



PARTE D

TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE BRAGANÇA

Despacho (extrato) n.º 4228/2017

Por despacho do Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Bragança, de 21 de abril de 2017, após verificação de todos os pressupostos previstos no artigo 105.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, foi decidido renovar a comissão de serviço do senhor Administrador Judiciário do Tribunal Judicial da Comarca de Bragança, António Benedito Falcão Lopes, por mais três anos, a partir de 01 de maio de 2017.

21 de abril de 2017. — O Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Bragança, *Dr. Fernando Manuel Vilares Ferreira*.

310453499

TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LISBOA OESTE

Despacho n.º 4229/2017

Por despacho de 30 de abril de 2014, o Senhor Daniel Pires da Costa foi nomeado Administrador Judiciário do Tribunal Judicial da Comarca Lisboa Oeste em comissão de serviço pelo período de três anos.

No período em causa o mesmo exerceu funções que lhe foram cometidas com total dedicação, zelo e sentido de responsabilidade, demonstrando excepcionais aptidões ao nível da organização do serviço e mantendo sempre, no âmbito das suas competências, um irrepreensível relacionamento interpessoal seja com os demais membros do Conselho de Gestão, Magistrados Judiciais e do Ministério Público e Oficiais de Justiça, seja com os interlocutores dos Serviços do Ministério da Justiça.

O Senhor Administrador Judiciário apresentou relatório da actividade desenvolvida que, de forma clara, espelha os resultados obtidos.

Ouvida, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, a Senhora Procuradora Geral Adjunta Coordenadora manifestou parecer favorável à renovação da comissão de serviço.

O Senhor Diretor Geral da Administração da Justiça manifestou-se de igual modo no sentido da renovação da comissão de serviço.

Nestes termos, ao abrigo do disposto no artigo 105.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro renovou, por igual período de três anos, a comissão de serviço do Senhor Administrador Judiciário Daniel Pires da Costa.

Notifique.

Publique.

17 de abril de 2017. — A Juíza Presidente, *Rosa Vasconcelos*.

310450622

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 12/2015

Vereador — Presidente da Câmara Municipal — Eleito Local — Dirigente — Serviço Nacional de Saúde — Carreira Médica — Incompatibilidades e impedimentos — Acumulação de empregos ou Cargos Públicos — Trabalhadores em Funções Públicas — Dedicção Exclusiva — Titular de Cargo Político — Atividade Profissional — Disponibilidade Permanente — Restrição de Direitos — Princípio da Imparcialidade.

1 — O acesso a cargos públicos em condições de igualdade e liberdade constitui um direito, liberdade e garantia de participação política que, de acordo com a previsão dos números 1 e 2 do artigo 50.º da Constituição, abrange os cargos eletivos de órgãos das autarquias locais e compreende dois direitos com conteúdo e âmbito distintos:

- (a) De acesso aos cargos públicos;
- (b) De não se ser prejudicado pelo facto de se desempenhar um cargo público ou exercer qualquer outro direito político.

2 — As restrições que limitam o direito de acesso aos cargos públicos de eleitos de órgãos de autarquias locais têm de obedecer aos parâmetros

do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, pelo que, além da reserva de lei, as respetivas previsões devem ser limitadas «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

3 — A especificação do direito de acesso a cargos públicos «em condições de igualdade e liberdade» no n.º 1 do artigo 50.º da Constituição implica que eventuais discriminações negativas previstas na lei tenham de ser materialmente fundadas.

4 — Os presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais são qualificados como titulares de cargos políticos pela alínea f) do n.º 2 do artigo 1.º do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

5 — Os presidentes das câmaras municipais exercem obrigatoriamente o cargo em *regime de permanência e tempo inteiro*, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

6 — Os vereadores das câmaras municipais, nos termos do disposto pelo artigo 2.º do EEL e do artigo 58.º da Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, podem exercer funções:

- (a) Em regime de tempo inteiro;
- (b) Em regime de meio tempo; ou
- (c) Sem as obrigações e os direitos inerentes aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo.

7 — Os presidentes e os vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de tempo inteiro ou meio tempo, não estão sujeitos à regra da exclusividade no exercício de funções aplicável aos outros titulares de cargos políticos (por força do disposto no artigo 6.º, n.º 1, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e do artigo 3.º do EEL).

8 — O direito dos eleitos locais acumularem o respetivo cargo com outros cargos ou empregos públicos é conferido sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos em outras leis.

9 — Os eleitos locais que exercem as suas funções autárquicas em regime de tempo inteiro e em exclusividade ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas recebem a totalidade das remunerações a que se referem os artigos 6.º, n.ºs 2 e 3, e 7.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do EEL.

10 — Os eleitos locais que exercem o cargo autárquico em regime de tempo inteiro mas sem a exclusividade referida na conclusão precedente têm direito a uma remuneração base pelo cargo autárquico sujeita a uma redução percentual relativamente aos montantes que seriam auferidos se exercessem o cargo em exclusividade ou apenas em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas.

11 — Os presidentes de câmaras municipais e os vereadores em regime de tempo inteiro que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções autárquicas terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 7.º do EEL.

12 — Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, nos termos do disposto pelo artigo 8.º do EEL.

13 — Os eleitos locais que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não têm direito a remuneração mensal pelo exercício do cargo e recebem senhas de presença que se destinam a compensar o esforço desenvolvido na preparação e participação nos atos inerentes às reuniões dos órgãos de autarquias locais em que intervierem, nos termos do disposto nos artigos, 5.º, n.º 2, 8.º (*a contrario*) e 10.º do EEL.

14 — Os vereadores que exercem as funções nos termos referidos na conclusão anterior têm direito a ser dispensados das suas atividades profissionais públicas ou privadas, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de atividades no respetivo órgão com o limite máximo de trinta e duas horas mensais (nos termos do artigo 2.º, n.º 3, alínea a), do EEL), não tendo qualquer suporte legal uma discriminação neste domínio entre trabalhadores em funções públicas e trabalhadores sujeitos a vínculos de diferente natureza, nem entre entidades empregadoras públicas e privadas (artigo 2.º, n.º 5, do EEL).

15 — O regime geral sobre incompatibilidades dos trabalhadores em funções públicas relativamente a outras funções ou cargos públicos é conformado pelo n.º 4 do artigo 269.º da Constituição que estabelece o princípio geral da proibição de acumulação de empregos públicos.

16 — A previsão do artigo 21.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, ao admitir a acumulação com o exercício de outras funções públicas não remuneradas tem por referência o conceito de remuneração base com as características de estabilidade e habitualidade de proventos inerentes ao exercício de uma profissão, não excluindo a contrapartida por atividade esporádica que não se contenha no âmbito das funções próprias dos respetivos cargos.

17 — A remuneração enquanto fator relevante para o juízo sobre a incompatibilidade do exercício de outros cargos públicos por trabalhadores em funções públicas constitui um indicio sobre o caráter profissional ou não profissional do cargo em causa.

18 — As senhas de presença visam compensar atividade pontual relativa a um determinado cargo, como a presença em reuniões de órgãos de autarquias locais, o que não confere por si só natureza profissional à atividade desenvolvida.

19 — O direito a senhas de presença dos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo constitui uma compensação pelo exercício de funções públicas de caráter eletivo sem a natureza de retribuição profissional.

20 — A natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos das autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade o que se apresenta determinante para a mesma não preencher o conceito de cargo incompatível com o vínculo de trabalhador em funções públicas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LGTFP, não estando esse exercício sujeito a qualquer autorização atenta a autonomia das autarquias locais reconhecida nos artigos 6.º, n.º 1, e 235.º, n.º 2, da Constituição.

21 — Em contraponto, o exercício do cargo de eleito em regime de tempo inteiro ou meio tempo não pode ser acumulado com um emprego público sujeito ao regime estabelecido no artigo 21.º da LGTFP, já que as referidas funções não assumem natureza esporádica ou pontual sendo configuradas como atividade pública de índole profissional.

22 — Um preceito legal que determinasse a incompatibilidade do estatuto de trabalhador em funções públicas com a acumulação com o cargo de eleito local, ainda que o mesmo não seja exercido a tempo inteiro nem a meio tempo, teria de ser sujeito ao escrutínio da respetiva conformidade constitucional, por força da discriminação negativa da generalidade dos trabalhadores em funções públicas relativamente aos restantes cidadãos quanto ao acesso a esses cargos eletivos, a qual carece de se demonstrar materialmente fundada para não incorrer em violação do artigo 50.º, n.º 1, da Constituição.

23 — A conformidade constitucional de uma eventual proibição de os eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem a meio tempo assumirem um vínculo de trabalhador em funções públicas dependeria, além de previsão legal (que não existe), da demonstração do fundamento material e da proporcionalidade da restrição dos direitos de escolher livremente a profissão, de aceder à função pública e de não se ser prejudicado pelo facto de desempenhar um cargo público, garantidos pelos artigos 47.º, n.ºs 1 e 2, e 50.º, n.º 2, da Constituição, em face do princípio da igualdade estabelecido no artigo 13.º da Constituição.

24 — O sistema jurídico português para obstar a uma profissionalização massiva dos vereadores das câmaras municipais determina que uma percentagem significativa dos mesmos não podem exercer o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo (artigo 58.º da LAL), o que implica o direito desses autarcas manterem a respetiva atividade profissional enquanto corolário dos direitos ao trabalho e participação política conformados pelo princípio da igualdade, e determina a sujeição das respetivas entidades empregadoras, públicas e privadas, à dispensa pontual desses autarcas por um período que nunca pode ultrapassar as 32 horas mensais (sendo essas entidades empregadoras compensadas pelos encargos resultantes das referidas dispensas).

25 — Os presidentes e vereadores de câmara municipal que exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não o podem acumular com o exercício profissional relativo ao vínculo de trabalhador em funções públicas, mas têm o direito de exercer o cargo autárquico em comissão extraordinária de serviço, não sendo prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de caráter não pecuniário, tendo, ainda, direito a que o tempo de serviço prestado como eleito local seja contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações (por força do disposto no artigo 22.º, n.ºs 2 a 4, do EEL).

26 — Os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS em matéria de incompatibilidades estão sujeitos ao regime estabelecido na LGTFP na medida em que não são objeto de regras especiais nem se encontram abrangidos nessa matéria pelo Estatuto do

Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, por força da alínea d) do n.º 5 do artigo 1.º desse estatuto e, *a contrario sensu*, do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro.

27 — Consequentemente, os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS:

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem de meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não o podem acumular com o exercício do cargo de diretor executivo de agrupamentos de centros de saúde do SNS.

28 — Os profissionais em funções no SNS que integram a carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público é constituída por contrato de trabalho em funções públicas não são objeto de quaisquer restrições legais específicas relativas ao exercício dos seus direitos políticos de se candidatarem a mandatos autárquicos ou sobre o exercício dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal, estando abrangidos, no que concerne à acumulação da sua atividade profissional com cargo eletivo local pelo disposto no artigo 21.º da LGTFP.

29 — Pelo que, os trabalhadores em funções no SNS que integram a carreira especial médica:

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou meio tempo não podem acumular esse cargo público com o exercício funcional de médico no SNS.

30 — As conclusões precedentes não são alteradas pela circunstância de o médico exercer a atividade sujeito aos *regimes de dedicação exclusiva* ou de *disponibilidade permanente*, os quais não legitimam uma restrição sem fundamento em lei expressa dos direitos políticos desses cidadãos de acesso e exercício dos cargos públicos de eleitos locais sem as obrigações inerentes aos regimes de tempo inteiro ou meio tempo, sendo certo que um condicionamento genérico do respetivo direito de participar em reuniões colidiria com direitos, liberdades e garantias, além de direitos sociais, desses médicos, atentos, nomeadamente, os imperativos constitucionais, consagrados nos artigos 26.º, n.º 1, 36.º, n.ºs 1 e 5, 48.º, n.º 1, e 59.º, n.º 1, alínea d), da Constituição.

31 — A integração na carreira especial médica pode condicionar, à luz de juízos fundamentados de ponderação de valores, decisões sobre pontuais conflitos de deveres, tal como sucede com quaisquer profissionais (médicos ou não) que acumulem atividade de autarca com profissão de origem, domínio em que as operações de concordância prática têm de ser empreendidas em face das específicas considerações axiológicas exigidas no concreto contexto espaço-temporal.

Senhor Ministro da Saúde
Excelência:

I — Relatório

A consulta foi determinada por despacho de Sua Excelência o Ministro da Saúde do XIX Governo Constitucional sobre a compatibilidade do exercício de funções de dirigentes e de profissionais médicos de saúde pública em regime de dedicação exclusiva com o exercício de funções de eleito local¹.

Cumprir emitir parecer².

II — Fundamentação

§ II.1 Objeto do parecer e enquadramento metodológico

A dúvida objeto de consulta e a proposta da sua colocação ao Conselho Consultivo foi suscitada por impulso da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde³, tendo, subsequentemente, a questão sido colocada pelo membro do Governo competente ao abrigo do disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público (EMP). Pelo que, a consulta visa a pronúncia sobre uma questão jurídico-prática colocada pelo Governo no quadro funcional da Administração Pública.

A consulta tem na sua gênese dúvida suscitada pela Administração Regional de Saúde (ARS) Centro, I. P.⁴, nos seguintes termos:

«Considerando os antes expendidos muito se agradece a V. Ex.^a que se digne informar sobre a possibilidade de acumulação de funções por parte de Diretores Executivos, profissionais médicos, e médicos de saúde pública, que para além do regime de dedicação exclusiva se encontrem em disponibilidade permanente, poderem exercer funções de eleito local (Presidente/Vereador).»

Sobre o assunto, a Secretaria-Geral do Ministério da Saúde emitiu o Parecer n.º 222/2013, de 14 de novembro de 2013, onde concluiu:

«a) O exercício de funções de Diretor Executivo só por si não é incompatível com as funções de eleito Local (Presidente ou Vereador);

«b) A atividade profissional médica exclusivamente privada é simultaneamente compatível com o exercício de funções de Diretor Executivo e com as de eleito Local (Presidente/Vereador);

«c) A atividade profissional médica [pública] em regime de dedicação exclusiva (nomeadamente médicos de saúde pública em regime de dedicação exclusiva) é legalmente incompatível com o exercício de funções de Diretor Executivo e com as de eleito local (Presidente/Vereador).»

Solicitado parecer à Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP)⁵, essa entidade concluiu:

«10.1 — Resulta claro do n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades — públicas ou privadas — para além das que exercem como autarcas;

«10.2 — No entanto, o sistema legal vigente exceciona duas situações relativamente às quais não é permitida a acumulação:

«— Quando as funções públicas a acumular correspondam a titulares de órgãos de soberania, de cargos políticos ou de altos cargos públicos, uma vez que são cargos exercidos em regime de exclusividade (cf. o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 64/93);

«— Quando as funções a exercer correspondam a cargos ou atividades profissionais relativamente aos quais outras leis estabeleçam regimes de incompatibilidades ou impedimentos de acumulação com as referidas funções autárquicas (cf. n.º 2 do artigo 3.º do EEL).

«10.3 — Subjacente à previsão de impedimentos, quando no exercício de certos cargos ou funções públicas, está o princípio da isenção e da imparcialidade que deve nortear o exercício dos cargos ou funções públicas, uma vez que a acumulação é suscetível de pôr em causa aquela isenção e imparcialidade, visando, também, proteger a independência das funções.

«10.4 — Em relação às questões colocadas relativas à existência, ou não de impedimentos dos diretores dos ACES e dos trabalhadores integrados na carreira especial médica em regime de trabalho de exclusividade ou de disponibilidade permanente para exercerem os cargos de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência — consulta formulada pela ARS Centro, IP, ao Ministério da Saúde — afigura-se que, apesar do n.º 1 do artigo 3.º do EEL consignar que os eleitos locais, mesmo em regime de permanência, podem exercer outras atividades, públicas ou privadas, para além das que exercem como autarcas, o regime a que estão sujeitos o diretor executivo dos ACES e os trabalhadores médicos em regime de disponibilidade permanente impede o exercício simultâneo daqueles cargos.

«10.5 — Quanto aos trabalhadores médicos em regime de exclusividade propende-se que os mesmos não estão impedidos de exercer, em acumulação, as suas funções, com as de eleito local, desde que estas não sejam exercidas em sobreposição de horário com a atividade médica e, enquanto perdurar a acumulação de funções, será de suspender o regime de dedicação exclusiva e o regime remuneratório que lhe está associado.

«10.6 — Sem prejuízo da interpretação expendida e não sendo esta interpretação inteiramente coincidente com a que decorre do Parecer n.º 222/2013, de 14-11, da SG/MS (que, também, será a da ACSS, IP, conforme se refere na informação da SG/MS) e estando em causa matéria delicada e controvertida, relativamente à qual sempre tiveram que se debruçar os serviços que apoiam, em matéria jurídica, as autarquias (as CCDR), para além da PGR, afigura-se que não seria despidendo que o MS solicitasse parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, delimitando-se objetivamente a consulta.»⁶

Em *nota interna*, de 9 de fevereiro de 2015, do Gabinete do Ministro da Saúde do XIX Governo Constitucional⁷, depois de se aludir aos pareceres anteriormente emitidos destacou-se que «não convergem totalmente quanto aos respetivos veredictos, sendo denominador comum (questão que surge pacífica), que o regime de incompatibilidades se deve aferir exclusivamente pelo preconizado nos regimes legais específicos das funções profissionais (no caso, o regime aplicável aos diretores dos ACES e o regime aplicável à carreira médica, por força do disposto no artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 29/87), dado que o exercício dos cargos autárquicos admite, por princípio, a acumulação de funções de outra espécie».

Naquela *nota* foi ainda sublinhado que não é indiferente a concreta atividade ou cargo autárquico exercido e que a incompatibilidade pode assumir diversas modalidades, vindo nos últimos pontos dessa informação a a intentar-se a delimitação do objeto e fim da consulta:

«25 — Em face destas considerações, parece-nos que o exercício das funções de vereador não permanente sem remuneração (discutindo-se adicionalmente se as vulgares senhas de presença se subsumem nesse escopo ou respeitam antes à mera compensação legal por despesas incorridas), como seria supostamente a situação que em concreto espoletou a presente pronúncia seria abstratamente suscetível de ser enquadrado, quer como atividade profissional pública, quer como atividade pública não profissional.

«26 — A vingar este entendimento, o próprio regime de dedicação exclusiva dos médicos integrados na carreira especial médica podia não ser automaticamente incompatível com o exercício daquele cargo autárquico, admitindo-se aqui que pudessem não ocorrer impedimentos funcionais (o que parece resultar do entendimento espelhado na informação n.º 2718/DRJE/2014, da Direção-Geral da Administração e Emprego Público e Despacho concordante do Secretário de Estado da Administração Pública), sem prejuízo da perda dos benefícios pecuniários próprios desse estatuto.

«27 — Em síntese, a complexidade jurídica, a delicadeza das matérias, a transversalidade das questões projetadas e o perímetro do seu impacto, bem como a falta de total identidade dos fundamentos nos pareceres em causa, não apontam para uma uniformização de procedimentos fácil, nem para um entendimento definitivo inatacável.

«28 — Nesta conformidade, deixa-se à consideração superior do Exm.º Sr. Ministro da Saúde a sugestão da solicitação de pertinente parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, com expressa delimitação do objeto da consulta.»

No ofício do Ministro da Saúde do XIX Governo Constitucional em que se solicitou o presente parecer ao Conselho Consultivo remeteu-se para as questões colocadas no ofício n.º 1096/2015-DSJC, de 24 de fevereiro de 2015, da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, o qual, no essencial, compreendeu a transcrição do excerto do ofício da ARS Centro, I. P.; das conclusões do parecer n.º 222/2013 da Secretaria-Geral; das conclusões do parecer da DGAEP e dos pontos 27 e 28 da *nota interna* do Gabinete do Ministro da Saúde acima citados, referindo que esta última mereceu concordância do Ministro.

A única documentação de suporte da consulta foram os referidos pareceres e *nota interna*, não sendo mencionados ou juntos quaisquer atos administrativos, informações ou outros pareceres sobre o tema.

Em face da diacronia dos elementos referidos, bem como do respetivo enquadramento institucional, a *nota interna*, de 9 de fevereiro de 2015, do Gabinete do Ministro da Saúde do XIX Governo Constitucional apresenta-se como o elemento nuclear para a delimitação do objeto da consulta. Delimitação do âmbito do parecer que tem de se articular com o princípio de que o enquadramento jurídico das questões suscitadas constitui responsabilidade do Conselho Consultivo, de acordo com uma matriz vinculada aos princípios da legalidade e objetividade.

Sendo o parecer conformado pela teleologia e balizas das dúvidas da entidade consulente, a ponderação necessária para as respostas deve ser objeto de análise própria pelo Conselho Consultivo na fundamentação que se segue. Plano em que se deve realçar um outro aspeto: A consulta que originou este parecer visa um comando relativo a condições de ação e não a objetivos, o que obrigatoriamente conforma o trabalho a empreender pelo Conselho Consultivo, na medida em que se deve, em sintonia com a vocação técnica deste ente consultivo, cingir às pautas de interpretação do direito positivo.

A estrutura do parecer vai ser determinada pelo escopo da consulta e pautas acabadas de expor, desdobrando-se pelas seguintes partes:

§ II.2 Regime de incompatibilidades a que estão sujeitos os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do Serviço Nacional de Saúde;

§ II.3 Sistema normativo sobre incompatibilidades a que se encontram sujeitos trabalhadores em funções públicas integrados na carreira especial médica;

§ II.4 Estatuto dos eleitos locais, regimes de exercício dos cargos e regras sobre incompatibilidades e acumulações;

§ II.5 Suscetibilidade da acumulação dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal com as funções de diretor executivo de agrupamento de centros de saúde do SNS ou de trabalhador em funções públicas integrado na carreira especial médica.

Depois da fundamentação serão enunciadas as conclusões do parecer visando responder às questões colocadas na consulta.

§ II.2 Regime de incompatibilidades a que estão sujeitos os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do Serviço Nacional de Saúde

§ II.2.1 A consulta tem como objeto um problema específico sobre regimes normativos de incompatibilidades aplicáveis a pessoas que exercem funções profissionais no Sistema Nacional de Saúde (SNS).

No quadro jurídico-constitucional português o SNS é um instrumento do «direito à proteção da saúde» «realizado», nos termos artigo 64.º, n.º 2, da Constituição, «através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito».

O SNS foi criado pela Lei n.º 56/79, de 15 de setembro sendo constituído por uma rede de órgãos e serviços destinados a assegurar a prestação de cuidados globais de saúde a toda a população. O atual estatuto do SNS foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro⁸ que, como se destacou no parecer n.º 26/2014, de 16-10-2014⁹, foi «marcado pelos *ares do tempo*, em que, segundo António Correia de Campos e Jorge Simões, «após os sobressaltos da década de oitenta, os programas eleitorais do PSD e PS contemplavam, em 1991, concessões não distantes de sistema de saúde que não se esgotava no SNS, mas defendendo o seu caráter predominantemente público e universal»¹⁰. Considerando os mesmos autores que então «estavam aparentemente reconciliados, do ponto de vista ideológico, as abordagens socialista e social-democrata»¹¹.

Estatuto do SNS conformado pelo quadro constitucional e pela Lei de Bases da Saúde aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de agosto¹².

Lei de Bases da Saúde que aponta uma direção sobre os estatutos dos profissionais de saúde que trabalham no SNS, determinando-se no n.º 1 da Base XXXI (com a epígrafe *Estatuto dos Profissionais de saúde do SNS*) que, de acordo com a redação conferida a esta base pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro, «estão submetidos às regras próprias da administração pública e podem constituir-se em corpos especiais, sendo alargado o regime laboral aplicável, de futuro, à lei do contrato individual de trabalho e à contratação coletiva de trabalho».

§ II.2.2 As dúvidas suscitadas na consulta reportam-se a diferentes categorias de atividades profissionais no âmbito do SNS, tendo como objeto em primeira linha os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS (ACES).

Os ACES foram criados pelo Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro¹³, que configura os ACES como serviços desconcentrados da Administração Regional de Saúde, I. P. (ARS)¹⁴, sujeitos ao poder de direção da respetiva ARS, com autonomia administrativa e sendo constituídos por várias unidades funcionais que integram um ou mais centros de saúde.

O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, estabelece que o diretor executivo é um dos órgãos do ACES (os outros são o conselho executivo, o conselho clínico e de saúde e o conselho da comunidade). Diretor executivo designado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, sob proposta fundamentada do conselho diretivo da respetiva ARS, I. P.¹⁵

Sobre o *regime de exercício de funções*, o artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 28/2008 determina que os diretores executivos são designados por período não superior a três anos, renováveis por iguais períodos sendo equiparados, para efeitos remuneratórios, a cargo de direção superior de 2.º grau. Relativamente à cessação de funções o artigo 22.º determina que as funções cessam: «a) No termo do prazo fixado para o exercício do cargo; b) na data da tomada de posse em outro cargo ou função incompatíveis com o exercício das funções de diretor executivo; c) Por renúncia do diretor executivo, mediante carta dirigida ao presidente do conselho diretivo da ARS, I. P.; d) Por acordo entre o diretor executivo e o conselho diretivo da ARS, I. P.; e) Por deliberação do conselho diretivo da ARS, I. P., com fundamento em incumprimento dos deveres de diretor executivo.»

