pelo âmbito de aplicação objetivo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º volume, Coimbra Editora, 2014, anotação 6.ª ao artigo 1.º, páginas 80 e segs..

²⁰ Nos termos deste artigo:

«1 — O exercício de funções públicas não pode ser acumulado com funções ou atividades privadas, exercidas em regime de trabalho autónomo ou subordinado, com ou sem remuneração, concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas.

2 — Para efeitos do disposto no artigo anterior, consideram-se concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas as atividades privadas que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, sejam desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirijam ao mesmo círculo de destinatários.

3 — O exercício de funções públicas pode ser acumulado com funções ou atividades privadas que:

a) Não sejam legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas;

b) Não sejam desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas;

c) Não comprometam a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;

d) Não provoquem prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

4 — No exercício das funções ou atividades privadas autorizadas, os trabalhadores da Administração Pública não podem praticar quaisquer atos contrários aos interesses do serviço a que pertencem ou com eles conflituantes.

5 — A violação do disposto no número anterior determina a revogação da autorização para acumulação de funções, constituindo ainda infração disciplinar grave.»

²¹ *Op. cit.*, páginas 147 e 148.

²² Redação introduzida pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, sendo certo que na redação originária se aludia a «atividades docentes ou de investigação de duração não superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas finanças, Administração Pública e educação ou ensino superior e que, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se sobreponha em mais de um terço ao horário inerente à função principal.»

²³ Alterada pelas Leis n.ºs 39-B/94, de 27 de dezembro (objeto da Retificação n.º 2/95, *Diário da República*, 1.ª série-A, de 15 de abril de 1995), 28/95, de 18 de agosto, 12/96, de 18 de abril, 42/96, de 31 de agosto e 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (Estatuto do Gestor Público), pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho (Estatuto do Representante da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro (transferência de competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República).

²⁴ *Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares de Altos Cargos Públicos e de Cargos de Direção Superior*, Coimbra Editora, 2007, pág. 92.

²⁵ Publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 73, de 26 de março de 1990.

²⁶ Ter-se-á querido aludir à alínea c).

²⁷ No artigo 9.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro (em que então se estabelecia o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local do Estado e regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revestissem a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos) dispunha-se não serem abrangidas pelo regime de exclusividade as remunerações provenientes de «atividade docente em instituições de ensino superior, não podendo o horário em tempo parcial ultrapassar um limite a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.»

E no artigo 31.º, n.º 2, alínea d), do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro (que então se ocupava do regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública), dispunha-se haver lugar à acumulação de funções ou cargos públicos no caso de «atividades docentes, não podendo o respetivo horário ultrapassar o limite a fixar em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.»

Sublinhando-se que no n.º 5 deste artigo 31.º se estabelecia o seguinte:

«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.»

²⁸ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 34, de 14 de fevereiro de 2012.

²⁹ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 39, de 25 de fevereiro de 2015.

³⁰ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 50, de 12 de março de 2015.

³¹ O Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, veio estabelecer a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo, prescrevendo-se, na alínea e) do n.º 1 do seu artigo 22.º a revogação do Decreto-Lei n.º 196/93, «sem prejuízo do disposto no n.º 5,» sendo este n.º 5 do seguinte teor:

«Mantém-se em vigor o disposto no Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio, quanto aos membros da Casa Civil e do Gabinete do Presidente da República, do gabinete do Presidente da Assembleia da República, dos gabinetes de apoio aos grupos parlamentares, dos gabinetes dos Representantes da República, dos gabinetes dos membros dos governos regionais, e dos gabinetes de apoio aos presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais.»

³² Redação anterior à introduzida pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto.

³³ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4.ª edição revista, 2010, Coimbra Editora, pág. 810.

³⁴ *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 3.º Suplemento, 2007, entrada AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES, páginas 46 e segs..

³⁵ A expressão é de VITAL MOREIRA, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997, p. 271, cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, 1994, p. 230 e RITA PEREZ, *Autourità Indipendenti e tutela dei diritti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1996, fasc. I, p. 115.