Diretores executivos que presidem aos conselhos executivos dos respetivos ACES¹⁶.

Os diretores executivos dos ACES são equiparados a cargos de direção superior de 2.º grau exclusivamente para efeitos remuneratórios, não se lhes aplicando o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro¹⁷.

Consequentemente, os diretores executivos dos ACES não se encontram abrangidos pelo regime de exclusividade e incompatibilidades estabelecido no *Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública*¹⁸.

§ II.2.3 A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014¹⁹, regula o vínculo de trabalho em funções públicas compreendendo um regime geral aplicável à administração direta e indireta do Estado²⁰.

Em matéria de incompatibilidades e impedimentos aos diretores executivos dos ACES não se aplica o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (*supra* § II.2.2) e não

sendo os mesmos abrangidos por qualquer outro regime especial esses trabalhadores com funções dirigentes encontram-se sujeitos a LGTFP em matéria de incompatibilidades.

Deve referir-se que a não aplicação aos diretores executivos dos ACES do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública em matéria de incompatibilidades e impedimentos implica que esses profissionais não ficam sujeitos a um regime mais exigente e restritivo do que o aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas²¹.

Importará recordar o recente parecer n.º 8/2014, de 25-6-2015²², quando aprecia o artigo 16.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública e a sua articulação com a LGTFP:

«Como se vê, o segmento final no seu n.º 2 ressalva o disposto nos artigos 27.º a 29.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.

«O artigo 27.º da Lei n.º 12-A/2008 ocupava-se da acumulação com outras funções públicas, o subseqüente artigo 28.º ocupava-se da acumulação com funções privadas e o seu artigo 29.º ocupava-se da autorização para acumulação de funções.

«E no n.º 2, alínea d), daquele artigo 27.º estabelecia-se 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 “participação em conselhos consultivos e em comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais, neste caso para fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.”

«Sendo certo que a Lei n.º 12-A/2008 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

«E sendo igualmente certo que, nos termos do n.º 3 daquele artigo 42.º da Lei n.º 35/2014, “todas as referências aos diplomas ora revogados entendem-se feitas para as correspondentes normas da presente lei.»

Ocorrendo que o artigo 21.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas se ocupa da acumulação com outras funções públicas, o subseqüente artigo 22.º se ocupa da acumulação com funções ou atividades privadas e o seu artigo 23.º se ocupa da autorização para acumulação de funções.»

Salvaguarda de dirigentes no âmbito do SNS do regime mais restritivo em matéria de acumulações funcionais que, sem embargo das várias alterações legislativas nesse domínio, tem lastro na história do SNS²³.

§ II.2.4 A LGTFP prevê na secção II (*Garantias de imparcialidade*), do capítulo I (*Trabalhador*), do Título I (*Trabalhador e empregador*), da Parte II (*Vínculo de Emprego Público*), a matéria das incompatibilidades e impedimentos.

Secção da LGTFP que se inicia com o artigo 19.º, cujo n.º 2 estabelece «sem prejuízo de impedimentos previstos na Constituição e noutros diplomas, os trabalhadores com vínculo de emprego público estão sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previsto na presente secção». De seguida, o artigo 20.º da LGTFP prescreve que «[a]s funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade».

O preceito fundamental para a regulação sobre a matéria objeto da consulta é o artigo 21.º da LGTFP que, com a epígrafe *Acumulação com outras funções públicas*, prescreve:

«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.»

Redação do artigo 21.º da LGTFP que corresponde à última versão, estabelecida pela Lei n.º 66/2012, de 31 de dezembro, do artigo 27.º do regime de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que

exercem funções públicas (LVCR) aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

Anteriormente, a Lei n.º 66/2012 tinha restringido a possibilidade de exercício de funções públicas «acumuladas com outras funções públicas remuneradas» relativamente ao que era admitido na redação originária da LVCR. Limite à acumulação de funções públicas remuneradas justificada pela exigência de iniciativas no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado, em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por impulso e aprovação do XVIII Governo Constitucional vindo as instituições então envolvidas a subscrever memorandos de entendimento (Memorando de Entendimento sobre as Condições de Política Económica, com a Comissão Europeia, e Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, com o FMI). O PAEF que, de acordo com os respetivos textos, visava restabelecer a confiança dos mercados financeiros internacionais e promover a competitividade e o crescimento económico sustentável, assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa.

Contexto em que a repercussão desse programa nas acumulações de funções públicas remuneradas foi especificamente referido na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 81/XII nos seguintes termos: «Com o objetivo de limitar a cumulação de vencimentos na Administração Pública nas situações em que as funções exercidas decorrem já do conteúdo funcional do cargo, categoria ou carreira, são alteradas as regras da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, referentes à possibilidade de cumulação de vencimentos por trabalhadores em funções públicas, afastando a cumulação de vencimentos nas situações de inerências, atividades de representação de órgãos ou serviços ou de ministérios e atividades de caráter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento da função e, em relação às atividades docentes ou de investigação, é limitada a possibilidade de sobreposição com o horário inerente à função principal de 1/3 para 1/4.»

Em sintonia com o objetivo de poupança pública deixou de ser admitida, no âmbito da LVCR, a acumulação do exercício de funções públicas com o de outras funções públicas remuneradas nos seguintes casos: Inerências; Atividades de representação de órgãos ou serviços ou de ministérios; e Atividades de caráter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento da função. Opção no quadro do PAEF que se repercutiu na revogação das alíneas a), b) e e) da redação originária do n.º 2 do artigo 27.º da LVCR²⁴.

Desta forma a restrição operada pela Lei n.º 66/2012 relativamente à possibilidade de acumulação do trabalho em funções públicas com outras atividades públicas integrou-se no PAEF e visou apenas restringir as contrapartidas económicas por atividades esporádicas que se contêm no âmbito das funções próprias dos respetivos cargos ou empregos públicos.

Anteriormente, o artigo 27.º da LVCR não tinha restringido o universo de cargos e funções públicas remunerados que podiam ser acumulados por comparação com o regulado pelo artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro. Diploma que, na parte relativa às incompatibilidades e acumulações dos funcionários e agentes da administração pública (artigos 31.º e 32.º) operou a revogação tácita do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, que tinha visado concretizar no plano legislativo ordinário a orientação estabelecida no artigo 269.º da Constituição²⁵.

Estando a proibição constitucional consagrada no artigo 269.º, n.º 4, da Constituição, «não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos», reportada à acumulação com outra atividade profissional de função pública (*infra* § II.5.3.1), a diacronia da concretização na legislação ordinária não revela uma qualquer intenção legislativa no sentido de reforçar o espartilho funcional, mas apenas de regular a componente relativa a remunerações relativas a exercícios por inerência ou conexos com o vínculo de base²⁶.

Refira-se, ainda, que o diploma que adaptou a LVCR aos trabalhadores que exercem funções públicas na administração autárquica, o Decreto-Lei n.º 209/2009, de 3 de setembro²⁷, não compreendeu qualquer norma distinta em matéria de incompatibilidades e acumulações, nomeadamente com cargos de eleitos locais.

§ II.3 Sistema normativo sobre incompatibilidades a que se encontram sujeitos trabalhadores em funções públicas integrados na carreira especial médica

§ II.3.1 A disposição que consta do n.º 1 da Base XXXI da Lei de Bases da Saúde (cf. *supra* § II.2.1), determina que o SNS não é compatível com regimes de trabalho desligados da especificidade da *função pública* do SNS.

Como se destacou no parecer n.º 33/2015, de 25-5-2016²⁸: «Alargar ao direito privado não é o mesmo que cindir. O serviço público universal de cuidados de saúde imprime um rótulo jurídico-público ao trabalho dos seus profissionais, ainda que contratados segundo normas de di-

reito laboral privado e regulamentados por instrumento da contratação coletiva».

Os regimes laborais e de carreiras dos médicos do SNS ao longo de 40 anos tiveram uma vida legislativa conturbada por vários particularismos conformados por flutuações de programas políticos e acordos com entidades representativas dos profissionais envolvidos sobre as carreiras médicas, sendo objeto de várias regras especiais por comparação com outros trabalhadores em funções públicas.

§ II.3.2 A LGTFP aplica-se aos trabalhadores em funções públicas nos serviços de saúde²⁹, incluindo os profissionais médicos, sem prejuízo da subsistência de regimes especiais aplicáveis apenas a esses trabalhadores, como é o caso do Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de março que estabeleceu um regime especial de duração e organização do trabalho para o pessoal hospitalar que, como se destacou na 1.ª conclusão do parecer n.º 33/2015, se apresenta «em correspondência com as especificidades da prestação de cuidados de saúde hospitalares, nomeadamente a continuidade ininterrupta a atender e tratar doentes internados ou em ambulatório e, ao mesmo tempo, assegurar serviços de urgência, de cuidados intensivos ou intermédios, a reclamarem, por sistema, a prestação de trabalho noturno, de trabalho extraordinário e de trabalho (normal ou extraordinário) nos feriados e em dias de descanso semanal (obrigatório ou complementar)».

Em matéria de acumulação de funções os médicos do SNS, de uma forma geral, estão sujeitos ao regime dos outros trabalhadores em funções públicas, o que compreende alguma flexibilidade em termos de acumulação com atividade privada (campo em que os profissionais médicos têm um amplo mercado) existindo alguns regimes específicos como os relativos aos médicos em dedicação exclusiva e aos médicos em disponibilidade permanente, que visam, no essencial, assegurar compensações para profissionais que renunciem à dispersão pela atividade privada.

Princípio matricial expressamente consagrado no Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, que, no desenvolvimento do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, estabeleceu o regime legal das carreiras médicas do SNS (e do pessoal médico da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa) consagrando os médicos do SNS como um corpo especial³⁰.

Corpo especial que, por força do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/90, ficou sujeito ao regime geral da função pública, atualmente dos trabalhadores em funções públicas, «no que respeita às regras sobre incompatibilidades e acumulações com atividades ou cargos públicos ou privados».

Como se destacou no parecer n.º 120/90, de 25-1-1991³¹, «o rigoroso regime especial de incompatibilidades no exercício de funções públicas e privadas por banda dos médicos do SNS que constava da primeira versão adotada nos trabalhos preparatórios relativos ao artigo ora transcrito foi abandonado, acabando por se consagrar, nesta sede, uma posição de maior abertura», com expressão no referido artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/90.

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto, revogou o Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, e definiu o novo regime legal da carreira médica, enquanto carreira especial da Administração Pública, mantendo intocada a aplicabilidade das regras gerais sobre incompatibilidades e acumulações dos trabalhadores em funções públicas (expressamente referida no artigo 35.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 177/2009).

Regime geral de incompatibilidades e acumulações com atividades ou cargos públicos ou privados estabelecido pelo artigo 21.º da LGTFP com caráter geral para trabalhadores em funções públicas que não prejudica a aplicação de normas especiais sobre tal matéria, como é o caso das que regulam as incompatibilidades inerentes ao regime de trabalho médico na modalidade de dedicação exclusiva e outras eventuais normas sobre o tema que possam existir para categorias particulares de profissionais ou modalidades de prestação laboral, como a dos médicos em disponibilidade permanente, objeto também de questões suscitadas pela entidade consulente³².

§ II.3.3 A Base XXXI da Lei de Bases da Saúde no respetivo n.º 2 determina que «a lei estabelece, na medida do que seja necessário, as regras próprias sobre o estatuto dos profissionais de saúde, o qual deve ser adequado ao exercício das funções e delimitado pela ética e deontologia profissionais». De seguida, prescreve-se, no n.º 3, que «aos profissionais dos quadros do SNS é permitido, sem prejuízo das normas que regulam o regime de trabalho de dedicação exclusiva, exercer a atividade privada, não podendo dela resultar para o SNS qualquer responsabilidade pelos encargos resultantes dos cuidados por esta forma prestados aos seus beneficiários».

O aspeto mais inovador em matéria de regime de trabalho do Estado do SNS aprovado pela Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, como se referiu no parecer n.º 33/2015 deste ente consultivo, foi o regime de dedicação exclusiva com uma remuneração suplementar a definir (artigo 46.º, n.º 3).

Regime que veio a ser regulado posteriormente no artigo 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 310/82, de 3 de agosto, nos seguintes termos: «O regime

de dedicação exclusiva implica a incompatibilidade de exercício de quaisquer outras atividades profissionais, além das autorizadas por este decreto-lei ou por diplomas especiais»³³.

A renúncia ao exercício de *outra atividade profissional* constitui, desde o seu dealbar, o vetor principal do regime de dedicação exclusiva aplicável a médicos do SNS.

Linha matricial que persistiu até ao presente tendo sido reafirmada, desde logo, no Decreto-Lei n.º 73/90. Diploma em que, depois de se estabelecer que os médicos do SNS exercem a sua atividade na modalidade de tempo completo ou de dedicação exclusiva ou excecionalmente, em regime de tempo parcial, se esclarece que a opção pelo regime de dedicação exclusiva implica, em regra, a proibição de qualquer outra atividade profissional pública ou privada, incluindo a correspondente a qualquer profissão liberal³⁴.

Ideia central oportunamente destacada pelo Conselho Consultivo no parecer n.º 120/1990 quando apreciou, ainda que de forma indireta, nas conclusões 7 a 10, o que era proibido e o que era permitido aos médicos do SNS em regime de dedicação exclusiva:

«7 — É legalmente permitida a celebração das referidas convenções com os profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde, designadamente com os médicos, que não exerçam a sua atividade sob o regime de trabalho de dedicação exclusiva fora do horário normal de serviço e das estruturas do Serviço Nacional de Saúde;

«8 — A lei não proíbe a celebração daquelas convenções com sociedades de que os referidos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde sejam, conforme o caso, sócios, empregados, prestadores de serviços ou titulares de órgãos sociais, exerçam ou não a sua atividade sob o regime de dedicação exclusiva;

«9 — É ilegal a celebração das referidas convenções com empresários individuais que exerçam a sua atividade profissional sob o regime de trabalho de dedicação exclusiva no Serviço Nacional de Saúde;

«10 — O Ministério da Saúde e as administrações regionais de saúde devem recusar a aludida contratação com as sociedades referidas na conclusão oitava cujos sócios sejam profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde sob o regime de dedicação exclusiva e exerçam para aquelas sociedades a sua atividade.»

A dimensão profissional da atividade proibida em virtude do regime de dedicação exclusiva é, assim, o eixo central do regime e a tipologia das perceções com relevo económico auferidas, com base em diferentes fontes, para esse efeito podem constituir um indício da vertente profissional, não estando os profissionais impedidos de auferir proventos económicos quando a atividade não é proibida pelo regime de exclusividade³⁵.

Dedicação exclusiva que constitui uma das duas modalidades de regime de trabalho dos médicos, a outra é o tempo completo (admitindo-se, ainda, excecionalmente o tempo parcial). No regime legal instituído pelo Decreto-Lei n.º 73/90, em termos globais, nas carreiras médicas a dedicação exclusiva e o horário de 35 horas semanais constituíram, na fórmula empregue no parecer n.º 33/2015, «o padrão»³⁶, determinando variantes remuneratórias relativamente ao tempo completo³⁷ e ao tempo prolongado de 42 horas semanais³⁸.

Regime da dedicação exclusiva que tem de ser integrado, no plano sistemático-teleológico, com o modelo de carreiras estabelecido no estatuto de 1990 e em particular a divisão tripartida das carreiras médicas: Carreira de clínica geral, carreira hospitalar e carreira de saúde pública³⁹.

Três carreiras que compreendiam regras diversificadas sobre a prestação de trabalho, nomeadamente em matéria de tempo de trabalho e serviço de urgência. No parecer n.º 33/2015 empreendeu-se uma síntese descritiva sobre o regime originário do referido Decreto-Lei n.º 73/90:

«Os médicos de clínica geral ficaram obrigados a prestar semanalmente 12 ou seis horas em serviço de urgência ou de atendimento permanente, consoante o respetivo horário: de 42 ou de 35 horas semanais.

«Em alternativa, com o acordo do interessado e por conveniência de serviço, podem ser chamados a ficar de prevenção 24 ou 12 horas por semana (artigo 24.º, n.º 5).

«Podem ser obrigados a prestar mais 12 horas por semana, a título de trabalho extraordinário ou mais 6 horas extraordinárias em serviço de urgência ou de atendimento permanente se o seu horário for de apenas 35 horas semanais, em casos de necessidade justificada (artigo 24.º, n.º 6).

«Em alguns aspetos introduziram-se ligeiras modificações ao regime do Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de março, mas sem atingir o regime de folgas e descansos do artigo 13.º

«Uma diferença importante respeita ao período normal semanal em serviço de urgência: no mínimo de 12 horas, embora convertível em 24 horas de prevenção (artigo 31.º, n.º 5). E por acréscimo, 12 horas de trabalho extraordinário em serviço de urgência (n.º 6).

«Por outro lado, os médicos da carreira hospitalar com idade superior a 55 anos ou a exercerem cargos de direção ou chefia podem ser dispensados da prestação de serviço de urgência ou de atendimento permanente diurno ou noturno (artigo 31.º, n.º 13).

«A partir dos 50 anos de idade podem ser dispensados dos serviços noturnos, mas apenas nas urgências (artigo 31.º, n.º 14).

«Por outro lado, a idade superior a 55 anos permite, quando se encontrem em dedicação exclusiva há cinco anos, uma redução progressiva do horário de 42 horas até atingir as 35 horas por semana, sem perda de regalias (artigo 24.º, n.º 10).

«Aos médicos da carreira de clínica geral aplicavam-se regras análogas enunciadas no artigo 24.º.»

Carreiras que, além das variantes e particularidades originárias, foram objeto de múltiplas alterações avulsas, impondo-se, nesta sede, retomar alguns dos aspetos destacados no parecer n.º 33/2015:

«O Decreto-Lei n.º 412/99, de 15 de outubro, restringiu o regime de 42 horas de trabalho por semana em dedicação exclusiva às carreiras hospitalar e de clínica geral, por meio da alteração efetuada ao artigo 9.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, sem embargo do regime de dedicação exclusiva poder ser atribuído aos médicos do internato complementar e aos assistentes eventuais que optassem por especialidades e estabelecimentos considerados especialmente carenciados⁴⁰.

«Extinguiu-se a combinação entre dedicação exclusiva e 35 horas semanais (artigo 3.º, n.º 2).

«E acrescentavam-se pressupostos mais exigentes para optar pela primeira: um pacto de permanência mínima de cinco anos⁴¹ e encontrar-se o médico a prestar serviço em unidade de urgências ou em atendimento permanente (no caso dos médicos hospitalares) ou afeto às consultas externas (no caso dos médicos de clínica geral⁴²).

«O Decreto-Lei n.º 92/2001, de 23 de março, ao considerar que o trabalho extraordinário prestado por médicos com 35 horas semanais não tinha sido devidamente tratado pelo Decreto-Lei n.º 412/99, de 15 de outubro, determinou que este fosse sempre remunerado com base no vencimento próprio do regime de dedicação exclusiva e 42 horas semanais quer aos médicos integrados em equipas de urgências hospitalares (artigo 1.º, n.º 1) quer aos médicos a prestar trabalho extraordinário nos serviços de atendimento permanente (SAP), centros de atendimento aos serviços de saúde (CATU), serviços de atendimento aos serviços de urgência (SASU) “e noutros com caráter de serviço de urgência dos centros de saúde”.

«Como tal, foi pura e simplesmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 170/2006, de 17 de agosto. A base de cálculo da remuneração do trabalho extraordinário regressava ao critério anterior.

«Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, pôs termo às bonificações no tempo de serviço, para efeito de aposentação, imputadas ao horário semanal de 42 horas ou ao regime de disponibilidade permanente, ao revogar o artigo 13.º, n.º 1, e o artigo 39.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março.

«No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23 de fevereiro, o legislador aponta erros a uma anterior “política de criação de serviços de atendimento permanente em muitos centros de saúde por ter desviado “os limitados recursos médicos para atendimento fora de horas, despersonalizados e sem reunir condições de qualidade e segurança”.

«Por conseguinte, são extintos os serviços de atendimento permanente. Os médicos de clínica geral deveriam ser afetos a um período de funcionamento alargado, diário e semanalmente, dos centros de saúde.

«Ainda que transitoriamente, criava-se um regime remuneratório para o trabalho extraordinário em serviços de urgência: a oitava hora e seguintes remuneradas com base na remuneração própria do regime de dedicação exclusiva com o horário de 42 horas semanais (artigo 3.º, n.º 1, alínea b)), as primeiras sete calculadas pela remuneração base do médico (artigo 3.º, n.º 1, alínea a)).

«No entanto, este diploma em nada alterou a dispensa ao trabalho consecutiva ao trabalho noturno nem a chamada folga a gozar nos oito dias seguintes para compensar a privação de dia de descanso ou de feriado. Em nada contrariou o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de março.»

Posteriormente, na sequência da revolução operada em 2008 pelos diplomas que aprovaram a LVCR (Lei n.º 12-A/2008) e o regime do contrato de trabalho em funções públicas (RCTFP, Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro), os quais vieram a ser revogados pela LGTFP de 2014 foi necessário rever globalmente os diplomas sobre as carreiras médicas.

O Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto, extinguiu as carreiras médicas instituídas pelo Decreto-Lei n.º 73/90 e operou a transição dos médicos integrados nessas carreiras para a nova carreira⁴³, passando a

estar regulado no novo diploma o regime da carreira especial médica dos médicos «cuja relação jurídica de emprego público seja constituída por contrato de trabalho em funções públicas».

Unificação de carreiras que não foi absoluta, subsistindo em vigor algumas normas dos anteriores regimes de trabalho da carreira de clínica geral⁴⁴ e da carreira hospitalar⁴⁵.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto, instituiu um novo regime «da carreira dos médicos nas unidades das entidades públicas empresariais e nas parcerias em saúde, em regime de gestão e financiamento privados, integradas no Serviço Nacional de Saúde» aplicável a médicos do SNS em regime de contrato individual de trabalho, o qual foi objeto de análise cuidada no parecer n.º 33/2015 — os textos que acompanharam a consulta reportam-se a dúvidas exclusivamente suscitadas quanto aos profissionais integrados na carreira especial médica regulada pelo Decreto-Lei n.º 177/2009, pelo que o Decreto-Lei n.º 176/2009 não será objeto de considerações particulares no quadro do presente parecer.

A amálgama de regimes que já resultava do Decreto-Lei n.º 177/2009 veio a ser acentuada pelo Decreto-Lei n.º 266-D/2012, de 31 de dezembro, que, revogando algumas das normas daquele (nomeadamente sobre a prestação de trabalho em dedicação exclusiva), estabelece regras que só se aplicam a quem tiver ingressado na carreira especial médica após 1 de janeiro de 2013, podendo os médicos das carreiras extintas e integrados na nova carreira especial continuar sujeitos a um regime transitório⁴⁶.

Pluralidade de regimes transitórios que permite que ainda existam médicos sem dedicação exclusiva, com dedicação exclusiva, sem dedicação exclusiva com disponibilidade permanente, com dedicação exclusiva e disponibilidade permanente⁴⁷.

Reportando-nos ao novo estatuto da carreira especial médica, tendo deixado de haver regulação da dedicação exclusiva os trabalhadores recrutados ao abrigo desse estatuto podem estar sujeitos ao regime de disponibilidade permanente no exercício efetivo de funções nos departamentos de saúde pública das administrações regionais de saúde e nas unidades de saúde pública dos agrupamentos de centros de saúde (nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 177/2009).

Regime de disponibilidade permanente que no novo estatuto, à semelhança do que sucedia no anterior⁴⁸, implica a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que seja solicitado, mesmo que fora do período normal de trabalho tendo em compensação um suplemento remuneratório mensal. Sujeição ao referido regime de disponibilidade permanente que em casos de situação de emergência, catástrofe ou outras situações excecionais pode abranger outros médicos por decisão do diretor-geral da Saúde⁴⁹.

Disponibilidade permanente que se reporta a profissionais abrangidos pelos limites ao tempo de prestação laboral dos médicos (com vários tetos e direitos compensatórios, como se destacou no parecer n.º 33/2015, que, destaque-se, não abrangeu todas as variantes da carreira médica especial), apenas implicando a sujeição ao regime de tempo completo e a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que para tal for solicitado. Disponibilidade que se opera sem prejuízo, como é óbvio, dos direitos, liberdades e garantias do cidadão médico bem como dos seus direitos sociais enquanto trabalhador atento, nomeadamente, os imperativos constitucionais, consagrados nos artigos 26.º, n.º 1⁵⁰, 36.º, n.ºs 1⁵¹ e 5⁵², 48.º, n.º 1⁵³, e 59.º, n.º 1, alínea d)⁵⁴, da Constituição.

§ II.4 Estatuto dos eleitos locais, regimes de exercício dos cargos e regras sobre incompatibilidades e acumulações

§ II.4.1 A problemática do estatuto dos eleitos locais é indissociável do posicionamento das autarquias locais no Estado unitário português, que, nos termos do artigo 6.º da Constituição, respeita na sua organização e funcionamento o princípio da autonomia das autarquias locais cuja consagração em 1976 implicou uma rotura com o anterior sistema em que as autarquias eram administração dependente do Estado-Administração⁵⁵.

Modelo de autonomia com expressão no n.º 2 do artigo 235.º da Constituição, «as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas», desenvolvido pelo artigo 236.º, n.ºs 1 e 2, que estabelecem que no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios⁵⁶.

Nas autarquias locais, os órgãos representativos das populações são, como destaca Freitas do Amaral, «um elemento essencial do conceito, não há, em rigor, autarquia local quando ela não é administrada por órgãos representativos das populações que a compõem»⁵⁷. Órgãos das autarquias locais que são órgãos representativos na medida em que são escolhidos através de eleições livres pelas respetivas populações.

Legitimidade democrática própria que, conjugada com a autonomia das autarquias locais, implica a independência dos eleitos locais no exercício do cargo autárquico relativamente às estruturas hierárquicas em que eventualmente se encontrem inseridos nos empregos de origem.

Princípios de autonomia local que também vinculam o Estado português por força da ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local do Conselho da Europa⁵⁸. No artigo 3.º, n.º 1, desse tratado multilateral prescreve-se: «Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos». Direito que, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Carta Europeia, «é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles».

Sobre a organização das autarquias locais o n.º 1 do artigo 239.º da Constituição estabelece que compreendem uma assembleia dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável, prescrevendo-se no n.º 2 do mesmo preceito que a assembleia deliberativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.

No caso das freguesias, os órgãos representativos são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia (artigo 245.º), enquanto os órgãos representativos dos municípios são a assembleia municipal e a câmara municipal (artigo 250.º). No artigo 251.º da lei fundamental da República Portuguesa determina-se que a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município sendo constituída pelos presidentes de junta de freguesia e por membros eleitos diretamente em número superior ao daqueles.

Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias desenvolvido na Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a qual, apesar da aprovação do novo regime jurídico das autarquias locais pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, continuou a ser a sede normativa do regime sobre constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais⁵⁹.

§ II.4.2.1 O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho⁶⁰, qualifica como eleitos locais os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias (artigo 1.º, n.º 2).

Em termos estatutários existe um aspeto pacífico sobre o regime de exercício do cargo de eleito local: o *regime de permanência* e o *regime de exclusividade* são conceitos diferentes, sendo inerente à lógica do estatuto normativo que o *regime de permanência* pode ser exercido, ou não, em dedicação exclusiva.

Com efeito, os eleitos locais *em regime de permanência* podem: (a) Exercer exclusivamente funções autárquicas ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, ou (b) Acumular o cargo com o exercício de funções remuneradas de natureza privada. A escolha por uma das duas alternativas de exercício do cargo de eleito local *em regime de permanência* tem repercussão no montante da remuneração mensal auferida enquanto eleito local, por força do disposto pelo artigo 7.º, n.º 1, alíneas a) e b), do EEL.

Reportando-se, ainda, aos eleitos locais *em regime de permanência*, atualmente o EEL determina que «aqueles que, nos termos da lei, exercem outras atividades em entidades públicas ou em entidades do setor público empresarial não participadas pelo respetivo município apenas podem perceber as remunerações previstas» no artigo 6.º do EEL⁶¹.

Sobre o regime de desempenho de funções no EEL são, nomeadamente, empregues as fórmulas *regime de permanência*, *tempo inteiro* e *meio tempo*, desde logo, no artigo 2.º que estabelece que são exercidas *em regime de permanência* as funções de presidente e de vereador de câmara municipal e de membro de junta de freguesia a tempo inteiro (n.º 1), ao mesmo tempo que se prevê o desempenho por vereadores e outros membros de órgãos executivos *em regime de meio tempo* (n.ºs 2 e 3).

Do EEL resulta, ainda, que existem eleitos locais que não se integram em nenhuma daquelas três categorias (*regime de permanência*, *tempo inteiro* e *meio tempo*), prescrevendo-se no artigo 10.º, n.º 1, do EEL que «os eleitos locais que não se encontrem no regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem».

Este ente consultivo já teve oportunidade de destacar que alguns dos conceitos legais neste domínio são difíceis de captar à luz de uma perspetiva estritamente axiomático-dedutiva, em particular, a dicotomia entre vereador *em regime de permanência* e vereador *em regime de não permanência*, não sendo claro o enquadramento dos autarcas em regime de meio tempo numa ou noutra das categorias (aparentemente antitéticas para determinados efeitos) ou, noutra perspetiva, se o âmbito da categoria *regime de permanência* é constante ou flutuante nas várias normas que se reportam à mesma.

No parecer n.º 52/1994, de 17-8-1995⁶², teceram-se as seguintes considerações sobre a terminologia legal:

«A solução a dar ao problema veio a ser dificultada pela oscilação da nomenclatura utilizada pelo legislador, por vezes no âmbito do mesmo diploma.

«Por isso é que, de resto, este corpo consultivo acabou por admitir, no parecer n.º 27/90-Comp. (n.ºs 5.1 a 5.3), aprovado em 10 de outubro de 1991, que na própria Lei n.º 29/87 não é unívoco o significado da expressão “eleitos locais em regime de permanência”.

«De todo o modo, a forma como a pergunta é apresentada corresponde à mais recente tomada de posição legislativa sobre a matéria, constante do artigo 6.º da Lei n.º 64/93, o qual se aplica aos “presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial”.

«Aqui, pois, a lei acabou por consagrar a posição que, em tese geral, este Conselho vinha defendendo, e segundo a qual a noção de “vereador em regime de permanência” abrange todos os que exercem funções autárquicas de modo regular e permanente. A eles se contrapõem, assim, os que se limitam a participar nas reuniões do órgão autárquico colegial a que pertencem, sendo por isso remunerados apenas por senhas de presença (artigo 10.º da Lei n.º 29/87).

«Na economia da Lei n.º 29/87, a perspetiva apresenta-se algo diversa. Pelo menos nos termos gerais e no que respeita a remunerações, o conceito de “eleitos locais em regime de permanência” compreende aí apenas os que exercem funções a tempo inteiro — assim se contrapondo, não só aos que trabalham a meio tempo, como aos que apenas participam nas reuniões do órgão colegial a que pertençam.»

Infixidez terminológica realçada na mesma linha em alguns outros pareceres de entre os quais se podem referir os pareceres n.ºs 125/90, de 10-10-1991⁶³, 77/2002, de 13-2-2003⁶⁴, e 120/2005, de 8-6-2006⁶⁵.

Com particular interesse apresenta-se o parecer n.º 120/2005 que culminou nas seguintes conclusões:

«1.ª) A regra de exclusividade consagrada para os titulares de cargos políticos no respetivo regime legal de incompatibilidades, contemplado na Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, não se aplica, em geral, aos *eleitos locais*, ainda que em regime de permanência, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida Lei (*ex vi* do artigo 12.º da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, quanto aos membros das juntas de freguesia) — pelo que os mesmos podem exercer outras atividades, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais;

«2.ª) De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de maio, há incompatibilidade entre o cargo de *membro de gabinete de apoio de presidente ou vereador de câmara municipal* e o «exercício de quaisquer outras atividades profissionais, públicas ou privadas, remuneradas ou não»;

«3.ª) Constitui atividade profissional pública, para efeitos da citada norma do Decreto-Lei n.º 196/93, o exercício de funções como *membro de junta de freguesia*, desde que o respetivo mandato seja desempenhado em regime de permanência, quer a tempo inteiro, quer a tempo parcial — pelo que, nesse caso, ocorre a aludida incompatibilidade, cuja consequência será a demissão do cargo de *membro de gabinete de apoio de presidente ou vereador de câmara municipal*, nos termos do artigo 5.º do mesmo diploma.»

Nesse parecer voltou a sublinhar-se que «os diferentes preceitos do diploma vão-se referindo, com alguma imprecisão terminológica, a regimes de permanência, de tempo inteiro, de meio tempo ou de exclusividade».

No parecer n.º 120/2005 acolhe-se, contudo, uma outra ideia significativamente mais controversa: A proposta de NUNO DA SILVA SALGADO segundo a qual vereadores em regime de tempo inteiro e de meio tempo são «elementos constitutivos» da categoria vereadores em regime de permanência e os vereadores em regime de não permanência seriam os restantes, «aqueles que, normalmente, só contribuem para a formação da vontade funcional e normativa do órgão de que são membros no seio das reuniões desse órgão ou nos casos concretamente determinados pelo mesmo órgão»⁶⁶.

Já o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 96/2005 seguiu uma repartição significativamente distinta daquela no sentido de que hoje são «fundamentalmente quatro as situações em que se podem encontrar os eleitos locais: a) em regime de permanência e exclusividade; b) em regime de permanência com acumulação de outras funções não remuneradas; c) em regime de permanência com acumulação de outras funções remuneradas; d) em regime de meio tempo». Em bom rigor, acrescentamos nós, a referida repartição ainda que seja adotada terá de compreender uma quinta categoria, os vereadores que não exercendo funções em regime de tempo inteiro (alíneas a) a c)) nem em regime de meio tempo (alínea d)) integram a câmara municipal e que, nomeada-

mente, contribuem para a formação da vontade funcional do órgão no quadro das respetivas deliberações colegiais.

Quanto ao principal ponto de controvérsia nesse aresto do Tribunal Constitucional preconizou-se que, pelo menos para determinados efeitos, as regras sobre autarcas em regime de permanência não se aplicam aos eleitos locais em regime de meio tempo: «Ora, vários lugares do Estatuto dos Eleitos Locais mostram um tratamento jurídico diverso das situações de facto de um eleito local em regime de permanência (mesmo não em exclusividade, ou seja, acumulando com o exercício remunerado de outras funções) e de um eleito local a meio tempo — e isto, independentemente daquele binómio carga horária-remuneração. Existem nesse Estatuto, quando globalmente considerado, outros fatores que tornam possível diferenciar a situação jurídica de um eleito local em regime de permanência (que não se encontre em exclusividade de funções, nos termos referidos) e a de um eleito local em regime de meio tempo.»

Essa linha, no sentido de que disposições sobre eleitos locais em regime de permanência podem não abranger eleitos locais em regime de meio tempo, deve acrescentar-se, embora tenha sido aparentemente rejeitada no parecer n.º 120/2005, também chegou a ser acolhida no passado em pareceres do Conselho Consultivo.

Na 1.ª conclusão do parecer n.º 27/90, de 28-6-1990⁶⁷, considerou-se que «os vereadores em regime de meio tempo, a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, não cabem na previsão dos artigos 18.º e 19.º do mesmo diploma legal, que se reportam a eleitos locais em regime de permanência». Em larga medida essa matriz foi respeitada quanto ao EEL no parecer n.º 52/94, nomeadamente no trecho citado acima.

Tendo-se reiterado no parecer complementar n.º 27/90 (CA), de 10-10-1991⁶⁸ que «os vereadores em regime de meio tempo, a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, não cabem na previsão dos artigos 5.º, n.º 2, 13.º e 18.º do mesmo diploma legal», todos reportados, sublinhe-se, a vereadores em regime de permanência.

Ideia de que as referências normativas aos eleitos locais em regime de permanência nem sempre se aplicam aos eleitos locais que exercem o mandato em meio tempo reforçada pelo aditamento, determinado pela Lei n.º 86/2001, de 10-8, de uma nova alínea c) ao n.º 1 do artigo 2.º do EEL, em que se prescreve que «desempenham as respetivas funções em regime de permanência» os «membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro».

Neste ponto, entendemos que, sobre o regime de exercício de funções, não pode ser adotada uma divisão axiomática segundo a qual seriam de considerar três modalidades: (a) Eleitos locais em regime de permanência a tempo inteiro⁶⁹; (b) Eleitos locais em regime de permanência a meio tempo⁷⁰; (c) Eleitos locais em regime de não permanência⁷¹.

Divisão que não pode, por outro lado, constituir uma premissa maior de um eventual raciocínio dedutivo na medida em que o seu valor heurístico dependeria do rigor e delimitação segura das categorias na floresta normativa que, como vimos, não se verifica: Pode haver disposições normativas que se reportam a eleitos locais em regime de permanência excluindo eleitos locais em regime de meio tempo, isto é, aplicam-se exclusivamente a eleitos locais em regime de tempo inteiro.

§ II.4.2.2 Sendo este ente consultivo convocado para uma determinada apreciação de dúvidas suscitadas por entidade consulente deve abordar os problemas conformado pela respetiva dimensão jurídico-prática a partir de uma perspetiva conceptualmente fundamentada, o que apenas implica a abordagem de controvérsias sobre rótulos que se apresentem necessários para os específicos exercícios hermenéuticos realizados.

Questões interpretativas, recorde-se, relativas à suscetibilidade da acumulação dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal com as funções de diretor executivo de ACES ou de trabalhador em funções públicas integrado na carreira especial médica (*supra* §§ II.1, II.2.2, II.3.2 e II.3.3).

No plano lógico-jurídico existe um dado fundamental nesta sede que acima já foi destacado: O regime de permanência e o regime de exclusividade constituem conceitos inconfundíveis no que se reporta ao exercício de cargo de eleito local, sendo inerente à lógica do estatuto normativo que o regime de permanência pode ser exercido, ou não, em dedicação exclusiva.

Isto é, no plano estatutário dos eleitos locais é irrelevante a circunstância de o exercício do cargo dever ser rotulado como em regime de permanência, já que o EEL não impõe a exclusividade (cf., ainda, *infra* § II.4.2.3), pelo que importa, a partir dos estatutos das atividades profissionais diretor executivo de ACES ou trabalhador integrado na carreira especial médica avaliar a compatibilidade com o cargo de eleito local, em função da forma de exercício deste.

No caso do presente parecer a dúvida suscitada (que deve ser conceptualmente delimitada pelo Conselho Consultivo) não está vinculada ao âmbito do conceito de regime de permanência dos eleitos locais mas a problemas sobre acumulação de funções públicas tendo por referente

três categorias legais autónomas sobre o regime de exercício do cargo de vereador:

- (a) Em regime de tempo inteiro;
- (b) Em regime de meio tempo; ou
- (c) Sem as obrigações e os direitos inerentes aos regimes de tempo inteiro ou do meio tempo.

Divisão tripartida que, aliás, foi adotada no diploma central sobre o regime de funcionamento e competências dos órgãos dos municípios e das freguesias, a Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Com efeito, a LAL de 1999 abandonou a antecedente designação de *vereadores em regime de permanência e de meio tempo*, que substituiu por *vereadores a tempo inteiro e a meio tempo*⁷². Por outro lado, no que concerne à junta de freguesia⁷³, também se prescreve que os respetivos membros podem exercer o mandato em regime de tempo inteiro ou de meio tempo⁷⁴.

§ II.4.2.3 Relativamente aos titulares de cargos políticos, a Constituição estabelece, no artigo 117.º, n.º 2, que a «lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades».

A análise do regime sobre incompatibilidades e acumulações de eleitos locais tem de ser enquadrada pelo regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos estabelecido pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto⁷⁵.

Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos que apenas abrange os presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais, que são os únicos eleitos locais qualificados como titulares de cargos políticos pelo artigo 1.º, n.º 2, na alínea f).

Solução que confirma, no plano metodológico, a pertinência da divisão tripartida das categorias adotada no presente parecer (*supra* §§ II.4.2.1 e II.4.2.2).

O regime atual sobre incompatibilidades e acumulações de eleitos locais tem uma história que merece ser recordada, nomeadamente, naquilo que se reporta ao ponto nuclear das questões jurídicas suscitadas: A suscetibilidade de acumulação de cargo de eleito local com a atividade de funcionário público, ou, na atual terminologia de trabalhador em funções públicas.

Os comandos estabelecidos na Constituição de 1976 sobre o estatuto do funcionalismo público em matéria de incompatibilidades do atual artigo 269.º, n.º 4, da Constituição (*supra* § II.5.3.1) tiveram expressão em legislação ordinária diretamente reportada aos autarcas.

Diacronia legislativa em que o primeiro passo ocorre com a Lei n.º 44/77, de 23 de junho, que prescreveu, no seu artigo 1.º, com a epígrafe *Incompatibilidades*: «As funções de presidente da Câmara, de comissão administrativa ou de vereador em regime de permanência são incompatíveis com a atividade de agente ou funcionário do Estado, de pessoa coletiva de direito público e de empresa nacionalizada».

Visando esclarecer dúvidas suscitadas por essa norma no n.º 2 da Portaria n.º 309/78, de 9 de junho, estipulou-se: «O exercício em exclusivo das funções de presidente da câmara é incompatível com qualquer outra atividade, quer esta se exerça dentro ou fora das horas normais de serviço».

Posteriormente, o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 9/81, de 26 de junho, repetiu o teor do artigo 1.º da Lei n.º 44/77.

A primeira alteração, pelo menos no plano literal, da norma do artigo 1.º da Lei n.º 44/77 ocorreu com a primeira versão do artigo 3.º, n.º 1, do Estatuto dos Eleitos Locais aprovado pela Lei n.º 29/87: «Sem prejuízo do disposto em legislação especial, as funções desempenhadas pelos eleitos locais em regime de permanência são incompatíveis com a atividade de agentes ou funcionários da administração central, regional ou local ou com o exercício da atividade de pessoa coletiva de direito público ou trabalhador de empresa pública ou nacionalizada.»

Confrontando as normas do artigo 1.º da Lei n.º 44/77 com a da versão originária do n.º 1 do artigo 3.º do EEL, este Conselho no parecer n.º 52/1994, de 17-8-1995⁷⁶ considerou o seguinte:

«A expressão “eleitos locais em regime de permanência”, neste preceito utilizada, compreende os presidentes das câmaras municipais, por força da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei em causa.

«Merece anotação, de todo o modo, no confronto com o direito anterior, a definição de incompatibilidade também em relação à situação de trabalhador de empresa pública, bem como a menção respeitante a agente ou funcionário da “administração central, regional ou local”, fórmula mais abrangente que a de “agente ou funcionário do Estado”. Esta última modificação da letra da lei não significa, todavia, alteração de monta em termos de estatuição, pois que a expressão “pessoa coletiva de direito público”, já constante da lei anterior, acabava, na prática, por abarcar as pessoas jurídicas que encabeçam a “administração central, regional ou local”».

Novo dado foi suscitado pelo regime sobre as incompatibilidades relativas aos cargos políticos e altos cargos públicos aprovado pela Lei n.º 9/90, de 1 de março, na medida em que integrou nos cargos políticos e altos cargos públicos os de «presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais»⁷⁷.

Aos cargos autárquicos, consequentemente, passaram a aplicar-se as incompatibilidades definidas no artigo 2.º da referida Lei, nomeadamente, a alínea a) com a seguinte prescrição: «A titularidade dos cargos enumerados no artigo antecedente implica, durante a sua pendência, para além das previstas na Constituição, as seguintes incompatibilidades: a) O exercício remunerado de quaisquer outras atividades profissionais ou de função pública que não derive do seu cargo e o exercício de atividades de representação profissional».

Relativamente aos vereadores a tempo parcial, a alteração empreendida pela Lei n.º 56/90, de 5 de setembro, pareceu determinar a aplicabilidade por extensão normativa de algumas das incompatibilidades enumeradas no artigo 2.º da Lei n.º 9/90, embora com exceções.

Com efeito, na redação então aprovada para o n.º 6 do artigo 4.º (com a epígrafe exceção) passou a prescrever-se: «Os vereadores em regime de meio tempo encontram-se sujeitos às incompatibilidades previstas na presente lei, com as seguintes exceções: a) não são aplicáveis as incompatibilidades previstas na alínea a) do artigo 2.º e no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 29/87, de 30 de junho; b) É admissível a participação de vereadores em regime de meio tempo em órgãos sociais de empresa que prossiga fins de reconhecido interesse público local em que a respetiva autarquia ou associação de municípios participe e a remuneração percebida no exercício de tais cargos acumulada com a de vereador a tempo parcial não exceda a de vereador a tempo inteiro».

Segundo o parecer n.º 52/1994 deste Conselho a referida inovação normativa padecia de um «vício sistemático» que apresentaria uma «dupla face»:

«Por um lado, assim se estabeleceram certas incompatibilidades para um cargo — o de vereador a tempo parcial — que, em rigor, pareceria alheio ao diploma em análise, por não se enquadrar nos “cargos políticos e altos cargos públicos” nele enumerados e aos quais ele, de acordo com a sua própria epígrafe, se pretendia aplicar.

«Por outro lado, tal estipulação de incompatibilidades parcelares veio a ser inserida num preceito que, em princípio, se destinava a consagrar exceções ao regime geral de incompatibilidades constante do anterior artigo 2.º»

Então a doutrina deste Conselho foi no sentido de que na parte relativa à acumulação de vereadores a meio tempo com outros *outras atividades profissionais ou de função pública que não derivem do seu cargo* subsistia em vigor o regime do EEL de 1987 (v.g. pareceres n.ºs 23/91, de 20-5-1993⁷⁸, e 52/1994).

Interpretação do Conselho Consultivo que passou a ser pacífica depois da revogação operada pela Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, do artigo 6.º da Lei n.º 64/93, na redação da Lei n.º 28/95⁷⁹.

Em síntese, afigura-se pacífico que todos os eleitos locais beneficiam do regime de não exclusividade de autarcas expressamente consagrado no n.º 1 do artigo 6.º do regime jurídico de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Os únicos limites a essa regra serão os que possam resultar para o exercício de cargos ou atividades profissionais do que estiver estabelecido em matéria de incompatibilidades e impedimentos em leis reportadas a esses cargos ou atividades⁸⁰.

Reiterando considerações panorâmicas já formuladas por este Conselho no passado, os *eleitos locais*, em geral «gozam hoje de um regime de incompatibilidades bastante generoso e flexível, de tal sorte que a incompatibilidade a ocorrer surge não pelo desempenho da função autárquica com outras atividades, mas, ao invés, do exercício de outro cargo ou atividade profissional com a função autárquica, se do regime que o disciplina resultar uma situação de incompatibilidade que obste à acumulação»⁸¹.

§ II.4.3.1 O regime sobre acumulações funcionais de eleitos locais apresenta-se em larga medida conformado pela relevância da forma de exercício do cargo eletivo local à luz do regime que regula incompatibilidades e acumulações de outros cargos ou atividades, nomeadamente, de diretor executivo de ACES (*supra* §§ II.2.2 e II.2.3) ou trabalhador integrado na carreira especial médica (*supra* §§ II.2.3, II.3.2 e II.3.3).

Começando pelos presidentes das câmaras municipais, atenta a matriz tripartida adotada neste parecer, existe uma única modalidade de exercício do cargo: Em *regime de tempo inteiro*, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do EEL.

Já no que se reporta aos vereadores de câmara municipal (tal como aos membros de junta de freguesia) atenta a repartição sistemático-funcional

adotada no presente parecer, resulta do disposto no artigo 2.º do EEL e no artigo 58.º da LAL⁸², que podem exercer funções:

- (a) Em regime de tempo inteiro;
- (b) Em regime de meio tempo; ou
- (c) Sem as obrigações e os direitos inerentes aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo.

§ II.4.3.2 O objeto do presente parecer não convoca uma descrição exaustiva de todas as implicações e traços dos vários regimes de exercício dos cargos de presidente e vereador de câmara municipal sendo manifestamente impertinente uma transcrição massiva das várias normas legais neste domínio.

Impõe-se, no essencial, a perfil das normas sobre incompatibilidades e acumulações aplicáveis aos diretores executivos do ACES e aos trabalhadores integrados na carreira especial médica (*supra* §§ II.2.2, II.2.3, II.3.2 e II.3.3), identificar os traços mais marcantes que permitam aferir da natureza profissional, ou não, derivada da forma de exercício dos cargos autárquicos objeto de consulta.

Um primeiro fator ressalta quanto aos vários eleitos locais que exercem as suas funções autárquicas em regime de tempo inteiro e em exclusividade ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas: Em virtude dessa conjugação de fatores têm direito a receber a totalidade das remunerações a que se referem os artigos 6.º, n.ºs 2 e 3, e 7.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do EEL.

Por outro lado, no que concerne aos eleitos locais que exercem o cargo autárquico em regime de tempo inteiro mas sem a exclusividade referida no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do EEL têm direito a uma remuneração base pelo cargo autárquico sujeita a uma redução percentual relativamente aos montantes que seriam auferidos se exercessem o cargo em exclusividade ou apenas em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas, por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do EEL.

Sendo certo que, em qualquer dos casos, os eleitos locais em regime de tempo inteiro têm um conjunto de direitos com natureza remuneratória ou de ajudas de custo bem como a obrigação de assegurarem a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 7.º do EEL.

§ II.4.3.3 O regime vigente para os vereadores em regime de meio tempo compreende um traço comum central com os de tempo inteiro: Têm direito às remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, ainda que sujeitos a uma redução em metade, nos termos do disposto pelo artigo 8.º do EEL⁸³.

Entre as similitudes de natureza dos regimes de meio tempo e tempo inteiro ressaltam a prestação de um serviço regular e diário nas câmaras municipais (recorde-se que o tempo inteiro não implica ocupação exclusiva) e o direito a remuneração mensal pelo exercício do cargo, com obrigações de permanência durante o período de funcionamento dos serviços⁸⁴.