³⁶ E objeto de recente alteração, sem repercussões na matéria ora em apreciação, pela Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro, que procedeu à aprovação do Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria e também alterou o Código dos Valores Mobiliários e o Código das Sociedades Comerciais

³⁷ Artigo que se ocupa das incompatibilidades e impedimentos dos membros do conselho de administração.

³⁸ Nestas alíneas estabeleceu-se ser vedado:

«b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas;

c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências.»

³⁹ Contrato de Trabalho, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2014, pág. 273.

⁴⁰ Cfr. António Monteiro Fernandes, *Direito do Trabalho*, Décima Sétima Edição, Almedina, Coimbra, 2014, páginas 339 a 341.

⁴¹ *Tratado de Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2014, pág. 568.

⁴² *Manual de Direito do Trabalho*, 2.ª edição revista e atualizada, Verbo, Lisboa, 2014, páginas 547 e 548.

⁴³ *Introdução ao Estudo do Direito*, Volume II, 10.ª Edição, Coimbra Editora, 2000, pág. 143.

⁴⁴ *Introdução ao Estudo do Direito*, 4.ª Edição, Lisboa, 1972, páginas 186 e 187.

⁴⁵ *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 540.

⁴⁶ *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução de José Lamego, 2.ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, pág. 411.

⁴⁷ *Dicionário Jurídico*, 5.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2008, entrada Norma especial, páginas 962 e 963.

⁴⁸ Cfr. JOÃO BATISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 17.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 181.

⁴⁹ Op. cit., página 183.

⁵⁰ *Introdução ao Estudo do Direito*, Editora Danúbio, Lisboa, 1984, página 249.

⁵¹ Por força de tal necessidade de adaptação, foram, por exemplo, igualmente aprovados, no decurso do corrente ano, os estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) (Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro), em cujo artigo 32.º, n.º 1, se estabeleceu que os trabalhadores da ASF estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e impedimentos que inclui, designadamente, «as regras respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidas para os trabalhadores em funções públicas» [alínea b)] e os estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) (Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março), em cujo artigo 27.º (incompatibilidades e impedimentos) se estabeleceu que «a adoção do regime do contrato individual de trabalho não dispensa o cumprimento dos requisitos e as limitações decorrentes da prossecução do interesse público pelos trabalhadores e titulares de cargos de direção, chefia ou equiparados, nomeadamente os respeitantes a acumulações e incompatibilidades legalmente estabelecidos para os trabalhadores em funções públicas.»

⁵² Num exercício drasticamente condicionado pelos tempos de vista, estudo e deliberação de pareceres do Conselho Consultivo por parte dos membros que não são relatores.

⁵³ «No Estatuto da Carreira Docente Universitária consagrou-se, como regime-regra para o pessoal docente de carreira, o regime de dedicação exclusiva, o qual apenas poderá ser substituído, no caso de opção do docente nesse sentido, pelo regime de tempo integral, não podendo o pessoal docente de carreira, de acordo com o disposto nos artigos 30.º a 33.º-A e 67.º do Estatuto da Carreira Docente Universitária, prestar funções em regime de tempo parcial.»

⁵⁴ Na matéria objeto de consulta a segunda questão da consulta, no plano metodológico afigura-se-nos, assim que deve ser abordada como problema inicial: «O artigo 36.º, n.º 2, dos Estatutos da CMVM ao permitir como atividade profissional cumulável com o trabalho na CMVM

o ensino e investigação ao nível universitário é uma norma especial que se sobrepõe aos artigos 21.º e 22.º da LGTFP, aplicáveis aos docentes Universitários de carreira com contrato de trabalho por tempo indeterminado que pretendam acumular as funções docentes com outras funções? E, sobrepondo-se, permite o cúmulo de duas funções tituladas por contratos por tempo indeterminado e a tempo completo ou, tão só, o exercício de funções de ensino e investigação como docente convidado a tempo parcial, isto é, como atividade acessória da atividade principal que é a exercida na CMVM?»

⁵⁵ «A presente lei não é aplicável a: [...] c) Entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e Banco de Portugal.»

⁵⁶ Se (e apenas se) a previsão da norma especial não abranger a situação objeto de análise, deve aferir-se, numa segunda etapa, se a estatuição da norma geral é compatível com o regime especial.