Direitos remuneratórios dos eleitos locais em regime de meio tempo expressamente regulados nos artigos 6.º e 8.º do EEL.

Ideia central de um exercício fundamentalmente marcado por variantes quantitativas é confirmado na LAL no artigo 58.º, n.º 3, quando prevê a possibilidade do presidente da câmara municipal, com respeito pelos limites legais sobre o número máximo de vereadores em regime de tempo inteiro, optar pela existência de vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, estabelece que dois vereadores em meio tempo correspondem a um vereador a tempo inteiro⁸⁵. Sem embargo de se concordar com a ideia de que existem regras sobre o regime de permanência que não podem abranger o exercício em meio tempo, na medida em que este envolve uma disponibilidade temporal relativamente mais reduzida⁸⁶.

§ II.4.3.4 O regime relativo aos vereadores não sujeitos aos direitos e deveres dos regimes de tempo inteiro e meio tempo já apresenta significativas diferenças de raiz qualitativa não só quanto à forma de exercício do cargo como, ainda, à respetiva (não) remuneração. Em sintonia, aliás, com o que sucede com a generalidade dos eleitos locais que integram os órgãos deliberativos autárquicos, tanto ao nível do município como da freguesia.

Problemática da compatibilidade do exercício do cargo de eleito local membro de órgão executivo (câmara municipal ou junta de freguesia) sem os deveres inerentes ao tempo inteiro ou meio tempo, com a respetiva atividade profissional objeto de uma regulação específica no artigo 2.º, n.º 3, do EEL:

«Os membros de órgãos executivos que não exerçam as respetivas funções em regime de permanência ou de meio tempo serão dispensados das suas atividades profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de atividades no respetivo órgão, nas seguintes condições:

- «a) Nos municípios: os vereadores, até trinta e duas horas mensais cada um;

«b) Nas freguesias de 20000 ou mais eleitores: o presidente da junta, até trinta e duas horas mensais, e dois membros, até vinte e quatro horas;

«c) Nas freguesias com mais de 5000 e até 20000 eleitores: o presidente da junta, até trinta e duas horas mensais, e dois membros, até dezasseis horas;

«d) Nas restantes freguesias: o presidente da junta, até trinta e duas horas, e um membro, até dezasseis horas.»

Normativo que revela ter sido ponderado pelo legislador o problema adveniente da cumulação das responsabilidades laborais dos trabalhadores que exercem cargos em órgãos executivos sem ser a tempo inteiro nem a meio tempo com os deveres inerentes ao respetivo vínculo laboral. Tendo sido estabelecido um regime que revela uma solução equilibrada que permite a coexistência das duas atividades, sem discriminação entre trabalhadores em funções públicas e trabalhadores sujeitos a vínculos de outra natureza.

Regime do EEL que estabelece o número de faltas do trabalhador em funções públicas que podem ser consideradas justificadas (em termos que devem ser conjugados com o artigo 134.º, n.º 2, alínea n), da LGTFP) numa solução legal ponderada sobre os interesses envolvidos (das entidades empregadoras e dos órgãos executivos autárquicos).

Existindo ainda um regime de compatibilização de funções dos membros dos órgãos deliberativos e consultivos formulado em termos similares ao nível da indiferenciação entre trabalhadores em funções públicas e outros trabalhadores⁸⁷.

Indiferenciação que também se reporta às entidades empregadoras dos eleitos locais que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem meio tempo, as quais «têm direito à compensação dos encargos resultantes das dispensas» nos termos do n.º 5 do artigo 7.º do EEL. Compensação às entidades empregadoras daqueles eleitos locais pelos encargos resultantes das dispensas que poderá corresponder ao valor da retribuição que lhes foi paga sem que tenha havido prestação de trabalho (este Conselho já se pronunciou no mesmo sentido no parecer n.º 14/2013, de 12-9-2013⁸⁸).

Por outro lado, os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo não têm direito a qualquer remuneração base pelo exercício do cargo sendo apenas compensados, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do EEL, com «uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem»⁸⁹.

Revela-se desta forma uma distinção matricial entre os eleitos locais em regime de tempo inteiro ou de meio tempo e os restantes eleitos locais, na medida em que a remuneração, enquanto contrapartida pelo exercício do cargo de eleito, está contemplada a favor dos primeiros (cf. no mesmo sentido o parecer n.º 14/2013)⁹⁰.

Os eleitos locais que não se encontram em regime de tempo inteiro ou de meio tempo apenas têm direito a senhas de presença (artigo 10.º), ajudas de custo (artigo 11.º) e subsídio de transporte (artigo 12.º).

Sendo pertinente recordar o sublinhado feito no parecer n.º 14/2013 sobre a restrição do abono de senhas de presença, pela circunstância, então destacada, de na versão originária do EEL, o direito a senhas de presença ser devido aos eleitos locais que «compareçam» a cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões, enquanto depois da alteração do artigo 10.º, n.º 1, operada pela Lei n.º 86/2001, de 10 de agosto, se acrescentou o segmento «e participem»⁹¹.

As variantes estatutárias de raiz qualitativa devem ser compreendidas, ainda, à luz dos traços comuns que valem para todos os eleitos locais.

Em sintonia com as determinações do artigo 50.º, n.º 2, da Constituição, o artigo 22.º, n.º 1, do EEL determina que todos os eleitos locais têm direito a «não ser prejudicados na respetiva colocação ou emprego permanente por virtude do desempenho dos seus mandatos».

Matriz que conforma, ainda, a prescrição genérica do n.º 3 do artigo 22.º do EEL: «Durante o exercício do respetivo mandato não podem os eleitos locais ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de caráter não pecuniário».

No confronto dos estatutos dos eleitos locais em regime de tempo inteiro ou meio tempo, por um lado, e os restantes, por outro, importará sublinhar que o artigo 22.º, n.º 2, do EEL só se aplica ao primeiro grupo: «Os funcionários e agentes do Estado, de quaisquer pessoas coletivas de direito público e de empresas públicas ou nacionalizadas que exerçam as funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência ou de meio tempo consideram-se em comissão extraordinária de serviço público»⁹².

Relativamente aos trabalhadores em funções públicas que não exercem o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou de meio tempo operam as regras do artigo 2.º, n.ºs 3 a 5, do EEL.

§ II.5 Suscetibilidade da acumulação dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal com as funções de diretor executivo de

agrupamento de centros de saúde do SNS ou de trabalhador em funções públicas integrado na carreira especial médica

§ II.5.1 O tema da acumulação de cargos objeto do presente parecer reporta-se ao âmbito de uma restrição de direitos políticos determinada pelo exercício de determinados empregos públicos (*supra* §§ II.2 e II.3) com um enfoque específico no direito de acesso a cargos públicos, no caso de eleitos locais.

Neste plano importa ter presente que as questões não se limitam ao pequeno universo de regras ordinárias que estabelecem limites a exercícios profissionais mas compreende dimensões constitucionais que conformam axiologicamente as soluções normativas atendendo a imperativos sobre o direito de acesso a cargos públicos, princípio da igualdade, princípio democrático e elegibilidade como eleito local.

Direito de acesso a cargos públicos previsto no artigo 50.º, com a epígrafe *Direito de acesso a cargos públicos*, que prescreve:

«1 — Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos.

«2 — Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos.

«3 — No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos.»

Como destacam GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a norma constitucional compreende «dois direitos que, embora conexos, possuem conteúdo e âmbito distintos: por um lado, o direito de acesso aos cargos públicos, de caráter eletivo ou não (n.º 1); por outro lado, a garantia de não se ser prejudicado pelo facto de se desempenhar um cargo público ou exercer qualquer outro direito político (n.º 2)»⁹³.

Sobre o direito consagrado no n.º 2 do artigo 50.º da Constituição, este Conselho, no parecer n.º 46/1996, de 9-1-1997⁹⁴, na sequência de excursão realizado sobre a legislação ordinária vigente há 20 anos, extraiu «a ilação, em sintonia com o preceito constitucional, de que o legislador ordinário entende dever ser protegida, na sua máxima extensão, a posição profissional, pública ou privada, daquele que é chamado, por eleição, escolha ou designação, ao desempenho de relevantes funções no aparelho do Estado.»

Direito de acesso a cargos públicos que integrando o universo dos direitos, liberdades e garantias, só pode sofrer *restrições* nos casos expressamente previstos na Constituição, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição. Existem neste campo algumas precisões conceptuais, daí que GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA lembrem que «no caso de cargos públicos providos por via eleitoral, as restrições consistem em incapacidades eleitorais e em inelegibilidades»⁹⁵.

Este Conselho tem apreciado em vários momentos a destriça entre incompatibilidades e inelegibilidades, não se afastando em regra de algumas ideias matriciais, desde logo a divisão conceptual de índole formal no sentido de que as inelegibilidades se reportam aos atos eleitorais enquanto as incompatibilidades proíbem o exercício simultâneo de determinados cargos⁹⁶.

Nessa medida, como também este Conselho já teve oportunidade de destacar (v.g. parecer n.º 1/2013, de 17-1-2013⁹⁷), o desempenho da maioria dos cargos públicos não consubstancia uma inelegibilidade para outros cargos políticos, admitindo-se a candidatura e no, caso de a pessoa ser eleita, possa renunciar (ou, em alguns casos, suspender) o mandato do primeiro cargo⁹⁸.

Sem embargo da facilidade da destriça formal existem conexões substantivas de diferente grau, como destaca JORGE MIRANDA, «as incompatibilidades absolutas redundam em inelegibilidades relativas, visto que podem ser afastadas pelos interessados, pondo fim à titularidade ou ao exercício do primeiro cargo; e contrapõem-se então às inelegibilidades absolutas, disso insuscetíveis (como são, desde logo, as incapacidades eleitorais ativas)»⁹⁹. Por seu turno, NUNO DA SILVA SALGADO também realça que, embora se trate de «figuras distintas», as mesmas estão «interligadas e complementam-se na tutela de interesses a tal ponto que uma incompatibilidade surgida supervenientemente pode criar uma situação que equipara o eleito a inelegível, determinando-lhe a perda de mandato»¹⁰⁰.

Conexão que implica uma análise fina dos concretos limites impostos aos cidadãos em matéria de proibição e acumulação, para avaliar a respetiva legitimidade à luz de um princípio de proporcionalidade, no sentido de que, como se destacou no parecer n.º 1/2013, de 17-1-2013, «o desempenho de um cargo não determina a impossibilidade de se candidatar ou de ser nomeado para outro, o que, por sua vez, pressupõe que a pessoa pode renunciar — e, em alguns casos e com os limites impostos na lei, suspender — ao exercício das funções originalmente exercidas».

Domínio em que os imperativos constitucionais já determinaram as soluções preconizadas por este Conselho Consultivo em alguns casos de ambiguidade legislativa. Por exemplo, no parecer n.º 86/2004, de 16-8-2004¹⁰¹, sobre a dúvida se o eleito local em determinadas circunstâncias de incompatibilidade teria de renunciar ou poderia suspender o mandato, na medida em que «a norma não menciona que a opção por um imponha, *ope legis*, a renúncia ao outro cargo» entendeu-se que deveria prevalecer a autonomia do eleito local na opção pela renúncia ou suspensão do mandato¹⁰².

§ II.5.2 Existe uma conexão estrita entre os conceitos jurídicos de incompatibilidade e acumulação.

No direito português a formulação de MARCELLO CAETANO no sentido de que a incompatibilidade consiste na «impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas atividades ou se encontre em alguma das situações, públicas ou particulares, enumeradas na lei»¹⁰³ continua a ser um ponto de partida metodológico da análise casuística.

Em sintonia, JOÃO ALFAIA sintetizava os cânones ainda hoje aceites de forma maioritária: «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.»¹⁰⁴

Existe um outro ponto que importa acentuar nesta sede, em sintonia com a doutrina deste ente consultivo firmada em vários pareceres: A incompatibilidade assenta em motivos abstratos e genéricos não se reportando a conflitos casuísticos, em que a colisão de deveres funcionais pode determinar impedimentos¹⁰⁵.

§ II.5.3.1 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.

No presente parecer as questões jurídicas suscitadas têm como eixo central a problemática das incompatibilidades começando por apresentar como referente dois estatutos o dos trabalhadores em funções públicas e o dos eleitos locais.

Existe uma maior flexibilidade e amplitude para a acumulação de atividade pública com atividade privada do que para acumular atividades reportadas a diferentes cargos e/ou empregos públicos por decorrência direta do disposto no texto constitucional nos números 4 e 5 do artigo 269.º da Constituição.

No n.º 4 do artigo 269.º da Constituição consagra-se uma orientação prescritiva genérica: «Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei». Em contraponto, no n.º 5 do mesmo preceito já se remete para a legislação ordinária sem qualquer estatuição de raiz constitucional: «A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades».

Quadro em que tem sido firmada ao longo dos anos uma doutrina deste ente consultivo sem grandes flutuações, conformada desde logo pela ideia de que a norma constitucional «não proíbe, em absoluto, seja a acumulação de cargos públicos seja a acumulação de cargos públicos com atividades privadas»¹⁰⁶.

O fundamento material das normas sobre incompatibilidades e acumulações compreende variações significativas consoante se reporte à compatibilidade entre atividades públicas ou entre atividades públicas e privadas e, por outro, em função de uma constelação de valores que afetam os diferentes cargos e profissões. Pelo que, uma teoria geral sobre o fundamento material de incompatibilidades padece de um vício estrutural na medida em que as incompatibilidades são um instrumento para a tutela de valores relativos aos diferentes cargos e profissões especificamente envolvidos.

Relativamente ao regime geral do trabalho em funções públicas a incompatibilidade estabelecida no artigo 21.º da LGTFP (*supra* § II.2.4) sustenta-se no n.º 4 do artigo 269.º da Constituição que, como destacam PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR, «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»¹⁰⁷.

Por seu turno GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁰⁸ consideram que no artigo 269.º «o conceito de função pública está utilizado em sentido restrito, referindo-se apenas aos trabalhadores ligados por uma *relação jurídica de emprego* a pessoas coletivas de direito público, organicamente inseridas na Administração pública», não abrangendo os *titulares de cargos públicos* por força da distinção conceitual pressuposta nos artigos 47.º e 50.º entre *função pública* e *cargo público*. Sem embargo os mesmos autores consideram que a norma do n.º 4 é aplicável «não

apenas aos funcionários públicos (titulares de “empregos públicos”), mas também aos titulares de “cargos públicos”¹⁰⁹.

Ideia de uma teleologia específica na tendencial proibição da acumulação de cargos ou empregos públicos acolhida também por JORGE MIRANDA e ANA FERNANDA NEVES que centram «no princípio da necessária eficácia e unidade de ação da Administração», estabelecido pelo artigo 267.º, n.º 2, e «nos princípios da universalidade e de igualdade», consagrados nos artigos 12.º e 13.º, para além de «fatores de ordem financeira»¹¹⁰. Autores que não deixam de articular a proibição da acumulação de cargos ou empregos públicos com o problema da liberdade de profissão: «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 (cf. art. 47.º)»¹¹¹.

Isto é, a teleologia da proibição tem como eixo a categoria *emprego público* visando assegurar a pluralidade na ocupação dos empregos públicos¹¹².

Na breve incursão sobre as concretizações legislativas do modelo constitucional estabelecido no artigo 269.º, n.º 4, da Constituição quanto ao estatuto dos trabalhadores em funções públicas, desde o artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 427/89 ao artigo 21.º da LGTFP, constatou-se que o regime legal não foi alterado substancialmente no que concerne a diretrizes sobre a acumulação com cargos públicos eletivos (*supra* § II.2.4).

Isto é, as questões jurídicas suscitadas na consulta sendo perspetivadas por referência ao estatuto do trabalhador em funções públicas mantêm-se objeto de um tratamento legal substancialmente idêntico desde 1989, não tendo sido introduzidos dados diferenciadores no plano estatutário com os artigos 27.º da LVCR e 21.º da LGTFP (*supra* § II.2.4).

§ II.5.3.2 Para a resposta à questão suscitada à luz do disposto no artigo 21.º da LGTFP afigura-se fundamental saber se não constando dessa norma «a referência à natureza profissional» da outra função ou cargo público, ao invés do que sucede por exemplo no estatuto dos dirigentes, tal significa uma maior amplitude da restrição estabelecida para a generalidade dos trabalhadores em funções públicas.

Domínio em que se propende, em sintonia com a teleologia dos regimes especiais que se reportam à natureza profissional das funções incompatíveis, de forma decisiva para a resposta negativa no sentido de que a LGTFP não impõe uma restrição que vá além do regime especial dos dirigentes ou de outros regimes especiais, em particular relativos a trabalhadores em dedicação exclusiva.

Como se sublinhou no parecer n.º 120/90, então sobre médicos do SNS, «a opção pelo regime de dedicação exclusiva dos médicos do SNS implica a sujeição a um mais apertado regime de incompatibilidades»¹¹³, regime do qual decorre que «não lhes é permitido, em regra, o desempenho de qualquer atividade profissional pública ou privada, incluindo a correspondente a qualquer profissão liberal». Limite reforçado no que se reporta a outras funções públicas, dirigido a atividades profissionais que integram o núcleo da dispersão e da pluriocupação de empregos públicos que se pretende obstar.

Isso mesmo também se constata a propósito do regime mais exigente sobre titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos. Neste ponto será, alias, pertinente recordar que este Conselho Consultivo no parecer n.º 54/90, de 11-10-1990¹¹⁴, a propósito do conceito de função pública remunerada previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/90, de 1 de março¹¹⁵, estabelecido enquanto limite à acumulação por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, considerou o mesmo como significando atividade profissional remunerada desenvolvida no âmbito da administração central do Estado, incluindo os seus serviços personalizados e os fundos públicos, e da administração pública local e regional.

Limite de acumulação com outras funções públicas reportada à ideia de uma atividade profissional que veio a ser expressamente acolhida na atual redação da norma legal sobre a exclusividade dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, «a titularidade dos cargos a que se refere o número anterior é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos»¹¹⁶.

Dimensão profissional da função pública cuja acumulação se proíbe que, como já se destacou, também se encontra na base estabelecida no artigo 269.º, n.º 4, da Constituição (*supra* § II.5.3.1). Sendo certo que não houve qualquer intenção restritiva nas alterações do regime legal ordinário posteriores a 1989 (*supra* § II.2.4), apenas se verificando a intenção de reforçar limites à retribuição pela outra função pública *nas situações em que essas funções exercidas em acumulação decorrem já do conteúdo funcional do cargo, categoria ou carreira*, o que, manifestamente, não é o caso do exercício de cargo eletivo autárquico que decorre de um ato eleitoral independente do eventual emprego público do eleito.

§ II.5.4.1 Como oportunamente se destacou, existe uma significativa flutuação terminológica em torno da fórmula *regime de permanência* que determina que a mesma não permita estabelecer referentes inequívocos

sobre a sua abrangência, nomeadamente no que se reporta aos eleitos locais em regime de meio tempo (*supra* §§ II.4.2.2).

Atendendo a que a LGTFP compreende como fator central a dimensão profissional do eventual exercício de outra função pública relevou-se uma divisão de três categorias sobre a forma de exercício do cargo de vereador. Divisão tripartida que tem por referente o que cada uma implica em termos de direitos remuneratórios e deveres funcionais¹¹⁷.

Para efeitos da questão objeto de consulta, do disposto nos artigos 2.º do EEL e 58.º da LAL extraímos três modalidades fundamentais de exercício do mandato de vereador:

- (a) Em regime de tempo inteiro;
- (b) Em regime meio tempo; ou
- (c) Sem as obrigações e os direitos inerentes aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo.

Por seu turno, o presidente de câmara municipal exerce obrigatoriamente funções em regime de tempo inteiro colocando-se as questões de acumulação em termos similares ao que sucede com os vereadores que exercem o respetivo mandato na mesma modalidade.

§ II.5.4.2 Começando pelo presidente de câmara e vereadores em regime de tempo inteiro, afigura-se clara e pacífica a natureza profissional que assume o respetivo exercício para efeitos de aferir a respetiva incompatibilidade com acumulação e exercício simultâneo de cargo de trabalhador em funções públicas.

O exercício do mandato de vereador em regime de meio tempo, embora com uma significativa variante quantitativa (mais reduzida carga horária, daí que para efeitos de limites de vereadores remunerados, a LAL determine que dois vereadores em meio tempo correspondem a um em tempo inteiro), partilham características qualitativas com o tempo inteiro.

Entre as similitudes de natureza dos regimes de meio tempo e tempo inteiro ressaltam a prestação de um serviço regular e diário nas câmaras municipais (recorde-se que o tempo inteiro não implica ocupação exclusiva) e o direito a remuneração mensal pelo exercício do cargo, com obrigações de permanência durante o período de funcionamento dos serviços (ainda que parcial no caso do meio tempo).

Sem embargo de se concordar com a ideia de que existem regras sobre o regime de permanência que não podem abranger o exercício em meio tempo, na medida em que este envolve uma disponibilidade temporal relativamente mais reduzida, ressalta um conjunto de direitos e obrigações de natureza equivalentes e que se apresentam de raiz profissional (cf. *supra* § II.4.3.3).

Ideias aliás já preconizadas por este Conselho Consultivo nos anteriores pareceres n.ºs 24/98 e 120/2005, tendo-se concluído neste último sobre os membros do órgão executivo da freguesia em termos que valem *mutatis mutandis* para o executivo do município: Constitui *atividade profissional pública* [...] o exercício de funções como *membro de junta de freguesia*, desde que o respetivo mandato seja desempenhado em *regime de permanência*, quer a tempo inteiro, quer a tempo parcial».

Concluindo este segmento: O exercício do cargo de eleito em regime de tempo inteiro ou meio tempo não pode ser acumulado com um emprego público sujeito ao regime estabelecido no artigo 21.º da LGTFP, já que as referidas funções não assumem natureza esporádica ou pontual sendo configuradas como atividade pública de índole profissional.

Podemos assim estabelecer algumas coordenadas no quadro da articulação do estatuto dos presidentes de câmara municipal e vereadores em regime de tempo inteiro ou meio tempo com o artigo 21.º da LGTFP:

O trabalhador com vínculo laboral que determina a sua sujeição ao regime de incompatibilidades estabelecido na LGTFP caso opte por exercer o cargo de vereador de Câmara Municipal em regime de tempo inteiro ou meio tempo, assume uma função com dimensão profissional que se articula com o direito de exercer esse cargo em comissão extraordinária de serviço (nos termos do artigo 22.º, n.º 2, do EEL).

A prerrogativa referida na conclusão anterior legítima que se proíba a acumulação do emprego público de origem com a assunção do cargo político em regime de tempo inteiro ou meio tempo por força da colisão das responsabilidades inerentes aos dois cargos.

Importará ainda avaliar se a legislação ao impor que o trabalhador em funções públicas para cargo de eleito local opte pelo exercício do cargo em regime de tempo inteiro ou meio tempo não o acumulando com o seu emprego, ou acumule o emprego com o cargo autárquico desde que não exerça este em regime de tempo inteiro ou meio tempo (*infra* § II.5.4.3) respeita o princípio da proporcionalidade.

Quanto ao primeiro termo a avaliação tem de integrar a possibilidade conferida pelo artigo 22.º, n.º 2, do EEL. Com efeito por força dessa norma, o trabalhador com vínculo laboral que determina a sua sujeição ao regime de incompatibilidades estabelecido na LGTFP caso opte por exercer o cargo de vereador de Câmara Municipal em regime de tempo inteiro ou meio tempo, assume uma função com dimensão profissional

que se articula com o direito de exercer esse cargo em comissão extraordinária de serviço.

A prerrogativa referida no parágrafo anterior legitima que se proíba a acumulação do emprego público de origem com a assunção do cargo político em regime de tempo inteiro ou meio tempo por força da colisão das responsabilidades inerentes aos dois cargos. Em conclusão:

Os presidentes e vereadores de câmara municipal que exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou meio tempo não o podem acumular com o exercício profissional relativo ao vínculo de trabalhador em funções públicas, mas têm o direito de exercer o cargo autárquico em comissão extraordinária de serviço, não sendo prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de caráter não pecuniário, tendo, ainda, direito a que o tempo de serviço prestado como eleito local seja contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações.

§ II.5.4.3 Relativamente aos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo, atentas as características que esse exercício apresenta, constatou-se que não preenche os requisitos de uma atividade de natureza profissional, devendo ser configurado como *atividade esporádica ou ocasional* (tal como sucede com os outros eleitos locais que se integram na mesma modalidade de exercício na junta de freguesia, assembleia municipal ou assembleia de freguesia, cf. *supra* § II.4.3.4).

Esse entendimento, embora compreenda variantes na fundamentação, apresenta-se em linha com a anterior doutrina deste ente consultivo, nomeadamente afirmada nos pareceres n.ºs 24/98 e 120/2005.

A doutrina do Conselho é em larga medida marcada pelo lastro de uma ideia sedimentada no sentido de que as atividades *esporádicas ou ocasionais* não assumem *profissionalidade* (na expressão empregue pelo parecer n.º 128/96, de 20-3-1997¹¹⁸) geradora de incompatibilidade.

Em sintonia, no parecer n.º 120/2005 defendeu-se que «o *desempenho do cargo já se afigura irregular e descontínuo quando os membros da autarquia não exerçam o mandato em regime de permanência — nesse caso, a sua participação nas tarefas autárquicas será pouco mais que ocasional, o que explica a não atribuição de uma verdadeira remuneração (mas antes de uma compensação para encargos ou de senhas de presença).*»

No parecer n.º 24/98 o tema foi objeto de direta análise, podendo recordar-se as respetivas conclusões 1.ª a 3.ª:

«1.ª De acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, reprimado pelo n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 12/98, de 24 de fevereiro, os vereadores de câmaras municipais podem exercer quaisquer outras atividades, sem distinção, disciplina esta que não prejudica o que estiver estipulado em matéria de incompatibilidade e impedimentos, noutras leis, para o exercício de cargos ou atividades profissionais;

«2.ª O lugar de Presidente da Comissão da Coordenação Regional do Alentejo é equiparado para todos os efeitos legais a diretor-geral, consoante resulta do mapa anexo XIX ao Decreto-Lei n.º 272/91, de 7 de agosto, ficando pois abrangido na previsão do n.º 1 do artigo 1.º, da Lei n.º 12/96, de 18 de abril;

«3.ª Para os efeitos do preceito citado na conclusão anterior, o exercício de cargo de vereador da câmara municipal em regime de não permanência nem de meio tempo não deve ser considerado atividade profissional, pelo que inexistente incompatibilidade legal entre o exercício daquele cargo e o de Presidente da Comissão de Coordenação Regional do Alentejo».

Sendo certo que os problemas que suscitaram as principais fontes de dúvidas no âmbito do parecer n.º 24/1998 se reportaram à estreita conexão funcional entre o cargo de Presidente da Comissão da Coordenação Regional e o de vereador, quando aquela abrange, no plano territorial o concreto município e consequentemente se interjeta de forma potencialmente intensa com a atividade funcional do órgão executivo autárquico¹¹⁹. Então foi consensual a natureza não profissional do exercício autárquico quando o mesmo não é assumido nem na modalidade de tempo inteiro nem de meio tempo.

Situação que manifestamente se transpõe para o caso dos empregos públicos objeto da presente consulta, sendo certo que a temática das incompatibilidades no plano técnico-jurídico não se deve confundir com a dos impedimentos (cf. *supra* § II.5.2).

Em sintonia deve, ainda, destacar-se que a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, em termos de legislação ordinária sobre autarquias locais, confirma a referida ideia de admissibilidade da acumulação. Só assim se compreende o disposto no artigo 121.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, no sentido de prever especificamente a incompatibilidade do exercício de cargos de eleito local (independentemente da modalidade de exercício) com determinados cargos ou empregos públicos cujo estatuto

já determina a proibição da respetiva acumulação com outra atividade profissional pública¹²⁰.

Por outro lado, o artigo 22.º, n.º 2, do EEL quando estabelece que os funcionários e agentes do Estado, de quaisquer pessoas coletivas de direito público e de empresas públicas ou nacionalizadas que exerçam as funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de tempo inteiro ou de meio tempo se consideram em comissão extraordinária de serviço público, não diz que aqueles trabalhadores apenas podem exercer funções autárquicas eletivas em comissão de serviço.

O artigo 22.º é uma norma reportada a *direitos* dos eleitos locais, pelo que, se as funções não forem exercidas em regime de tempo inteiro nem de meio tempo operam as regras do artigo 2.º, n.ºs 3 a 5, do EEL, que asseguram, quanto a esses autarcas, o princípio matricial reconhecido no artigo 22.º, n.º 1, do EEL no sentido de que os eleitos locais têm direito a «não ser prejudicados na respetiva colocação ou emprego permanente por virtude do desempenho dos seus mandatos».

Acrescente-se que a admissibilidade da acumulação de emprego como trabalhador em funções públicas com o cargo de eleito local quando este não é exercido em regime de tempo inteiro ou meio tempo, além de decorrer de uma interpretação sistemático-teleológica das regras legais de direito ordinário, se apresenta ainda confortada pelo critério da interpretação conforme a Constituição.

Desde logo pelo princípio da igualdade que também constitui parâmetro de legalidade.

Domínio em que, como já tivemos oportunidade de destacar (*supra* § II.4.3.4), o artigo 2.º, n.º 3, do EEL revela ter sido ponderado pelo legislador o problema adviniente da cumulação das responsabilidades laborais dos trabalhadores que exercem cargos de eleitos locais sem ser a tempo inteiro nem a meio tempo com os deveres inerentes ao respetivo vínculo laboral. Tendo sido estabelecido um regime que revela uma solução equilibrada que permite a coexistência das duas atividades, sem discriminação entre trabalhadores em funções públicas e trabalhadores sujeitos a vínculos de outra natureza.

Plano em que se imporá recordar que a eventual incompatibilidade legal do estatuto de trabalhador em funções públicas com a acumulação com o cargo de eleito local, ainda que o mesmo não seja exercido a tempo inteiro ou a meio tempo, teria de ser sujeita ao escrutínio da conformidade constitucional, por força da discriminação negativa da generalidade dos trabalhadores em funções públicas relativamente aos restantes cidadãos quanto ao acesso a esses cargos eletivos locais, a qual carece de se demonstrar materialmente fundada para não incorrer em violação do artigo 50.º, n.º 1, da Constituição.

Embora na dinâmica da pergunta colocada ao Conselho o problema, aparentemente, não se suscite no plano do direito de acesso à função pública (artigo 47.º, n.º 2, da Constituição), a questão também se interjeta com essa questão pois pode suscitar colisão com o direito de o vereador da câmara municipal assumir as funções públicas de diretor executivo de ACES ou de médico do SNS.

Direito de acesso à função pública que, como RAQUEL CARVALHO sublinha, se «configura materialmente também como Direito, Liberdade e Garantia: o seu conteúdo está determinado na Constituição, resulta de uma opção do legislador constituinte e por isso vincula diretamente entidades públicas e privadas»¹²¹.

Dimensão em que a conformidade constitucional de eventual proibição de eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem a meio tempo assumirem vínculo de trabalhador em funções públicas dependeria, além de previsão legal (que não existe), da demonstração do fundamento material e da proporcionalidade da restrição dos direitos de escolher livremente a profissão, de aceder à função pública e de não se ser prejudicado pelo facto de desempenhar um cargo público, garantidos pelos artigos 47.º, n.ºs 1 e 2, e 50.º, n.º 2, da Constituição em face do princípio da igualdade estabelecido no artigo 13.º da Constituição.

O direito de acumulação nesta sede relaciona-se com uma implicação jurídico-constitucional do programa político sobre o estatuto dos eleitos locais que visa obstar à profissionalização massiva dos vereadores das câmaras municipais, o que determina que uma percentagem significativa dos mesmos não podem exercer o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo (artigo 58.º da LAL).

Opção legislativa que implica, no plano constitucional, o direito desses autarcas manterem a respetiva atividade profissional enquanto corolário dos direitos ao trabalho e participação política conformados pelo princípio da igualdade, e determina a sujeição das respetivas entidades empregadoras, públicas e privadas, à dispensa pontual desses autarcas por um período que nunca pode ultrapassar as 32 horas mensais (sendo essas entidades empregadoras compensadas pelos encargos resultantes das referidas dispensas).

Atendendo ao princípio da interpretação em conformidade constitucional importa, ainda, referir o relevo, neste domínio, desse princípio que, seguindo o entendimento prevalente na doutrina constitucional sintetizado por Gomes Canotilho, «é um instrumento hermenéutico de interpretação de conhecimento das normas constitucionais que impõe

o recurso a estas para determinar e apreciar o conteúdo intrínseco da lei»¹²².

§ II.5.5 Impõe-se formular umas derradeiras considerações, na linha do que já foi destacado, sobre o enquadramento de senhas de presença e a respetiva articulação com os regimes de incompatibilidades matéria que já foi objeto de pareceres deste Conselho Consultivo — e merecem análise global no parecer n.º 18/2015, de 9-7-2015¹²³.

Em sintonia com a doutrina passada deste ente consultivo entendemos que o direito a senhas de presença não altera a natureza não profissional do cargo de vereador quando não é exercido em regime de tempo inteiro ou de meio tempo.

Aspeto de fundo é a ideia de que remuneração enquanto fator relevante para o juízo sobre a incompatibilidade do exercício de outros cargos públicos por trabalhadores em funções públicas constitui, apenas, um indicio sobre o caráter profissional ou não profissional do cargo em causa.

Concretizando quanto ao tema do presente parecer, a perceção de senhas de presença que visam a compensação por atividade pontual relativa a um determinado cargo, como a presença em reuniões de órgãos de autarquias locais, não confere por si só natureza profissional à atividade desenvolvida.

Direito ao recebimento de senhas de presença dos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo que constitui uma compensação pelo exercício de funções públicas de caráter eletivo sem a natureza de retribuição profissional.

Em face do exposto, a natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos colegiais de autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade o que se apresenta determinante para a mesma não preencher o conceito de cargo incompatível com o vínculo de trabalhador em funções públicas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LGTFP.

§ II.5.6 Analisadas todas as vertentes juridicamente relevantes para o tema da consulta, devemos extrair os corolários do entendimento preconizado tendo por referência as concretas perguntas formuladas pela entidade consulente:

Os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS (ACES) em matéria de incompatibilidades estão sujeitos ao regime estabelecido na LGTFP na medida em que não são objeto de regras especiais nem se encontram abrangidos nessa matéria pelo Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, por força da alínea d) do n.º 5 do artigo 1.º desse estatuto e, a *contrario sensu*, do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro.

Consequentemente, os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS (ACES):

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem de meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou meio tempo não o podem acumular com o exercício do cargo de diretor executivo de agrupamentos de centros de saúde do SNS.

Os profissionais em funções no SNS que integram a carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público é constituída por contrato de trabalho em funções públicas não são objeto de quaisquer restrições legais específica relativas ao exercício dos seus direitos políticos de se candidatarem a mandatos de eleitos locais ou sobre o exercício dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal, estando abrangidos, no que concerne à acumulação da sua atividade profissional com cargo eletivo local pelo disposto no artigo 21.º da LGTFP.

Pelo que, os trabalhadores em funções no SNS que integram a carreira especial médica:

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou meio tempo não podem acumular esse emprego com o exercício funcional de médico no SNS.

§ II.5.7 Por fim, algumas notas sobre a eventual especificidade, para efeito da acumulação com o cargo de eleito local, do estatuto dos médicos que exercem a atividade sujeitos aos regimes de dedicação exclusiva ou de disponibilidade permanente (*supra* § II.3.3).

Desde já se adianta que as referidas especificidades da atividade médica não legitimam uma restrição sem fundamento em lei expressa dos direitos políticos desses cidadãos (no caso de acesso e exercício de cargos públicos de eleitos locais), embora possam condicionar, à luz de juízos fundamentados de ponderação de valores, decisões sobre

pontuais conflitos de deveres, tal como sucede com quaisquer profissionais médicos integrados ou não no SNS ou mesmo outros profissionais que acumulem atividade de autarca com profissão de origem. Domínio em que as operações de concórdância prática têm de ser empreendidas em face das específicas ponderações axiológicas exigidas em cada momento, sem olvidar o regime geral estabelecido diretamente pela lei no artigo 2.º, n.º 3, do EEL.

Relembre-se que o regime de dedicação exclusiva previsto para carreiras médicas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 73/90 visava limitar a dispersão do médico do SNS, a qual pode advir da realização de atividades externas absorventes ou desligadas do espectro da sua atividade de raiz compreendendo um reforço dos limites à acumulação com outras responsabilidades profissionais (*supra* §§ II.3.2 e II.3.3). Matérias inconfundíveis com a pontual atividade adveniente do exercício de eleito local desvinculado das obrigações regulares e permanentes dos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo.

Não existindo qualquer suporte para limitar os proventos externos à remuneração relativa à atividade precípua dos médicos em dedicação exclusiva (nomeadamente em face do direito a senhas de presença enquanto eleitos locais em regime de não permanência) quando a concreta atividade não colide com as proibições da dedicação exclusiva (*supra* § II.3.3 e as considerações então feitas a partir do parecer n.º 120/90).

Repetimos: O regime de dedicação exclusiva visa limitar a dispersão do médico, a qual pode advir da realização de atividades externas absorventes, ainda que desligadas do espectro da sua função de raiz. No plano retributivo a única limitação genérica que se coloca é a proibição de integração em outras responsabilidades profissionais.

Consequentemente, o direito político de médico do SNS em regime de dedicação exclusiva exercer o cargo de vereador municipal sem a dimensão profissional inerente aos regimes de tempo inteiro ou meio tempo não contém com os deveres derivados do seu estatuto profissional.

Acrescente-se que a eventual restrição do direito ao abono de senhas de presença desses eleitos locais por circunstâncias relativas à respetiva carreira profissional violaria o princípio constitucional da igualdade plasmado no n.º 1 do artigo 13.º da Constituição.

Recorde-se a ponderação feita recentemente no parecer n.º 18/2015 sobre a dedicação exclusiva de docentes universitários que vale *mutatis mutandis* para os médicos sujeitos a dedicação exclusiva:

«Perspetiva funcional dos limites aos proventos dos docentes em regime de dedicação exclusiva que deriva de valores jurídico-constitucionais, sendo ilegítimo restringir a remuneração do trabalho enquanto finalidade legislativa. Por outro lado, violaria os próprios fins de instituições cujo desempenho depende da qualidade dos recursos humanos, em especial numa sociedade liberal, políticas de nivelamento remuneratório forçado das pessoas, no caso docentes, proibindo que tudo o que façam para além do cumprimento do dever envolva qualquer retribuição ou compensação.

«Como se sublinhou no parecer deste Conselho Consultivo n.º 98/98, de 29 de outubro de 1999¹²⁴, também vale para os docentes em dedicação exclusiva a ideia então preconizada de que “a remuneração das tarefas realizadas por magistrados, cumulativamente com o exercício das suas funções, observa o princípio constitucional do direito à retribuição do trabalho plasmado na alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º da Constituição”. Prosseguindo-se, em termos que devem ser reafirmados, “o esforço suplementar exigido [...] pelo desempenho de tarefas ou exercício de atividades que transcendem o exercício das funções próprias dos cargos, com prejuízo, necessariamente, dos tempos de descanso e lazer, consubstanciado no trabalho que acresce ao trabalho normalmente requerido pelo exercício das funções próprias, é merecedor de remuneração”.

«Nesta medida, a interpretação da alínea f) do n.º 3 do artigo 70.º do ECDU no sentido de que a previsão excluiria a participação em órgãos externos à instituição universitária com funções administrativas de gestão e disciplina, apenas poderia colocar em causa o direito à nomeação (ou permanência no cargo). Sendo docente universitário nomeado para cargo com direito à perceção de senhas de presença, o consequente dever de pagamento da entidade responsável pelo processamento não se poderia fundamentar no referido estatuto de docente em dedicação exclusiva.

«Dedicação exclusiva visa limitar a dispersão do docente universitário, a qual pode advir da realização de atividades externas absorventes ou desligadas do espectro científico da sua atividade de raiz.»

Acresce que o interesse público em beneficiar da disponibilidade de cidadãos para o exercício de funções autárquicas sem remuneração pelo cargo se articula com a importância dessa via para a participação política e aprofundamento da democracia — planos em que a situação de vereadores que exercem sem as obrigações inerentes aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo é equivalente aos membros de junta de freguesia, assembleia municipal e assembleia de freguesia. *Custos da*

democracia em que a colaboração e contributo de cidadania do eleito local envolve também as respetivas entidades empregadoras, numa medida devidamente ponderada pelo legislador, nomeadamente no artigo 2.º, n.º 3, do EEL (como acima se demonstrou).

Combinação de fatores que não legitima a penalização do eleito local, em violação do artigo 22.º, n.º 1, do EEL e do artigo 50.º, n.º 2, da Constituição. Sendo certo que a entidade empregadora tem direito a ser compensada pelos encargos advenientes da dispensa do médico para a respetiva atividade autárquica (artigo 2.º, n.º 5, do EEL).

Por último, o regime de disponibilidade permanente dos médicos do SNS tanto no quadro dos regimes de carreiras estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 73/90 como no âmbito do estatuto da carreira médica especial regulada pelo Decreto-Lei n.º 177/2009 articula-se com limites ao tempo de prestação laboral, apenas implicando a sujeição ao regime de tempo completo e a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que para tal for solicitado, sem prejuízo dos referidos limites a uma jornada máxima de trabalho (*supra* § II.3.3).

Como oportunamente se destacou, o médico em disponibilidade permanente continua a ser um cidadão com direitos, liberdades e garantias e um trabalhador com direitos sociais, nomeadamente, com o direito de participar em reuniões (familiares ou políticas) — *supra* § II.3.3.

Concluir que para um médico sujeito ao regime laboral de disponibilidade permanente é *impossível a acumulação com o exercício de funções como vereador que não exerce o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo* é o resultado de um silogismo afetado por uma premissa maior juridicamente infundada e constitucionalmente ilegítima: O estatuto do médico em disponibilidade permanente proíbe o desenvolvimento de atividades pessoais, familiares ou cívicas, nomeadamente, a participação em quaisquer reuniões.

O médico em regime de disponibilidade permanente nos períodos em que não foi convocado para se apresentar ao serviço efetivo apenas tem de permanecer contactável e disponível para acorrer a solicitações, o que não o impede, não pode impedir, de utilizar o tempo em que não está a prestar serviço no SNS para desenvolvimento da personalidade, no exercício dos seus direitos à cidadania e à vida familiar (nomeadamente quanto ao dever de educação dos filhos), de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, mantendo ainda os seus direitos ao repouso e ao lazer.

Consequentemente, o caráter esporádico e pontual do dever de presença em reuniões do eleito local não sujeito aos regimes de tempo inteiro nem de meio tempo compatibiliza-se com a sujeição simultânea do autarca às obrigações profissionais de médico em regime de disponibilidade permanente.

III — Conclusões

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

1 — O acesso a cargos públicos em condições de igualdade e liberdade constitui um direito, liberdade e garantia de participação política que, de acordo com a previsão dos números 1 e 2 do artigo 50.º da Constituição, abrange os cargos eletivos de órgãos das autarquias locais e compreende dois direitos com conteúdo e âmbito distintos:

- (a) De acesso aos cargos públicos;
- (b) De não se ser prejudicado pelo facto de se desempenhar um cargo público ou exercer qualquer outro direito político.

2 — As restrições que limitam o direito de acesso aos cargos públicos de eleitos de órgãos de autarquias locais têm de obedecer aos parâmetros do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, pelo que, além da reserva de lei, as respetivas previsões devem ser limitadas «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos».

3 — A especificação do direito de acesso a cargos públicos «em condições de igualdade e liberdade» no n.º 1 do artigo 50.º da Constituição implica que eventuais discriminações negativas previstas na lei tenham de ser materialmente fundadas.

4 — Os presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais são qualificados como titulares de cargos políticos pela alínea f) do n.º 2 do artigo 1.º do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto.

5 — Os presidentes das câmaras municipais exercem obrigatoriamente o cargo em *regime de permanência e tempo inteiro*, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho.

6 — Os vereadores das câmaras municipais, nos termos do disposto pelo artigo 2.º do EEL e do artigo 58.º da Lei das Autarquias Locais (LAL) aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, podem exercer funções:

- (a) Em regime de tempo inteiro;
- (b) Em regime de meio tempo; ou
- (c) Sem as obrigações e os direitos inerentes aos regimes de tempo inteiro ou de meio tempo.

7 — Os presidentes e os vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de tempo inteiro ou meio tempo, não estão sujeitos à regra da exclusividade no exercício de funções aplicável aos outros titulares de cargos políticos (por força do disposto no artigo 6.º, n.º 1, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e do artigo 3.º do EEL).

8 — O direito dos eleitos locais acumularem o respetivo cargo com outros cargos ou empregos públicos é conferido sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos em outras leis.

9 — Os eleitos locais que exercem as suas funções autárquicas em regime de tempo inteiro e em exclusividade ou em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas recebem a totalidade das remunerações a que se referem os artigos 6.º, n.ºs 2 e 3, e 7.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, do EEL.

10 — Os eleitos locais que exercem o cargo autárquico em regime de tempo inteiro mas sem a exclusividade referida na conclusão precedente têm direito a uma remuneração base pelo cargo autárquico sujeita a uma redução percentual relativamente aos montantes que seriam auferidos se exercessem o cargo em exclusividade ou apenas em acumulação com o desempenho não remunerado de funções privadas.

11 — Os presidentes de câmaras municipais e os vereadores em regime de tempo inteiro que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções autárquicas terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 7.º do EEL.

12 — Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro, nos termos do disposto pelo artigo 8.º do EEL.

13 — Os eleitos locais que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não têm direito a remuneração mensal pelo exercício do cargo e recebem senhas de presença que se destinam a compensar o esforço desenvolvido na preparação e participação nos atos inerentes às reuniões dos órgãos de autarquias locais em que intervenham, nos termos do disposto nos artigos, 5.º, n.º 2, 8.º (a *contrario*) e 10.º do EEL.

14 — Os vereadores que exercem as funções nos termos referidos na conclusão anterior têm direito a ser dispensados das suas atividades profissionais públicas ou privadas, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de atividades no respetivo órgão com o limite máximo de trinta e duas horas mensais (nos termos do artigo 2.º, n.º 3, alínea a), do EEL), não tendo qualquer suporte legal uma discriminação neste domínio entre trabalhadores em funções públicas e trabalhadores sujeitos a vínculos de diferente natureza, nem entre entidades empregadoras públicas e privadas (artigo 2.º, n.º 5, do EEL).

15 — O regime geral sobre incompatibilidades dos trabalhadores em funções públicas relativamente a outras funções ou cargos públicos é conformado pelo n.º 4 do artigo 269.º da Constituição que estabelece o princípio geral da proibição de acumulação de empregos públicos.

16 — A previsão do artigo 21.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, ao admitir a acumulação com o exercício de outras funções públicas não remuneradas tem por referência o conceito de remuneração base com as características de estabilidade e habitualidade de proventos inerentes ao exercício de uma profissão, não excluindo a contrapartida por atividade esporádica que não se contenha no âmbito das funções próprias dos respetivos cargos.

17 — A remuneração enquanto fator relevante para o juízo sobre a incompatibilidade do exercício de outros cargos públicos por trabalhadores em funções públicas constitui um indício sobre o caráter profissional ou não profissional do cargo em causa.

18 — As senhas de presença visam compensar atividade pontual relativa a um determinado cargo, como a presença em reuniões de órgãos de autarquias locais, o que não confere por si só natureza profissional à atividade desenvolvida.

19 — O direito a senhas de presença dos vereadores que não exercem o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo constitui uma compensação pelo exercício de funções públicas de caráter eletivo sem a natureza de retribuição profissional.

20 — A natureza esporádica e pontual das reuniões dos órgãos das autarquias locais que determinam o direito a senhas de presença por parte dos eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem em regime de meio tempo revela a natureza não profissional dessa atividade o que se apresenta determinante para a mesma não preencher o conceito de cargo incompatível com o vínculo de trabalhador em funções públicas nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º, n.º 1, da LGTFP, não estando esse exercício sujeito a qualquer autorização atenta a autonomia das autarquias locais reconhecida nos artigos 6.º, n.º 1, e 235.º, n.º 2, da Constituição.

21 — Em contraponto, o exercício do cargo de eleito em regime de tempo inteiro ou meio tempo não pode ser acumulado com um emprego público sujeito ao regime estabelecido no artigo 21.º da LGTFP, já que

as referidas funções não assumem natureza esporádica ou pontual sendo configuradas como atividade pública de índole profissional.

22 — Um preceito legal que determinasse a incompatibilidade do estatuto de trabalhador em funções públicas com a acumulação com o cargo de eleito local, ainda que o mesmo não seja exercido a tempo inteiro nem a meio tempo, teria de ser sujeito ao escrutínio da respetiva conformidade constitucional, por força da discriminação negativa da generalidade dos trabalhadores em funções públicas relativamente aos restantes cidadãos quanto ao acesso a esses cargos eletivos, a qual carece de se demonstrar materialmente fundada para não incorrer em violação do artigo 50.º, n.º 1, da Constituição.

23 — A conformidade constitucional de uma eventual proibição de os eleitos locais que não exercem o cargo a tempo inteiro nem a meio tempo assumirem um vínculo de trabalhador em funções públicas dependeria, além de previsão legal (que não existe), da demonstração do fundamento material e da proporcionalidade da restrição dos direitos de escolher livremente a profissão, de aceder à função pública e de não se ser prejudicado pelo facto de desempenhar um cargo público, garantidos pelos artigos 47.º, n.ºs 1 e 2, e 50.º, n.º 2, da Constituição, em face do princípio da igualdade estabelecido no artigo 13.º da Constituição.

24 — O sistema jurídico português para obstar a uma profissionalização massiva dos vereadores das câmaras municipais determina que uma percentagem significativa dos mesmos não podem exercer o cargo em regime de tempo inteiro nem de meio tempo (artigo 58.º da LAL), o que implica o direito desses autarcas manterem a respetiva atividade profissional enquanto corolário dos direitos ao trabalho e participação política conformados pelo princípio da igualdade, e determina a sujeição das respetivas entidades empregadoras, públicas e privadas, à dispensa pontual desses autarcas por um período que nunca pode ultrapassar as 32 horas mensais (sendo essas entidades empregadoras compensadas pelos encargos resultantes das referidas dispensas).