Pelo que, muitas vezes, o problema resolve-se pela delimitação do âmbito da previsão da norma especial. Ilustrando com dois exemplos suportados em desenvolvimentos empreendidos em pareceres deste Conselho Consultivo:

No parecer n.º 26/2012, de 13-9-2012, analisou-se se as regras gerais do segredo de Estado da Lei do Segredo de Estado (LSE), na redação então vigente, se aplicavam aos Serviços de Informações da República Portuguesa (SIRP) desde que não exista cobertura por previsão de regra especial e a específica regra geral não se apresente incompatível com prescrições do regime especial, tendo-se concluído que, então, As regras constantes do artigo 4.º da LSE sobre desclassificação de matérias abrangidas por segredo de Estado eram aplicáveis aos documentos e informações do SIRP, conclui-se que a norma do n.º 2 do artigo 51.º do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo de nível não superior é especial relativamente à norma do n.º 1 do mesmo preceito, mas que essa norma apenas prevê a entidade titular do poder disciplinar sobre os docentes quanto à «avaliação externa» não derogando a norma geral quanto ao estatuto disciplinar a que se encontram sujeitos os referidos docentes em matéria de avaliação externa dos alunos.

Os referidos pareceres ainda não se encontram acessíveis na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁵⁷ Vejam-se os exemplos referidos na nota de rodapé n.º 51 do parecer.

⁵⁸ Sendo certo que não se pode invocar em sentido diverso o axioma *lex posterior derogat legi priori*, na medida em que a lei que aprovou os estatutos da CMVM foi posterior à Lei-Quadro.

⁵⁹ Nos termos do regime legal especial estabelecido no Estatutos da CMVM, cumprindo-se, nessa medida, a exigência constitucional estabelecida no artigo 269.º, n.º 4, da Constituição: «salvo nos casos expressamente admitidos por lei».

⁶⁰ Quanto à proibição de «exercer outra atividade profissional ou prestar serviços de que resulte conflito de interesse com as suas funções na CMVM» é, naturalmente, absoluta, podendo apenas o trabalhador auscultar a sua hierarquia na CMVM no sentido de aferir do respetivo juízo sobre a (in)compatibilidade.

⁶¹ Um aspeto é comum aos números 1 e 2 do artigo 21.º da LGTFP, nas duas categorias de casos (funções não remuneradas e remuneradas), exige-se que «a acumulação revista manifesto interesse público». Recorde-se que o artigo 21.º da LGTFP compreende, nomeadamente, a discriminação entre funções não remuneradas do n.º 1 (sem limites de horário) e as remuneradas previstas com limites horários para a docência universitária na alínea c) do n.º 2 do artigo 21.º da LGTFP.

⁶² Plano em que o regime de exercício do cargo e a respetiva carga horária são fatores atendíveis. Contudo, neste domínio, entendemos que a circunstância de o trabalhador ingressar ou apenas prosseguir a carreira universitária não integra os pressupostos legais de admissibilidade.

⁶³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro. Objeto de múltiplas alterações operadas pelos seguintes diplomas: Lei n.º 19/80, de 16-7; Decreto-Lei n.º 316/83, de 2-7; Decreto-Lei n.º 48/85, de 27-02; Decreto-Lei n.º 243/85, de 11-7; Decreto-Lei n.º 244/85, de 11-7; n.º Decreto-Lei n.º 381/85, de 27-9; Decreto-Lei n.º 392/86, de 22-11; Lei n.º 6/87, de 27-1; Decreto-Lei n.º 145/87, de 24-3; Decreto-Lei 147/88, de 27-4; Decreto-Lei n.º 412/88, de 9-11; Decreto-Lei n.º 393/89, de 9-11; Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31-8 (que o republicou na íntegra); Lei n.º 8/2010, de 13-5.

⁶⁴ Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

⁶⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de novembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto,

⁶⁶ Como resulta da comparação entre o artigo 70.º do ECDU e o artigo 21.º da LGTFP.

Este Parecer foi Homologado por Despacho de 30 de setembro de 2015, de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ensino Superior

Está Conforme

Lisboa, 07 de outubro de 2015. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.