25 — Os presidentes e vereadores de câmara municipal que exercem o cargo em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não o podem acumular com o exercício profissional relativo ao vínculo de trabalhador em funções públicas, mas têm o direito de exercer o cargo autárquico em comissão extraordinária de serviço, não sendo prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de caráter não pecuniário, tendo, ainda, direito a que o tempo de serviço prestado como eleito local seja contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações (por força do disposto no artigo 22.º, n.ºs 2 a 4, do EEL).

26 — Os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS em matéria de incompatibilidades estão sujeitos ao regime estabelecido na LGTFP na medida em que não são objeto de regras especiais nem se encontram abrangidos nessa matéria pelo Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, por força da alínea *d*) do n.º 5 do artigo 1.º desse estatuto e, *a contrario sensu*, do disposto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro.

27 — Consequentemente, os diretores executivos dos agrupamentos de centros de saúde do SNS:

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem de meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou de meio tempo não o podem acumular com o exercício do cargo de diretor executivo de agrupamentos de centros de saúde do SNS.

28 — Os profissionais em funções no SNS que integram a carreira especial médica cuja relação jurídica de emprego público é constituída por contrato de trabalho em funções públicas não são objeto de quaisquer restrições legais específicas relativas ao exercício dos seus direitos políticos de se candidatarem a mandatos autárquicos ou sobre o exercício dos cargos de presidente ou vereador de câmara municipal, estando abrangidos, no que concerne à acumulação da sua atividade profissional com cargo eletivo local pelo disposto no artigo 21.º da LGTFP.

29 — Pelo que, os trabalhadores em funções no SNS que integram a carreira especial médica:

a) Podem acumular esse emprego público com o cargo de eleito local quando este não seja exercido em regime de tempo inteiro nem meio tempo;

b) Caso pretendam exercer o cargo de eleito local em regime de tempo inteiro ou meio tempo não podem acumular esse cargo público com o exercício funcional de médico no SNS.

30 — As conclusões precedentes não são alteradas pela circunstância de o médico exercer a atividade sujeito aos regimes de dedicação exclusiva ou de disponibilidade permanente, os quais não legitimam uma restrição sem fundamento em lei expressa dos direitos políticos desses

cidadãos de acesso e exercício dos cargos públicos de eleitos locais sem as obrigações inerentes aos regimes de tempo inteiro ou meio tempo, sendo certo que um condicionamento genérico do respetivo direito de participar em reuniões colidiria com direitos, liberdades e garantias, além de direitos sociais, desses médicos, atentos, nomeadamente, os imperativos constitucionais, consagrados nos artigos 26.º, n.º 1, 36.º, n.ºs 1 e 5, 48.º, n.º 1, e 59.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição.

31 — A integração na carreira especial médica pode condicionar, à luz de juízos fundamentados de ponderação de valores, decisões sobre pontuais conflitos de deveres, tal como sucede com quaisquer profissionais (médicos ou não) que acumulem atividade de autarca com profissão de origem, domínio em que as operações de concordância prática têm de ser empreendidas em face das específicas considerações axiológicas exigidas no concreto contexto espaço-temporal.

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 20 de outubro de 2016.

Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha — Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita (Relator) — Luís Armando Bilro verão — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — Maria de Fátima da Graça Carvalho (Com declaração de voto) Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira (Com voto de vencida em anexo) — Amélia Maria Madeira Cordeiro.

Declaração de voto

(Maria de Fátima da Graça Carvalho)

Voto o parecer, concordando inteiramente em tudo o que respeita ao regime de incompatibilidades e acumulação aplicável aos autarcas, consoante exerçam o cargo em regime de tempo inteiro, em regime de meio tempo ou que não o exerçam em regime de tempo inteiro ou de meio tempo, e, em especial que, neste último caso, o cargo não é, por si, incompatível com o exercício de trabalho em funções públicas.

Mais problemática se me afigura a situação inversa, ou seja, no universo específico a que respeita o parecer, que o médico, designadamente o médico em regime de disponibilidade permanente possa exercer esse cargo autárquico, ainda que esporadicamente — mas que em termos quantitativos poderá corresponder a 32 horas por mês —, sem que isso ponha em causa um dos fundamentos tradicionais do sistema de incompatibilidades: não ser prejudicada a efetiva prestação da atividade profissional.

Ora, sendo da essência do regime de disponibilidade permanente a obrigatoriedade de o médico se apresentar ao serviço sempre que seja solicitado, mesmo que fora do período normal de trabalho, tendo em compensação um suplemento remuneratório mensal, mostra-se difícil compatibilizar esse regime de atividade, particularmente exigente, com o exercício de um cargo que poderá decorrer em outra e distante localidade do país e por períodos de tempo não despidiendos. Com o devido respeito, a situação mostra-se bastante diversa de outras exemplificadas no parecer, relacionadas, em geral, com os direitos de cidadania ou com a vida familiar, e suscita também uma questão complexa em sede de ponderação dos interesses públicos relevantes, pois poderá estar em causa a prestação de urgente assistência médica a doentes.

Daí que a conclusão 30.ª me pareça demasiado ampla.

Mesmo aceitando que a percepção de senhas de presença não constitua «retribuição profissional» — embora possam subsistir dúvidas no confronto com as alíneas *a*), *b*) e *d*) do n.º 2 do artigo 21.º da LGTFP, referentes a «funções públicas remuneradas» — sempre deverá haver lugar à prévia autorização, nos termos do artigo 23.º da mesma lei, para a qual concorrem aspetos concretos, designadamente relacionados com o local e o tempo de exercício das funções a acumular, o que se mostra determinante nas situações a que respeita a consulta.

Voto de vencida

MARIA MANUELA FLORES FERREIRA — votei parcialmente vencida relativamente à matéria das conclusões 14, 16, 20, 22, 23, 24, 27 *a*), 29 *a*), 30 e 31, de acordo com o projeto de parecer que apresentei na sessão, de 17 de março de 2016, deste Conselho Consultivo, em que considerei que o exercício de funções como médico em regime de dedicação exclusiva, como médico sujeito ao regime das 40 horas semanais e como diretor executivo de ACES é também incompatível com o exercício de funções como vereador de câmara municipal em regime de não permanência — nem a tempo inteiro, nem a meio tempo -, pelas razões sucintamente referidas na parte VIII daquele projeto e que de seguida, em alguma medida, se retomam, conquanto ali se tenham considerado também as funções em regime de permanência, porque tal permitiria minimamente enquadrar e fundamentar o nosso entendimento.

1 — A questão colocada na consulta tem de ser analisada de dois ângulos.

De um lado, temos os eleitos locais, no caso, o presidente ou o vereador de câmara municipal, podendo este encontrar-se em regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo, ou em regime de não permanência.

De outro lado, temos os profissionais médicos e os diretores executivos dos ACES.

2 — Ora, os presidentes e os vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais, conquanto considerados titulares de cargos políticos (cf. alínea *f*) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 64/93), beneficiam de um regime de não exclusividade (cf. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 64/93 e n.º 1 do artigo 3.º do EEL), como, aliás, acontece com os vereadores a meio tempo e os vereadores em regime de não permanência.

Os presidentes e vereadores de câmaras municipais podem, assim, exercer outras atividades.

Mas, para além das restrições ou limitações remuneratórias que a acumulação possa acarretar, há, desde logo, que atender às incompatibilidades previstas noutras leis, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 64/93 e no n.º 2 do artigo 3.º do EEL.

Vejam-se então as diversas hipóteses que a questão colocada pode sugerir.

3 — Considerando o exercício de funções de presidente e de vereador a tempo inteiro e o exercício de funções de profissional médico, temos aqui que abrir duas sub-hipóteses.

Isto é, o caso dos médicos providos na carreira médica, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 266-D/2012, e que não optaram pelo regime das 40 horas; e o caso dos médicos que ingressaram na carreira especial médica após a entrada em vigor daquele Decreto-Lei n.º 266-D/2012 ou que já anteriormente providos na carreira médica optaram pelo regime das 40 horas.

3.1 — Na 1.ª sub-hipótese, os médicos encontram-se sujeitos ao modelo de incompatibilidade definido no n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90.

Assim, o seu regime de trabalho é o de *dedicação exclusiva*, sendo incompatível «com o desempenho de qualquer atividade profissional pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de setembro^[124], ou o desempenho de funções docentes em escolas dependentes ou sob tutela do Ministério da Saúde, mediante autorização, nos termos da lei».

E não suscita dúvidas que o exercício de funções como presidente de câmara ou como vereador a tempo inteiro ou, adiante-se já, a meio tempo constitui atividade profissional pública para efeitos daquele n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90.

Este entendimento segue, aliás, a posição deste Conselho Consultivo^[124].

Por outro lado, não parece ser de convocar o direito consagrado no n.º 1 do artigo 50.º da Constituição, pois as incompatibilidades não limitam o acesso a determinados cargos, impedem, sim, o seu exercício simultâneo com uma atividade julgada incompatível.

E, no caso em análise, tem de se considerar incompatível o exercício de funções como presidente de câmara ou vereador a tempo inteiro — e também a meio tempo — e o exercício de funções como médico em regime de *dedicação exclusiva*, nos termos referidos.

3.2 — Atenemos, agora, no caso dos médicos sujeitos ao regime das 40 horas.

A estes médicos é aplicável, em matéria de incompatibilidades, impedimentos e exercício de medicina liberal, o regime geral do trabalho em funções públicas, presentemente, artigos 19.º e ss. da LTFP.

Não será despidendo recordar, outrossim, que os profissionais médicos podem encontrar-se em regime de *disponibilidade permanente*, nos termos do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 177/2009.

Ora, se, quanto aos eleitos locais, como se tem realçado, o legislador ordinário estabeleceu um modelo aberto em matéria de incompatibilidades, já no que concerne aos trabalhadores em funções públicas, concretizando o imperativo constitucional^[124], estabeleceu a regra do exercício em regime de exclusividade e apenas permite a acumulação com outras funções públicas remuneradas nos termos do n.º 2 do artigo 21.º

E também aqui não procederá o argumentário que se funde no artigo 50.º da Constituição.

Acresce que se retira do normativo da LTFP o desiderato claro de obstar à acumulação de funções públicas principais, como seria o caso da acumulação de funções de médico, nos termos delineados, e de funções de eleito local em regime de permanência.

Tal, aliás, poderia mesmo acarretar uma incompatibilidade natural ou material^[124], pois importa não esquecer que os presidentes e os vereadores em regime de permanência sempre terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público (cf. n.º 4 do artigo 7.º do EEL).

Trata-se, de todo o modo, de situações que extravasam o mero problema da sobreposição de horários.

Recorde-se, ainda, que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 22.º do EEL, «[o]s funcionários e agentes do Estado, de quaisquer pessoas

coletivas de direito público e de empresas públicas ou nacionalizadas que exerçam as funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência ou de meio tempo consideram-se em comissão extraordinária de serviço público».

4 — O que se acaba de dizer aplica-se também aos diretores executivos dos ACES.

Acrescente-se que, como se referiu, o diretor executivo do ACES, além do amplo leque das suas competências, enquanto órgão unipessoal de administração e fiscalização, preside ao conselho executivo, órgão a que cabe, designadamente, assegurar a articulação do ACES, em matérias de saúde, com os municípios da sua área geográfica [cf. alínea *d*) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/2008] e celebrar com autorização do conselho diretivo da ARS, I. P., protocolos de colaboração ou apoio e contratos de prestação de serviços com outras entidades, públicas ou não, nomeadamente com as autarquias locais [cf. alínea *e*) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/2008].

Estas competências podem assim implicar com as funções desenvolvidas como autarcas, traduzindo-se em situações de impedimento, mas mais do que simples situações pontuais, reforçam a ideia da incompatibilidade de funções simultâneas de diretor executivo de ACES e de presidente ou vereador em regime de permanência.

5 — Aqui chegados, entende-se ser de considerar incompatível o exercício simultâneo de funções como médico, nos termos definidos, ou de diretor executivo de ACES e de funções como presidente ou vereador de câmara municipal em regime de permanência.

Caberá, agora, considerar, especialmente, os eleitos locais em regime de não permanência, o que na consulta nos remete para os vereadores que não se encontrem a tempo inteiro ou a meio tempo.

6 — No que concerne aos vereadores em regime de não permanência, podemos isolar dois subgrupos de eventual exercício simultâneo de funções:

— Como médico sujeito ao regime de incompatibilidades do n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90; e

— Como médico ou como diretor executivo de ACES, sujeitos ao regime de incompatibilidades da LTFP.

À partida, a acumulação nestas situações não parece suscitar dificuldades, mas olhemos mais de perto.

6.1 — Relativamente ao 1.º subgrupo, importará atentar de novo no conceito de *atividade profissional pública* referido no n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90.

Perante outros normativos em que aquele conceito também aparece, este Conselho tem entendido que «o conceito de “atividade profissional” se encontra desligado de uma ideia de *modo de vida duradouro*: basta que exista uma certa habitualidade ou estabilidade; basta o desempenho regular em posto de trabalho ou cargo, integrado numa estrutura finalística, independentemente de a respetiva atividade ser ou não realizada como meio de vida»^[124].

Ora, afigura-se-nos que, no caso de vereador em regime de não permanência, podendo o respetivo exercício levar o eleito local a despender 32 horas mensais com direito a dispensa das suas atividades profissionais nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 2.º do EEL, mas não estando sequer afastada duração superior (claro que sem direito a dispensa), não se trata de uma atividade ocasional.

Portanto, a nosso ver, será suficiente para preencher o conceito de atividade profissional pública a que se refere o n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90.

Aliás, não será despidendo frisar que este preceito considera incompatível o desempenho de *qualquer* atividade profissional pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal.

E apenas aceita o desempenho de funções docentes em escolas dependentes ou sob tutela do Ministério da saúde.

Por outro lado, o exercício de funções como vereador em regime de não permanência também se não insere em nenhuma das hipóteses elencadas no n.º 7 daquele artigo 9.º

Deve, ainda, realçar-se que o modelo do artigo 9.º é mais exigente que o regime geral da LTFP.

Sublinhe-se também que naquele preceito não se exige sequer que se trate de uma atividade remunerada. De todo o modo, os vereadores que se encontrem em regime de não permanência têm direito a senhas de presença nos termos do artigo 10.º do EEL.

6.2 — Atente-se, novamente, no regime de incompatibilidades da LTFP aplicável aos médicos e diretores executivos dos ACES nos termos acima referidos, mas agora na perspetiva do exercício cumulativo de funções como vereador de câmara municipal em regime de não permanência.

Deve sublinhar-se que a elencagem dos casos em que é possível a acumulação com outras funções públicas remuneradas estabelecidas no n.º 2 do artigo 21.º é taxativa.

É certo que Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar observam que o conceito de funções públicas referido no artigo 21.º «reporta-se, por princípio e com exceção de alguma das situações tipificadas no n.º 2, às funções que sejam exercidas de forma subordinada, estando afastada da previsão da norma a acumulação de quaisquer outras funções onde não esteja presente a característica da subordinação jurídica, designadamente funções ou cargos eletivos»¹²⁴.

Ora, afigura-se-nos, como resulta, do já acima exposto, que não se verifica na lei uma exigência de subordinação.

Aliás, aqueles Autores logo a seguir referem que o conceito de funções públicas ali empregado deve ser entendido em sentido amplo¹²⁴.

Assim, considerando a regra da exclusividade do exercício das funções públicas, no domínio da LTFP, e face à taxatividade do n.º 2 do artigo 21.º, não se vê que os médicos, a que nos estamos a reportar, e os diretores executivos dos ACES possam simultaneamente exercer funções como vereadores de câmaras municipais em regime de não permanência.

Frise-se, ainda, que daquele n.º 2 do artigo 21.º não decorre qualquer exigência de que se trate de atividade profissional.

A incompatibilidade será, porventura, ainda mais evidente no caso dos diretores executivos dos ACES face à natureza das suas competências, em especial, as que se entrelaçam com o exercício do poder autárquico como já salientado *supra*.

E, no caso dos médicos, quando se encontrem sujeitos ao regime de disponibilidade permanente, a incompatibilidade também se afigura incontornável.

De todo o modo, não se vislumbram fundamentos para entender que nestes casos deva ser possível o exercício simultâneo com as funções de vereador de câmara municipal em regime de não permanência, alargando-se a elencagem taxativa do n.º 2 do artigo 21.º da LTFP.

E também aqui não cabe a nosso ver invocar o artigo 50.º da Constituição.

Não está em causa o acesso a cargos públicos, mas tão-somente matéria de incompatibilidades. Como referem GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, «[a]s incompatibilidades não limitam o acesso a determinados cargos; impedem o seu exercício simultâneo com uma atividade julgada incompatível»¹²⁴.

E não será despidendo lembrar que para este efeito os vereadores de câmaras municipais em regime de não permanência não são considerados titulares de cargos políticos.

Deve acrescentar-se, ainda, que a acumulação de funções nos termos previstos nos artigos 21.º e 22.º da LTFP depende de prévia autorização da entidade competente (cf. n.º 1 do artigo 23.º da LTFP).

Ora, tal afigura-se dificilmente compaginável com a autonomia do poder local.

Mas não se poderá sem mais dizer como resulta da conclusão 20 que então o exercício de funções como vereador em regime de não permanência em acumulação com o exercício de funções públicas sujeitas ao regime da LTFP não necessitaria de autorização¹²⁴.

7 — Assim, em suma, entende-se também ser incompatível o exercício de funções como médico, nos termos definidos, ou de diretor executivo de ACES e de funções como vereador de câmara municipal em regime de não permanência, isto é, mesmo que não seja a tempo inteiro ou a meio tempo.

¹ Ofício n.º 2540/2015, de 13 de março de 2015, vindo o processo a ser posteriormente objeto de redistribuição (cf. nota 2)

² Na sequência da votação e não aprovação pelo plenário do Conselho Consultivo de um primeiro projeto de parecer apresentado pela primitiva relatora o processo foi redistribuído a um novo relator por vencimento.

³ Ofício n.º 1096/2015-DSJC, de 24 de fevereiro de 2015.

⁴ Essa iniciativa terá sido concretizada através do ofício n.º 14530, de 20 de maio de 2013, o qual não se encontra junto, tendo o excerto citado sido transcrito na informação que acompanhou a consulta, sem menção de quaisquer outros elementos do texto originário (além da referida fonte documental).

⁵ Pedido formulado pelo Gabinete do Secretário e Estado Adjunto e da Saúde do XIX Governo Constitucional através do ofício n.º 8250, de 1-8-2014.

⁶ As conclusões transcritas, e respetiva fundamentação, mereceram a concordância do Secretário de Estado da Administração Pública do XIX Governo Constitucional (por Despacho n.º 4554/2014-SEAP exarado sobre a informação n.º 2716/DGAEP/DREJE), que determinou que o procedimento fosse transmitido ao Secretário de Estado Adjunto e da Saúde do XIX Governo Constitucional.

⁷ Elaborada em 9 de fevereiro de 2015.

⁸ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 53/98, de 11-3, n.º 97/98, de 18-4, n.º 401/98, de 17-12, n.º 156/99, de 10-5, n.º 157/99, de 10-5, n.º 68/2000, de 26-4, n.º 185/2002, de 22-8, n.º 223/2004, de 3-12, n.º 222/2007, de 29-5, n.º 276-A/2007, de 31-7, n.º 177/2009, de 4-8 e pelas Leis

n.º 66-B/2012, de 31-12, n.º 83-C/2013, de 31-12, n.º 82-B/2014, de 31-12, tendo ainda de atender-se às extinções de sub-regiões de saúde operadas pelas portarias n.º 273/2009 a 276/2009, de 18-3 (na sequência do Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de maio).

⁹ Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

¹⁰ *O percurso da saúde: Portugal na Europa*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 132. O problema específico objeto da consulta no parecer n.º 26/2014 teve como eixo o conceito de subsistema de saúde numa perspetiva funcional relativa às exigências de articulação das entidades com a classificação de subsistema de saúde com o SNS.

¹¹ *Op. cit.*, p. 133. Atentos os termos da consulta e a via metodológica adotada no tratamento das questões jurídicas analisadas, na economia do parecer não se afigura pertinente um aprofundamento da evolução histórica do SNS.

¹² Alterada pela Lei n.º 27/2002, de 11 de agosto.

¹³ Diploma sobre o regime de criação, estruturação e funcionamento dos agrupamentos de centros de saúde do SNS alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 81/2009, de 2 de abril, 102/2009, de 11 de maio, 248/2009, de 22 de setembro, 253/2012, de 27 de novembro, que o republicou, 137/2013, de 7 de outubro, que o republicou, e 239/2015, de 14 de outubro.

¹⁴ As Administrações Regionais de Saúde, I. P., são «institutos públicos integrados na administração indireta do Estado, dotados de autonomia administrativa, financeira e património próprio» (artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 22/2012, de 30 de janeiro).

¹⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 28/2008. O artigo 19.º, n.º 2, prescreve que o diretor executivo deve possuir licenciatura, constituindo critérios preferenciais de designação: a competência demonstrada no exercício durante pelo menos três anos, de funções de coordenação e gestão de equipa, e planeamento e organização, mormente na área da saúde; a formação em administração ou gestão, preferencialmente na área da saúde.

As competências do diretor executivo encontram-se estabelecida no artigo 20.º, n.º 1, compreendendo:

- a) Representar o ACES;
- b) Celebrar contratos-programa com o conselho diretivo da ARS, I. P., e contratos de execução com as unidades funcionais do ACES, e zelar pelo respetivo cumprimento;
- c) Elaborar os planos plurianuais e anuais de atividades do ACES, com os respetivos orçamentos, e submetê-los à aprovação do conselho diretivo da respetiva ARS, I. P.;
- d) Promover a instalação e o funcionamento de sistema eficaz de informação e comunicação;
- e) Verificar a regularidade da contabilidade e da escrituração;
- f) Avaliar o desempenho das unidades funcionais e de serviços de apoio e responsabilizá-los pela utilização dos meios postos à sua disposição e pela realização dos objetivos ordenados ou acordados;
- g) Promover a intercooperação das unidades funcionais, nomeadamente através de reuniões periódicas com os respetivos coordenadores;
- h) Gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios e adotando medidas que permitam simplificar e acelerar procedimentos e promover a aproximação à sociedade e a outros serviços públicos;
- i) Identificar as necessidades de formação específica dos funcionários da sua unidade orgânica e propor a frequência das ações de formação consideradas adequadas ao suprimento das referidas necessidades, sem prejuízo do direito à autoformação;
- j) Proceder ao controlo efetivo da assiduidade, pontualidade e cumprimento do período normal de trabalho por parte dos funcionários da sua unidade orgânica;
- l) Autorizar a passagem de certidões de documentos arquivados na respetiva unidade orgânica, exceto quando contenham matéria confidencial ou reservada, bem como a restituição de documentos aos interessados;
- m) Autorizar o exercício de funções a tempo parcial;
- n) Justificar ou injustificar faltas;
- o) Conceder licenças e autorizar o regresso à atividade, com exceção da licença sem vencimento por um ano por motivo de interesse público e da licença de longa duração;
- p) Autorizar o gozo e a acumulação de férias e aprovar o respetivo plano anual;
- q) Autorizar o abono do vencimento de exercício perdido por motivo de doença;
- r) Autorizar a inscrição e participação do pessoal em congressos, reuniões, seminários, colóquios, cursos de formação em regime de autoformação ou outras iniciativas semelhantes que decorram em território nacional quando não importem custos para o serviço;

s) Autorizar o pessoal a comparecer em juízo quando requisitado nos termos da lei de processo;

t) Outras que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo conselho diretivo da respetiva ARS, I. P.

¹⁶ Cujas competências se encontram prescritas no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 28/2008:

a) Aprovar os planos plurianuais e anuais de atividades das várias unidades funcionais, com as respetivas dotações orçamentais;

b) Elaborar o relatório anual de atividades e a conta de gerência e submetê-los à aprovação do conselho diretivo da respetiva ARS, I. P.;

c) Elaborar o regulamento interno de funcionamento do ACES e submetê-lo à aprovação do conselho diretivo da respetiva ARS, I. P., num prazo de 90 dias;

d) Assegurar a articulação do ACES, em matérias de saúde, com os municípios da sua área geográfica;

e) Celebrar, com autorização do conselho diretivo da ARS, I. P., protocolos de colaboração ou apoio e contratos de prestação de serviços com outras entidades, públicas ou não, nomeadamente com as autarquias locais;

f) Promover a divulgação pública, pelos meios adequados, inclusive em sítio na Internet, de informações sobre os serviços prestados nos centros de saúde do ACES, dos planos e relatórios de atividades e dos pareceres dados sobre eles pelo conselho da comunidade, de indicadores de satisfação dos utentes e dos profissionais, de projetos de qualidade a executar em unidades funcionais e da composição dos órgãos do ACES.

¹⁷ Exclusão estabelecida de forma expressa pela alínea d) do n.º 5 do artigo 1.º daquele Estatuto, ao prescrever que o mesmo não se aplica aos «órgãos de gestão dos estabelecimentos do setor público administrativo de saúde». A Lei n.º 2/2004 foi alterada pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro, 68/2013, de 29 de agosto, e 128/2015, de 3 de setembro.

¹⁸ Sobre o enquadramento histórico do referido estatuto, afigura-se pertinente lembrar o parecer n.º 161/2003, de 16-6-2004:

«Quanto ao regime de incompatibilidades respeitante aos titulares de cargos políticos e aos titulares de altos cargos públicos, este decorria da articulação sucessiva das citadas Leis n.ºs 64/93, 39-B/94, 28/95, 12/96, 42/96 e 12/98, sendo que a primeira foi alterada pelas demais, para além de a maior parte destas — concretamente, os n.ºs 5 e 6 do artigo 8.º da Lei n.º 39-B/94, os artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 28/95, os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º da Lei n.º 12/96, e o artigo 2.º da Lei n.º 12/98 — conterem ainda disposições autónomas, algumas de direito transitório, aplicáveis a uns ou outros desses titulares.

«No que tange aos altos cargos públicos, integrava o legislador nesse conceito dois núcleos de cargos, a que cabiam regimes formalmente diversos:

«a) por um lado, o presidente do conselho de administração de empresa pública ou de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, o gestor público, o membro do conselho de administração de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos designado por entidade pública e o membro em regime de permanência e a tempo inteiro de entidade pública independente; e,

«b) por outro lado, os presidentes, vice-presidentes e vogais da direção de instituto público, fundação pública ou estabelecimento público, os diretores-gerais e subdiretores gerais e aqueles cujo estatuto lhes fosse equiparado em razão da natureza das suas funções.

«Para os primeiros, tem regido a Lei n.º 64/93, alterada pelas Leis nos 39-B/94, 28/95, 42/96 e 12/98. Para os restantes, e sem prejuízo das normas da Lei n.º 64/93 que ainda se lhes referiam, regia fundamentalmente a Lei n.º 12/96, que continha também remissões para várias disposições daquela Lei.

«Com a entrada em vigor da Lei n.º 2/2004, apenas vem a ser afetado o regime aplicável ao segundo núcleo de cargos, que correspondem a uma parte dos denominados cargos dirigentes. Esse diploma veio, designadamente, substituir a Lei n.º 12/96, revogando esta no seu artigo 38.º e introduzindo normas sobre incompatibilidades nos seus artigos 16.º e 17.º»

O artigo 16.º do referido estatuto, com a epígrafe *Exclusividade e acumulação de funções*, atualmente prescreve:

«1 — O exercício de cargos dirigentes é feito em regime de exclusividade, nos termos da lei.

«2 — O regime de exclusividade implica a renúncia ao exercício de quaisquer outras atividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas, exercidas com caráter regular ou não, e independentemente da respetiva remuneração, sem prejuízo do disposto nos artigos 27.º a 29.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

«3 — (Revogado.)

«4 — (Revogado.)

«5 — Pode haver acumulação de cargos dirigentes do mesmo nível e grau, sem direito a acumulação das remunerações base.

«6 — (Revogado.)

«7 — A violação do disposto no presente artigo constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.»

Por seu turno, o artigo 17.º, com a epígrafe *Incompatibilidades*, impeditivos e inibições, dispõe:

«1 — Para além do disposto no artigo anterior, a participação dos titulares dos cargos de direção superior em órgãos sociais de pessoas coletivas só é permitida, nos termos da lei, quando se trate do exercício de funções em pessoas coletivas sem fins lucrativos.

«2 — O pessoal dirigente está sujeito ao regime de incompatibilidades, impeditivos e inibições previstos nas disposições reguladoras de conflitos de interesses resultantes do exercício de funções públicas, designadamente nas constantes da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e nas dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo.

«3 — Aos titulares dos cargos de direção superior são ainda aplicáveis, com as necessárias adaptações, os artigos 5.º, 9.º, 9.º-A, 11.º, 12.º, 13.º, n.º 4, e 14.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na redação em vigor.

«4 — Os titulares de cargos de direção superior da Administração Pública e os membros dos gabinetes governamentais não podem desempenhar, pelo período de três anos contados da cessação dos respetivos cargos, as funções de inspetor-geral e subinspetor-geral, ou a estas expressamente equiparadas, no setor específico em que exerceram atividade dirigente ou prestaram funções de assessoria.

«5 — Excetua-se do disposto no número anterior o regresso à atividade exercida à data da investidura no cargo, sem prejuízo da aplicação das disposições relativas a impeditivos constantes dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo.

«6 — A violação do disposto no presente artigo constitui fundamento para dar por finda a comissão de serviço.»

¹⁹ Alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, e 18/2016, de 20 junho.

²⁰ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º a LGTFP «é aplicável à administração direta e indireta do Estado e, com as necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências em matéria administrativa dos correspondentes órgãos de governo próprio, aos serviços da administração regional e da administração autárquica».

Por seu turno, o artigo 1.º, n.º 3, determina que a LGTFP «é também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das correspondentes competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, dos tribunais e do Ministério Público e respetivos órgãos de gestão e outros órgãos independentes».

Depois dos n.ºs 4 e 5 se reportarem, respetivamente, aos órgãos e serviços de apoio à Assembleia da República e aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o n.º 6 estabelece que a LGTFP «é também aplicável, com as necessárias adaptações, a outros trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas que não exerçam funções nas entidades referidas nos números anteriores».

O artigo 2.º, com a epígrafe *Exclusão do âmbito de aplicação*, reporta-se a trabalhadores que exercem funções nos Gabinetes de apoio dos membros do Governo e dos titulares de órgãos referidos nos n.ºs 2 a 4 do artigo 1.º; em entidades públicas empresariais, entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privados, público e cooperativo e Banco de Portugal; e a militares das Forças Armadas, militares da Guarda Nacional Republicana e pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, cujos regimes constam de lei especial.

²¹ Na mesma linha, ainda antes da LVCR e da LGTFP v.g. os pareceres n.ºs 161/2003. De 16-12-2004.

²² Inserido e acessível na base de dados sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>.

²³ Cf. parecer n.º 35/1992, de 9-6-1994 (inserido e acessível na base de dados sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>), em que se empreende uma descrição exaustiva da evolução legislativa nesse domínio e o regime menos restritivo existente no âmbito do SNS, tendo-se, nomeadamente, concluído que «Os médicos diretores e administradores-delegados de

hospital público, respetivamente presidentes e membros do seu conselho de administração, são, em abstrato, qualificáveis como “presidente de instituto público autónomo” e “vogal da direção de Instituto público autónomo”, nos termos das alíneas *j*) e *l*) do n.º 1 da Lei n.º 9/90, mas dispõem de um regime específico de incompatibilidades delineado nos artigos 7, n.º 2, e 9, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 3/88, de 22 de janeiro, em conjugação, com o artigo único do Decreto Regulamentar n.º 35/88, de 17 de outubro, na redação, por último, do Decreto Regulamentar n.º 46/91, de 12 de setembro, o qual, como regime especial prevalece sobre o regime geral de incompatibilidades consubstanciado na citada Lei».

²⁴ Tendo ainda sido revista a parte final da alínea *f*) do referido preceito, que a partir da Lei n.º 66/2012 passou a ter um texto com teor idêntico ao da atual alínea *c*) do n.º 2 do artigo 21.º da LGTFP. Na versão originária do artigo 27.º, n.º 2, alínea *f*), da LVCR o segmento final era o seguinte: «[...] não se sobreponha em mais de um terço ao horário inerente à função principal».

²⁵ O artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 427/89, com a epígrafe *Acumulação de funções*, tinha o seguinte teor:

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

«2 — Há lugar à acumulação de funções ou cargos públicos nos seguintes casos:

- «a) Inerências;
- «b) Atividades de representação de departamentos ministeriais ou de serviços públicos;
- «c) Atividades de caráter ocasional e temporário que possam ser consideradas complemento do cargo ou função;
- «d) Atividades docentes, não podendo o respetivo horário ultrapassar o limite a fixar em despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.

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

- «a) Criação artística e literária, realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e outras de idêntica natureza;
- «b) Participação em comissões ou grupos de trabalho, quando criados por resolução ou deliberação do Conselho de Ministros;
- «c) Participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros órgãos colegiais, quando previstas na lei e no exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos.

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

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

«6 — É permitida a acumulação de cargos públicos não remunerados quando fundamentada em motivo de interesse público.»

O anterior artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89 dispunha:

«1 — O exercício de funções públicas é norteado pelo princípio da exclusividade.

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

- «a) Inerência de funções;
- «b) Atividades de caráter ocasional que possam ser consideradas como complemento da atividade principal;
- «c) Atividades docentes em estabelecimento de ensino cujo horário seja compatível com o exercício dos cargos.

«3 — O exercício de funções na Administração Pública é incompatível com o exercício de quaisquer outras atividades que:

- «a) Sejam consideradas incompatíveis por lei;
- «b) Tenham um horário total ou parcialmente coincidente com o do exercício da função pública;
- «c) Sejam suscetíveis de comprometer a regularidade exigida pelo interesse público no exercício de funções públicas.

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

No parecer n.º 54/90, de 11-10-1990 (*Diário da República*, 2.ª série, de 16-7-1991), destacou-se o reduzido caráter inovador da norma relativamente à previsão constitucional:

«O n.º 1 deste artigo constitui mera concretização do princípio da exclusividade constante do artigo 269.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

O n.º 2 mantém a regra proibitiva de acumulação de cargos públicos, constante do n.º 4 do referido artigo 269.º da Constituição, e estabelece as situações de exceção.

«O n.º 3 concretiza, enquanto prevê as situações de incompatibilidade relativamente ao exercício de funções na administração pública e fora dela, a previsão do n.º 4 do artigo 269.º da Constituição.

«O referido dispositivo não inviabiliza, em absoluto, a acumulação de funções públicas correspondentes a cargos diversos nem de funções públicas e privadas. O n.º 4 faz depender a acumulação de autorização.»

²⁶ Cf. a nota anterior sobre as primeiras normas legais no atual quadro constitucional.

²⁷ Entretanto revisto pelas Leis n.ºs 3-B/2010, de 28 de abril, 66/2012, de 31 de dezembro, e 80/2013, de 28 de novembro.

²⁸ Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

²⁹ Compreendendo algumas normas especiais relativas a esses trabalhadores, como o que decorre das disposições conjugadas da alínea *c*) do n.º 3 e da alínea *b*) do n.º 4 do artigo 125.º

³⁰ Prescreve o artigo 3.º, n.º 1, desse diploma: «As carreiras médicas têm a natureza de carreiras profissionais e o pessoal nelas integrado, atenta a natureza e especificidade das funções, constitui um corpo especial, submetido ao regime específico do presente decreto-lei».

³¹ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-6-1991.

³² Além de regras particulares relativas à pluralidade de regimes médicos que passaram a coexistir, com incidência específica no exercício de outras funções clínicas, pelo que a respetiva apreciação não se integra na economia do presente parecer. Refira-se que essa pluralidade derivou, desde logo, do regime consagrado, por remissão, no artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/90, como se pode constatar pela leitura dos números 2 e 3 desse preceito:

«2 — Aos médicos que tenham ingressado nos internatos complementares a partir de 1 de janeiro de 1988 e venham a ser providos em lugares de quadros do Serviço Nacional de Saúde é vedado o exercício de funções clínicas privadas fora das estruturas do mesmo serviço.

«3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, aos médicos não referidos no número anterior é permitido o exercício de funções clínicas fora das estruturas do mesmo serviço.»

Como se destacou no parecer n.º 33/2015, o Decreto-Lei n.º 73/90 admitiu que «nem todos os médicos transitassem para o novo regime», mantendo em vigor o Decreto-Lei n.º 310/82, o qual continuou a ser aplicado a alguns profissionais e, como também foi referido naquele parecer, veio a ser objeto de alterações legislativas supervenientes (cf. a revogação do respetivo artigo 11.º, n.º 5, pelo Decreto-Lei n.º 266-D/2012, de 31-12).

³³ O artigo 9.º, com a epígrafe *Regimes de trabalho*, do Decreto-Lei n.º 310/82 tem a seguinte redação:

«1 — São as seguintes as modalidades de regime de trabalho aplicável aos médicos integrados em carreira:

- «a) Tempo completo;
- «b) Tempo completo prolongado;
- «c) Dedicção exclusiva;
- «d) Tempo parcial;
- «e) Disponibilidade permanente.

«2 — O regime de tempo completo implica prestação de 36 horas de trabalho por semana.

«3 — O regime de tempo completo prolongado implica prestação de 45 horas de trabalho por semana.

«4 — O regime de dedicação exclusiva implica a incompatibilidade de exercício de quaisquer outras atividades profissionais, além das autorizadas por este decreto-lei ou por diplomas especiais.

«5 — O regime de tempo parcial implica prestação de serviço por períodos e em condições excecionalmente autorizados caso a caso, não podendo os médicos dele beneficiários ocupar qualquer cargo de chefia.

«6 — O regime de disponibilidade permanente implica a sujeição ao regime de tempo completo e a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que para tal solicitado.

«7 — O regime de tempo completo é o regime geral.

«8 — Só podem sujeitar-se ao regime de dedicação exclusiva médicos integrados nos quadros dos serviços que trabalhem em regime de tempo completo prolongado.

«9 — No regime de tempo completo prolongado contar-se-á, para todos os efeitos legais, inclusive de aposentação, o excedente de horário de trabalho em relação ao regime de tempo completo.»

³⁴ O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90, com a epígrafe *Regimes de trabalho*, após a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 412/99, de 15 de outubro, passou a ter a seguinte redação:

«1 — As modalidades de regime de trabalho dos médicos são as seguintes:

- «a) Tempo completo;
- «b) Dedicação exclusiva.

«2 — O trabalho em regime de tempo parcial poderá ser prestado nas situações e nos termos previstos na lei geral aplicável à função pública.

«3 — Ao regime de tempo completo correspondem trinta e cinco horas de trabalho normal por semana e ao de dedicação exclusiva quarenta e duas horas de trabalho normal por semana, sendo este último apenas aplicável aos médicos das carreiras médicas de clínica geral e hospitalar.

«4 — O regime de dedicação exclusiva é incompatível com o desempenho de qualquer atividade profissional pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal, sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de setembro, ou o desempenho de funções docentes em escolas dependentes ou sob tutela do Ministério da Saúde, mediante autorização, nos termos da lei.

«5 — Os médicos em dedicação exclusiva devem apresentar no serviço ou estabelecimento onde exercem funções uma declaração de renúncia ao exercício das atividades incompatíveis.

«6 — O cumprimento do compromisso de renúncia referido no número anterior, bem como as consequências da sua violação, obedecerão ao disposto no Decreto-Lei n.º 1/83, de 3 de janeiro, com as alterações decorrentes da aplicação do imposto sobre rendimentos das pessoas singulares (IRS).

«7 — Não envolve quebra de compromisso de renúncia a perceção de remunerações decorrentes de:

- «a) Direitos de autor;
- «b) Realização de conferências, palestras, cursos breves e outras atividades análogas;
- «c) Atividades docentes previstas no n.º 4;
- «d) Atividades privadas ou em regime de profissão liberal exercidas em instalações do respetivo serviço ou estabelecimento de saúde, nos termos do artigo 32.º deste diploma;
- «e) Participação em órgãos consultivos de instituição com fins semelhantes àquela a que o médico pertença, desde que com a anuência prévia desta última e quando a forma de remuneração seja exclusivamente a de senhas de presença;
- «f) Elaboração de estudos ou pareceres mandados executar por despacho do Ministro da Saúde ou no âmbito de comissões constituídas por sua nomeação;
- «g) Atividades exercidas, quer no âmbito de contratos entre a instituição a que o médico pertence e outras entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, quer no âmbito de projetos subsidiados por quaisquer dessas entidades, desde que se trate de atividades de responsabilidade da instituição e 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 saúde;
- «h) Ajudas de custo;
- «i) Despesas de deslocação.»

³⁵ Refira-se que o regime de dedicação exclusiva dos médicos, aliás, compreendeu desde o início uma dimensão menos draconiana mesmo nos limites relativos à atividade profissional médica. Por exemplo, relativamente à interpretação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 73/90 (transcritos em nota anterior), no parecer n.º 120/90, este Conselho considerou «que a referência ao exercício de funções clínicas dentro ou fora das estruturas do SNS é motivada pelo facto de aos médicos da carreira hospitalar em regime de dedicação exclusiva ser

legalmente admissível, sob autorização, o atendimento, fora das horas do serviço, dos seus clientes de medicina privada (artigo 9.º, n.º 7, alínea d), do Decreto-Lei n.º 73/90 e Base XXXII, n.º 6, da Lei n.º 48/90)».

³⁶ O artigo 11.º, n.º 1, prescreve: «As remunerações são fixadas com base no regime de dedicação exclusiva e no horário de trabalho de 35 horas semanais e constam da escala anexa ao presente diploma, sendo o valor de índice 100 fixado por portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças».

³⁷ Remunerado por apenas 66 % dos valores fixados, nos termos da redação do artigo 11.º, n.º 2, objeto de alterações operadas pelos Decretos-Leis n.ºs 198/97, de 2-8, e 19/99, de 27-1.

³⁸ Que determina um acréscimo de 25 % sobre a remuneração-base, nos termos da redação do artigo 11.º, n.º 3, objeto de alterações operadas pelos Decretos-Leis n.ºs 198/97, de 2-8, e 19/99, de 27-1. Este último regime determinava, ainda, um benefício na contagem do tempo de serviço para aposentação, entretanto, revogado.

³⁹ O artigo 14.º, com a epígrafe *Carreiras médicas*, prescreve:

«1 — São reconhecidas as seguintes carreiras médicas:

- «a) Carreira médica de clínica geral;
- «b) Carreira médica hospitalar;
- «c) Carreira médica de saúde pública.

«2 — As carreiras refletem a diferenciação e qualificação profissionais, sem prejuízo da intercomplementaridade de formação e da devida cooperação profissional, em termos coerentes com a integralidade e unidade sistemática das prestações de saúde e com os objetivos dos serviços de saúde.»

⁴⁰ Nova redação do artigo 15.º, n.º 5, e do artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 128/92, de 4 de junho.

⁴¹ Nova redação do artigo 24.º, n.º 3, alínea b), e do artigo 31.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março.

⁴² Nova redação do artigo 24.º, n.º 3, alínea a), e do artigo 31.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março.

⁴³ No artigo 28.º, com a epígrafe *Transição para a nova carreira*, prescreveu-se:

«1 — As carreiras médicas de clínica geral, hospitalar e de saúde pública, criadas nos termos do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, são extintas.

«2 — Os médicos pertencentes às carreiras previstas no número anterior são integrados na carreira médica definida nos termos do presente decreto-lei, sem prejuízo da manutenção em vigor do respetivo regime de trabalho.

«3 — O pessoal médico integrado em carreiras médicas de clínica geral, hospitalar e de saúde pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, com a categoria de assistente transita para a categoria de assistente.

«4 — O pessoal médico integrado em carreiras médicas de clínica geral, hospitalar e de saúde pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, com a categoria de assistente graduado transita para a categoria de assistente graduado.

«5 — O pessoal médico integrado em carreiras médicas de clínica geral, hospitalar e de saúde pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de março, com a categoria de chefe de serviço transita para a categoria de assistente graduado sénior.

«6 — O reposicionamento remuneratório dos trabalhadores integrados na carreira médica, referidos nos números anteriores, faz -se nos termos do artigo 104.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.»

⁴⁴ Por força do disposto na norma revogatória da alínea a) artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 177/2009 foram mantidas em vigor as seguintes normas do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 73/90 sobre regime de trabalho da carreira de clínica geral:

«5 — Os médicos desta carreira devem prestar, quando necessário, consoante o respetivo horário semanal seja de quarenta e duas ou trinta e cinco horas, um período semanal máximo de doze ou seis horas de trabalho extraordinário, para garantir o regular funcionamento do centro de saúde, sem prejuízo de os médicos com horário semanal de trinta e cinco horas serem, a seu pedido, e por um período mínimo de um ano, dispensados desta prestação. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«6 — Quando se verificarem situações suscetíveis de comprometer o acesso aos cuidados de saúde, reconhecidas por despacho do Ministro da Saúde, designadamente em períodos em que ocorra elevada afluência de doentes por razões de afluxo turístico, em períodos de maior incidência de patologias sazonais, ou ainda em situações de

prevenção e defesa contra epidemias ou catástrofes, a faculdade de dispensa prevista no número anterior pode ser suspensa. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«7 — Em situações excecionais de comprovada carência de recursos, os médicos que não usem da faculdade de dispensa prevista no n.º 5, bem como os que estão sujeitos ao regime de quarenta e duas horas semanais, podem acordar prestar trabalho extraordinário em outros estabelecimentos da rede de serviços de urgência, mediante autorização dos órgãos máximos de gestão dos respetivos serviços, a homologar pela administração regional de saúde territorialmente competente. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«8 — O pagamento do trabalho prestado nos termos do número anterior, incluindo eventuais despesas de deslocação e de alojamento, constitui encargo do estabelecimento que dele beneficia. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«9 — A dispensa a que se refere o n.º 5 deste artigo inibe aqueles a quem tenha sido concedida de poderem ser contratados, direta ou indiretamente, para exercer funções no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, para além do seu horário normal de trabalho ou das horas extraordinárias prestadas nos termos do n.º 6. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

11 — A médicos em exercício de cargos de direção ou chefia ou com idade superior a 55 anos será concedida, se a requererem, dispensa da prestação de serviço de urgência ou de atendimento permanente.

«12 — A médicos com idade superior a 50 anos será concedida, se a requererem, dispensa da prestação de serviço de urgência ou de atendimento permanente durante o período noturno.

«13 — A médicos com idade superior a 55 anos e que trabalhem em regime de dedicação exclusiva há, pelo menos, cinco anos, com horário de 42 horas por semana, será concedida, se a requererem, redução de uma hora em cada ano no horário de trabalho semanal, até que o mesmo perfaça as 35 horas semanais, sem perda de regalias.

«14 — Em função das condições e necessidade do regular e eficiente funcionamento dos serviços, poderão ser adotadas modalidades de horários de trabalho previstas na lei geral aplicável à função pública, designadamente horários desfasados, de acordo com regras a aprovar mediante despacho do Ministro da Saúde.»

⁴⁵ Por força do disposto na norma revogatória da alínea *a*) artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 177/2009 foram mantidas em vigor as seguintes normas do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 73/90 sobre regime de trabalho da carreira hospitalar:

«5 — Os médicos desta carreira devem prestar, quando necessário, um período semanal máximo de doze horas de trabalho normal no serviço de urgência, convertíveis, por conveniência de serviço, em vinte e quatro horas de prevenção, com o acordo do médico.

6 — Os médicos desta carreira devem prestar, quando necessário, um período semanal máximo de doze horas de trabalho extraordinário no serviço de urgência, sem prejuízo de os médicos com horário semanal de trinta e cinco horas serem, a seu pedido, e por um período mínimo de um ano, dispensados desta prestação. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«7 — A dispensa referida no número anterior pode ser diferida para um momento posterior, quando a mesma inviabilize, comprovadamente, a prestação de cuidados de saúde, designadamente o funcionamento do respetivo serviço de urgência, e a presença física do médico não seja suscetível de ser substituída pela prevenção, sendo esta da sua preferência. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«8 — Quando se verificarem situações suscetíveis de comprometer o acesso aos cuidados de saúde, reconhecidas por despacho do Ministro da Saúde, designadamente em períodos em que ocorra elevada afluência de doentes por razões de afluxo turístico, em períodos de maior incidência de patologias sazonais, ou ainda em situações de prevenção e defesa contra epidemias ou catástrofes, pode ser suspensa a faculdade prevista no n.º 6 deste artigo. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«9 — Consideradas as necessidades dos serviços, os médicos que não usem da faculdade de dispensa prevista no n.º 6, bem como os que estão sujeitos ao regime de quarenta e duas horas semanais, podem acordar prestar trabalho extraordinário na rede de serviços de urgência, mediante autorização dos órgãos máximos de gestão dos estabelecimentos respetivos, a informar mensalmente à administração regional de saúde territorialmente competente (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«10 — O pagamento do trabalho prestado nos termos do número anterior, incluindo eventuais despesas de deslocação e de alojamento, constitui encargo do estabelecimento que dele beneficia. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«11 — A dispensa a que se refere o n.º 6 deste artigo inibe aqueles a quem tenha sido concedida de poderem ser contratados, direta ou indiretamente, para exercer funções no âmbito do Serviço Nacional de Saúde para além do seu horário normal de trabalho ou das horas extraordinárias prestadas nos termos do n.º 8. (Redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23-2)

«12 — Os horários dos médicos são programados pelos órgãos hospitalares competentes, de acordo com a lei.

«13 — A médicos em exercício de cargos de direção ou chefia ou com idade superior a 55 anos será concedida, se a requererem, dispensa da prestação de serviço de urgência.

«14 — A médicos com idade superior a 50 anos será concedida, se a requererem, dispensa da prestação de serviço de urgência noturna.

«15 — Os médicos com idade superior a 55 anos e que trabalhem em regime de dedicação exclusiva há, pelo menos, cinco anos, com horário de 42 horas por semana, será concedida, se a requererem, redução de uma hora em cada ano no horário de trabalho semanal, até que o mesmo perfaça as 35 horas semanais, sem perda de regalias.

«16 — Em função das condições e necessidades do regular e eficiente funcionamento dos serviços, poderão ser adotadas modalidades de horários de trabalho previstas na lei geral aplicável à função pública, designadamente horários desfasados, de acordo com regras a aprovar mediante despacho do Ministro da Saúde.»

⁴⁶ Estabelecido no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 266-D/2012, de 31 de dezembro, e que o artigo 11.º, n.º 2, da Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, salvaguardou.

É o seguinte o teor dos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 266-D/2012:

«1 — Os trabalhadores médicos que, após a entrada em vigor do presente decreto-lei, ingressem na carreira especial médica ficam sujeitos ao regime de trabalho a que correspondem 40 horas semanais.

«2 — Os médicos providos na carreira especial médica à data da entrada em vigor do presente decreto-lei regem-se pelo disposto no Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto, com as alterações do presente diploma, exceto no que respeita às seguintes matérias:

«a) Duração do período normal de trabalho semanal, incluindo as até 12 horas semanais a afetar à prestação de cuidados de saúde de urgência externa e interna, unidades de cuidados intensivos, unidades de cuidados intermédios, no exercício de funções de apoio aos utentes sem médico de família dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde primários nos modelos organizativos que envolvam a existência de consultas abertas ou de recurso;

«b) Remuneração correspondente ao regime de trabalho;

«c) Faculdade de redução de uma hora em cada ano no horário de trabalho semanal, relativamente aos médicos com idade superior a 55 anos e que trabalhem em dedicação exclusiva há, pelo menos, cinco anos, com horário de 42 horas por semana, até que o mesmo perfaça 35 horas semanais;

«d) Regime de incompatibilidades;

«e) Dimensão da lista de utentes.»

⁴⁷ Recorde-se que o artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 177/2009, apesar de revogado, ainda se aplica a alguns médicos. O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 73/90, na redação estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 412/99, tinha sido ripristinado pelo Decreto-Lei n.º 93/2011 o qual veio a ser revogado pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 266-D/2012.

⁴⁸ Como se referiu acima, no quadro do Decreto-Lei n.º 310/82 em matéria de regimes de trabalho havia as seguintes cinco modalidades: (a) Tempo completo; (b) Tempo completo prolongado; (c) dedicação exclusiva; (d) Tempo parcial; (e) disponibilidade permanente.

Sendo o regime de disponibilidade permanente caracterizado por implicar a sujeição ao regime de tempo completo e a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que para tal solicitado.

No decreto-Lei n.º 73/90, o artigo 39.º, n.º 5 determinava que os médicos da carreira de saúde pública se consideram em disponibilidade permanente, o que implica a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que solicitados, sendo-lhes atribuído um suplemento remuneratório.

Por último, o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 177/2009 revogado pelo Decreto-Lei n.º 266-D/2012, com as ressalvas indicadas no texto, no texto dispõe:

«1 — Os médicos transitam para a carreira especial médica nos termos previstos no artigo 28.º do presente decreto-lei.

«2 — Os médicos que não pretendam manter o respetivo regime de horário de trabalho atualmente em vigor podem requerer ao presidente do órgão de administração do estabelecimento onde prestem funções, por escrito, a todo o tempo, com produção automática de efeitos, a transição para o regime previsto no artigo 20.º do presente decreto-lei.

«3 — Caso não efetuem a opção prevista no número anterior, os médicos mantêm o respetivo regime de trabalho, remunerações e direitos inerentes, conforme os seguintes regimes de trabalho:

«a) 35 horas semanais sem dedicação exclusiva;

«b) 35 horas semanais, com dedicação exclusiva;

«c) 42 horas semanais;

«d) 35 horas semanais, sem dedicação exclusiva com disponibilidade permanente;

«e) 35 horas semanais, com dedicação exclusiva e disponibilidade permanente.»

⁴⁹ É o seguinte o teor do artigo 21.º, com a epígrafe *Saúde Pública*, do Decreto-Lei n.º 177/2009:

«1 — Os trabalhadores que venham a ser recrutados, após a entrada em vigor do presente decreto-lei, para a carreira especial médica têm direito a um suplemento remuneratório quando sujeitos ao regime de disponibilidade permanente no exercício efetivo de funções nos departamentos de saúde pública das administrações regionais de saúde e nas unidades de saúde pública dos agrupamentos de centros de saúde.

«2 — Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se regime de disponibilidade permanente a obrigatoriedade de apresentação ao serviço sempre que seja solicitado, mesmo que fora do período normal de trabalho.

«3 — A verificação do cumprimento do regime previsto no n.º 1 depende da previsão das respetivas atribuições nos respetivos diplomas orgânicos.

«4 — O suplemento remuneratório previsto no presente artigo é no montante de € 800, sendo objeto de atualização anual, através de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e da saúde.

«5 — Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, em casos de situação de emergência, catástrofe ou outras situações excecionais que o justifiquem, o diretor-geral da Saúde pode determinar, por despacho do qual constem os nomes dos médicos e o prazo de tais funções, a extensão do regime de disponibilidade aí previsto a outros profissionais médicos.»

⁵⁰ «A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação.»

⁵¹ «Todos têm o direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade.»

⁵² «Os pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos.»

⁵³ «Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.»

⁵⁴ «Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: [...] Ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas [...].»

⁵⁵ Cf. parecer n.º 31/2005, de 30-6-2005 publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28-11-2005).

⁵⁶ Como refere JOSÉ CASALTA NABAIS, o município é a «autarquia base ou paradigma», *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 21.

⁵⁷ *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 3.ª edição, 2006, p. 485.

⁵⁸ Adotada e aberta à assinatura em Estrasburgo, a 15 de outubro de 1985, tendo sido aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de outubro. Esse tratado encontra-se em vigor em Portugal desde 1-4-1991, na sequência da

publicação do aviso do depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa. O teor desse preceito já fora chamado à colação nos pareceres n.ºs 48/2009, de 25-2-2010, e 14/2013, de 12-9-2013 — pareceres que 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».

⁵⁹ Por força do disposto no artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 75/2013. A LAL de 1999 revogou expressamente a anterior legislação sobre a matéria, em particular a anterior LAL aprovada pelo Decreto-Lei n.º 100/84, de 29-3. A LAL de 1999 foi alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11-1, Lei n.º 67/2007, de 31-12, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30-11 e Lei n.º 75/2013, de 12-9 (a qual, por sua vez, foi alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30-3, 52/2015, de 9-6, e 69/2015, de 16-7, e Lei n.º 7-A/2016, de 30-3). A Lei n.º 75/2013 estabeleceu também o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico..

⁶⁰ Alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15-12, 1/91, de 10-1, 11/91, de 17-5, 11/96, de 18-4, 127/97, de 11-12, 50/99, de 24-6, 86/2001, de 10-8, 22/2004, de 17-6, 52-A/2005, de 10-10, e 53-F/2006, de 29-12.

⁶¹ Artigo 7.º, n.º 1, d), do EEL na redação estabelecida pela Lei n.º 52-A/2005, de 10-10.

⁶² Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 18-9-1996.

⁶³ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 20-5-1992.

⁶⁴ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2-10-2003.

⁶⁵ Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 7-8-2006.

⁶⁶ Formulada em *Inelegibilidades, incompatibilidades e impedimentos dos titulares dos órgãos das autarquias locais: considerações gerais*, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1990, p. 27.

⁶⁷ *Diário da República*, II S., de 12-3-1991.

⁶⁸ Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁶⁹ Os presidentes das câmaras municipais, os vereadores em regime de tempo inteiro com os limites e nas condições fixadas na LAL, e os membros das juntas de freguesia em regime de tempo inteiro.

⁷⁰ Os vereadores e os membros das juntas de freguesia, nas condições fixadas na LAL.

⁷¹ Todos os membros dos órgãos deliberativos das freguesias e dos municípios, bem como os vereadores e os membros das juntas de freguesias que não estejam em regime de permanência, seja a tempo inteiro, seja a meio tempo

⁷² Curiosamente a expressão *permanência* só é empregue na negativa, para se reportar à terceira categoria, vereadores que não exercem funções a tempo inteiro ou meio tempo. O artigo 48.º da LAL regendo sobre a «participação dos membros da câmara na assembleia municipal», dispõe que «os vereadores que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm o direito às senhas de presença».

⁷³ O n.º 2 do artigo 23.º estabelece que «[a] junta é constituída por um presidente e por vogais, sendo que dois exercerão as funções de secretário e tesoureiro», definindo-se a sua composição no artigo 24.º

⁷⁴ No artigo 26.º conjugado com o Artigo 27.º, com a epígrafe *Funções a tempo inteiro e a meio tempo*, prescreve:

«1 — Nas freguesias com o mínimo de 5000 eleitores e o máximo de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 3500 eleitores e 50 km de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo.

«2 — Nas freguesias com mais de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 7000 eleitores e 100 km de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de tempo inteiro.

«3 — Pode ainda exercer o mandato em regime de meio tempo o presidente da junta das freguesias com mais de 1000 eleitores e em regime de tempo inteiro o presidente da junta com mais de 1500 eleitores, desde que nas respetivas freguesias o encargo anual com a respetiva remuneração não ultrapasse 12 % do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior nem do valor inscrito no orçamento em vigor.

«4 — O número de eleitores relevante para efeitos dos números anteriores é o constante do recenseamento vigente na data das eleições gerais, imediatamente anteriores, para a assembleia de freguesia.»

Por outro lado com interesse sobre a forma de exercício do cargo o artigo 28.º com a epígrafe *Repartição do regime de funções*, prescreve:

«1 — O presidente pode atribuir a um dos restantes membros da junta o exercício das suas funções em regime de tempo inteiro ou de meio tempo.

«2 — Quando ao presidente caiba exercer o mandato em regime de tempo inteiro pode:

- «a) Optar por exercer as suas funções em regime de meio tempo, atribuindo a qualquer dos restantes membros o outro meio tempo;
- «b) Dividir o tempo inteiro em dois meios tempos, repartindo-os por dois dos restantes membros da junta;
- «c) Atribuir o tempo inteiro a qualquer dos restantes membros.»

⁷⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 39-A/94, de 27-12, 28/95, de 18-8, 12/96, de 18-4, 42/96, de 31-8, e 12/98, de 24-2, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27-3, pela Lei n.º 30/2008 de 10-7, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30-11.

⁷⁶ Publicado no *Diário da República* 2.ª série, de 18-9-1996.

⁷⁷ Alínea *h*) do n.º 1 do artigo 1.º cujo teor na redação dada pela Lei n.º 56/90, de 5 de setembro, passou a constar da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 1.º

⁷⁸ Parecer que ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁷⁹ Foi o seguinte o teor do artigo 1.º da Lei n.º 12/98:

«1 — É revogado o artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 28/95, de 18 de agosto.

«2 — É eliminada a expressão «quanto aos autarcas a tempo parcial» na parte final do n.º 1 do artigo 4.º Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, segundo a redação constante do artigo 1.º da Lei n.º 28/95, de 18 de agosto.

«3 — É ripristinado o artigo 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na sua redação originária.»

Sobre a Lei n.º 12/98 e os respetivos trabalhos preparatórios, cf. o parecer n.º 77/2002.

Posteriormente, na revisão do EEL operada pela Lei n.º 22/2004 na numeração do artigo 7.º manteve expressamente a referência à alínea *b*) do n.º 1, pelo que esta se deve considerar em vigor.

⁸⁰ É a seguinte atual redação do artigo 6.º, com a epígrafe *Autarcas*, do regime jurídico de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos:

«1 — Os presidentes e vereadores de câmaras municipais, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, podem exercer outras atividades, devendo comunicá-las, quando de exercício continuado, quanto à sua natureza e identificação, ao Tribunal Constitucional e à assembleia municipal, na primeira reunião desta a seguir ao início do mandato ou previamente à entrada em funções nas atividades não autárquicas.

«2 — O disposto no número anterior não revoga os regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou atividades profissionais.»

⁸¹ Cf. parecer n.º 77/2002, vd., ainda, o parecer n.º 52/1994 e, reafirmando aquele, o parecer n.º 120/2005.

⁸² É o seguinte o atual teor do artigo 58.º da LAL:

«1 — Compete ao presidente da câmara municipal decidir sobre a existência de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo e fixar o seu número, até aos limites seguintes:

- «a) Quatro, em Lisboa e no Porto;
- «b) Três, nos municípios com 100000 ou mais eleitores;
- «c) Dois, nos municípios com mais de 20000 e menos de 100000 eleitores;
- «d) Um, nos municípios com 20000 ou menos eleitores.

«2 — Compete à câmara municipal, sob proposta do respetivo presidente, fixar o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo que exceda os limites previstos no número anterior.

«3 — O presidente da câmara municipal, com respeito pelo disposto nos números anteriores, pode optar pela existência de vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, neste caso correspondendo dois vereadores a um vereador a tempo inteiro.

«4 — Cabe ao presidente da câmara escolher os vereadores a tempo inteiro e a meio tempo, fixar as suas funções e determinar o regime do respetivo exercício.»

⁸³ «Os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro.»

⁸⁴ Os direitos dos eleitos locais estão condensados no artigo 5.º, com a epígrafe *Direitos*, do EEL:

«1 — Os eleitos locais têm direito:

- «a) A uma remuneração ou compensação mensal e a despesas de representação;
- «b) A dois subsídios extraordinários anuais;
- «c) A senhas de presença;
- «d) A ajudas de custo e subsídio de transporte;
- «e) À segurança social;
- «f) A férias;
- «g) A livre circulação em lugares públicos de acesso condicionado, quando em exercício das respetivas funções;
- «h) A passaporte especial, quando em representação da autarquia;
- «i) A cartão especial de identificação;
- «j) A viatura municipal, quando em serviço da autarquia;
- «l) A proteção em caso de acidente;
- «m) A solicitar o auxílio de quaisquer autoridades sempre que o exijam os interesses da respetiva autarquia local;
- «n) A proteção conferida pela lei penal aos titulares de cargos públicos;
- «o) A apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respetivas funções;
- «p) A uso e porte de arma de defesa;
- «q) Ao exercício de todos os direitos previstos na legislação sobre proteção à maternidade e à paternidade;
- «r) A subsídio de refeição, a abonar nos termos e quantitativos fixados para a Administração Pública.

«2 — Os direitos referidos nas alíneas *a*), *b*), *e*), *f*), *p*), *q*) e *r*) do número anterior apenas são concedidos aos eleitos locais em regime de permanência.

«3 — O direito referido na alínea *h*) do n.º 1 é exclusivo dos presidentes das câmaras municipais e dos seus substitutos legais.»

As remunerações dos eleitos locais estão contempladas no EEL e, quanto aos titulares das juntas de freguesia, na Lei n.º 11/96, de 18-4, alterada pelas Leis n.ºs 169/99, de 18-9, 87/2001, de 10-8, e 36/2004, de 13-8.

⁸⁵ Como se destacou no Acórdão n.º 96/2005 do Tribunal Constitucional, as diferenças não correspondem de forma estrita apenas a uma diversidade de proporções ou aritméticas. Nesse aresto preconizou-se «a existência de uma diferente natureza na prestação de ambos, em quantidade, em natureza e em qualidade, resulta do próprio artigo 2.º, n.º 2, do Estatuto dos Eleitos Locais, que faz corresponder um vereador em regime de permanência (sem distinção entre exercício exclusivo ou não exclusivo de funções autárquicas) a dois vereadores em regime de meio tempo.»

⁸⁶ Destriça destacada por MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 161 e pelo acórdão do Tribunal Constitucional n.º 96/2005.

⁸⁷ A disposição contida no n.º 4 do artigo 2.º do EEL a qual estabelece: «Os membros dos órgãos deliberativos e consultivos são dispensados das suas funções profissionais mediante aviso antecipado à entidade empregadora, quando o exija a sua participação em atos relacionados com as suas funções de eleitos, designadamente em reuniões dos órgãos e comissões a que pertencem ou em atos oficiais a que devem comparecer.»

⁸⁸ Parecer que não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁸⁹ O quantitativo de cada senha de presença é fixado, pelo artigo 10.º, n.º 2, do EEL «em 3 %, 2,5 % e 2 % do valor base da remuneração do presidente da câmara municipal, respetivamente, para o presidente, secretários, restantes membros da assembleia municipal e vereadores».

Por seu turno, os membros da assembleia de freguesia têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária correspondente a 5 % da compensação prevista para os presidentes das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de permanência, pelo n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 11/96.

Quanto à participação de membros da junta de freguesia nas sessões da assembleia de freguesia, o artigo 12.º, n.º 4, da LAL confere aos vogais da junta de freguesia o direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária.

⁹⁰ Sobre o estatuto remuneratório dos eleitos locais, cf. MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES, *op. cit.*, pp. 166 e ss..

⁹¹ Na mesma linha MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES destaca que os autarcas devem «intervir na reunião para que tenham direito a auferi-las» (*op. cit.*, p. 176). No parecer n.º 14/2013 destacou-se, ainda, que «cada sessão pode comportar uma ou várias reuniões, entendidas como os períodos durante os quais os membros da assembleia municipal se juntam para deliberar sobre matérias da sua competência, reuniões que

hão de respeitar o espaço temporal estabelecido no artigo 52.º da LAL como duração daquelas sessões. Isto é, as sessões ordinárias da assembleia municipal não podem exceder, em regra, a duração de cinco dias e as eventuais sessões extraordinárias não podem exceder, também em regra, a duração de um dia. Respeitado este período, poderão realizar-se as reuniões que forem regularmente convocadas para deliberação sobre os assuntos da sua competência incluídos na respetiva ordem do dia».

⁹² Refira-se, ainda, o artigo 22.º, n.º 4, do EEL: «O tempo de serviço prestado nas condições previstas na presente lei é contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações, aquele que seja prestado por presidentes de câmara municipal e vereadores em regime de permanência ou de meio tempo.»

⁹³ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume I, Coimbra Editora, 4.ª edição revista, 2007, pp. 674-675.

⁹⁴ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 27-3-2004.

⁹⁵ *Op. cit.*, pág. 677.

⁹⁶ Este conselho apreciou o tema, nomeadamente, nos pareceres n.ºs 19/87, de 17-12-1987 (*Diário da República*, 2.ª série, de 18-4-1988), 74/96, de 14-10-1999 (*Diário da República*, 2.ª série, de 14-1-2000), 86/2004, de 16-8-2004 (*Diário da República*, 2.ª série, de 6-10-2004).

⁹⁷ Esse parecer ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

⁹⁸ Linha de separação que tem como referente a destriça de raiz formal da doutrina, conformada pela ideia de que «as incompatibilidades não limitam o acesso a determinados cargos; impedem o seu exercício simultâneo com uma atividade julgada incompatível» (GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *op. cit.*, vol. I, p. 679).

⁹⁹ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS (eds.) *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 488.

¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 12.

¹⁰¹ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 6-10-2004.

¹⁰² Defendeu-se, ainda, que a suspensão por incompatibilidade deveria poder manter-se enquanto durasse a situação de incompatibilidade que a determinou.

¹⁰³ *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 10.ª ed. (6.ª reimpressão), Almedina, Coimbra, 1999, p. 721.

¹⁰⁴ *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1985, pp. 171-172.

¹⁰⁵ V.g. o já citado parecer n.º 8/2014 (*supra* § II.2.3). O parecer n.º 8/2014 socorreu-se nomeadamente, de PEDRO MACHETE, que sobre a raiz dos impedimentos destaca que «correspondem a situações em que, devido à existência de interesses pessoais, diretos ou indiretos do agente, a própria lei considera não se encontrar assegurada a isenção ou retidão da sua conduta, pelo que o proíbe de tomar decisões ou de tomar parte em contratos celebrados com a Administração» («Incompatibilidades e impedimentos no novo Estatuto do Gestor Público: a ética de serviço público e as formas jurídico-organizatórias das empresas», *Liberdade e Compromisso — Estudos dedicados ao Professor Mário Fernando de Campos Pinto*, Volume II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2009, pp. 306-307). Já quanto às incompatibilidades esse autor ressalta que «respeitam às condições de exercício desse mesmo cargo, isto é, à situação funcional em si mesma considerada e com abstração dos factos que lhe deram origem» (*idem, ibidem*). Refira-se na mesma linha o parecer n.º 1/2013 em que se sublinha que em «princípio, a incompatibilidade é permanente (embora não definitiva), enquanto o impedimento é incidental».

¹⁰⁶ Cf. parecer n.º 54/90.

¹⁰⁷ *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, I vol., Coimbra Editora, 1.ª edição, 2014, p. 147.

¹⁰⁸ — *Constituição da República Portuguesa Anotada*, volume II, Coimbra Editora, 4.ª edição, 2010, p. 837.

¹⁰⁹ Embora se mencionem os n.ºs 5 e 6 do artigo 269.º o teor do texto constitucional e a ausência de n.º 6 permitem concluir que tal se deve a mero lapsus material e que os autores se reportavam aos n.ºs 4 e 5 do referido preceito.

¹¹⁰ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pp. 623-624.

¹¹¹ *Idem, ibidem*.

¹¹² Na mesma linha PAULO VEIGA e MOURA e CÁTIA ARRIMAR preconizam que «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» (*idem, ibidem*).

¹¹³ Cf. *supra* § II.3.2.2.

¹¹⁴ *Diário da República*, 2.ª série, de 16-7-1991.

¹¹⁵ O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/90 prescrevia: «A titularidade dos cargos enumerados no artigo antecedente implica, durante a sua pendência, para além das previstas na Constituição, as seguintes incompatibilidades: a) O exercício remunerado de quaisquer outras ati-

vidades profissionais ou de função pública que não derive do seu cargo e o exercício de atividades de representação profissional».

¹¹⁶ Artigo 2.º, n.º 2, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos na redação da estabelecida pela Lei n.º 28/95, de 26-8, que não difere no essencial para efeitos do presente parecer da redação originária: «A titularidade de cargos enumerados no número anterior é incompatível com quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de empresas públicas ou privadas e demais pessoas coletivas, exceto as que prossigam fins não lucrativos.»

¹¹⁷ Sem relevar, por exemplo, a questão estritamente quantitativa da percentagem acrescida em matéria remuneratória da exclusividade de funções.

¹¹⁸ Esse parecer ainda não se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>, estando, apenas, na «área reservada».

Foram as seguintes as conclusões 1.ª a 5.ª do referido parecer:

«1 — Os ministros enquanto titulares de um órgão de soberania, estão sujeitos ao regime de exclusividade, que implica (nos termos do artigo 4 da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 28/95, de 18 de agosto) a incompatibilidade com o exercício de quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a integração em órgãos de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos;

«2 — Os clubes desportivos são — enquanto porventura se não transformem em sociedade desportiva, ao abrigo do n.º 3 do artigo 20.º da Lei n.º 1/90, de 13 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 19/96, de 25 de junho, e da legislação de que o venha complementar — pessoas coletivas de tipo associativo e fins interessados e ideais, não lucrativos;

«3 — A conclusão anterior continua válida mesmo para os clubes desportivos que, não se transformando, eles mesmos, em legislação aí citada, a constituição de sociedade ou sociedades desportivas com base nas suas equipas profissionais;

«4 — A qualidade de membro do Conselho Leonino, órgão do Sporting Club de Portugal, não é incompatível com a titularidade do cargo de ministro, já que:

«- não corresponde ao exercício, necessariamente de caráter regular e habitual, de uma função profissional;

«- nem representa a integração em órgão de pessoa coletiva de fins lucrativos, atenta a natureza de associação de fins ideais que, enquanto club desportivo, é a do Sporting Club de Portugal e, consequentemente, o caráter instrumental e acessório que não podem deixar de assumir as atividades previstas no artigo 6 dos respetivos Estatutos».

¹¹⁹ Cf. a declaração de voto do Conselheiro Lourenço Martins nesse parecer n.º 24/1998.

¹²⁰ É o seguinte o teor da referida disposição legal na sua atual redação (após a revisão operada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30-11):

«O exercício de funções nos órgãos autárquicos é incompatível com o desempenho efetivo dos cargos ou funções de:

- «a) Representante da República, nas Regiões Autónomas;
- «b) Dirigente na Direção-Geral do Tribunal de Contas, na Inspeção-Geral de Finanças e na Inspeção-Geral da Administração do Território;
- «c) (Revogada.) [
- «d) Dirigente e técnico superior nos serviços da Comissão Nacional de Eleições e do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.»

¹²¹ «O procedimento concursal no acesso à função pública», in Marcelo Rebelo de Sousa, *et al.*, *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra, Coimbra Editora, 3.v., 2012, p. 517.

¹²² GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 7.ª ed., 2003, p. 1310.

¹²³ Esse parecer ainda não se encontra inserido na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>.

¹²⁴ Parecer aprovado publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 18-1-2000, que também se encontra acessível na base de dados aberta ao público sita em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf>.

Este parecer foi homologado por despacho de Sua Ex.ª o Ministro da Saúde, de 24 de março de 2017.

Está conforme.

Lisboa, 7 de abril de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.