

ASSUNTO:	Acumulação de funções. Prestação de serviços para freguesias. Funções públicas.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_CG_1032/2026
Data:	27/01/2026

Pela Câmara Municipal, através dos seus serviços, foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“Incumbe-me o Sr. Vice-Presidente da Câmara Municipal de solicitar a V. Exas parecer jurídico sobre a seguinte matéria:

Um trabalhador do Município de (...) solicitou autorização para acumulação de funções, conforme documento anexo. Pretende exercer funções em Juntas de freguesia.

Os serviços jurídicos do Município têm vindo a defender que na situação em apreço estamos perante o exercício de acumulação de funções públicas com privadas, perfilhando o seguinte entendimento: «a doutrina não adota um único critério (mas antes vários) para a qualificação de uma atividade como privada (a qualidade do prestador, a natureza da entidade beneficiária, a natureza do instrumento de vinculação, a autonomia das funções, e ainda outros). A situação é particularmente sensível quando se trata de uma acumulação de funções em duas entidades públicas por parte de um trabalhador em funções públicas. Tradicionalmente, entende-se que uma função é de natureza privada – e particularmente em sede de acumulação de funções – quando a atividade acumulada é desempenhada com autonomia, sem subordinação hierárquica; neste caso porque o trabalhador não está subordinado à segunda entidade empregadora, age por conta própria e, portanto, ao abrigo de um contrato de prestação de serviços.»

Pese embora o referido entendimento e porque se trata de uma matéria controversa e que divide opiniões nos serviços municipais de (...), pergunta-se:

O pedido de acumulação de funções do trabalhador pode, nos termos dos fundamentos apresentados, ser considerada acumulação de funções públicas com privadas? Ou pelo simples facto de se tratar de duas entidades públicas estamos perante a acumulação de funções públicas com públicas?”

Em causa está um pedido deste trabalhador, que está afeto aos serviços de Gestão Financeira da Divisão Administrativa e Financeira da câmara municipal, e que solicita autorização para acumular para exercer funções como prestador de serviços de juntas de freguesia (dentro e fora do respetivo concelho) para realização das seguintes atividades: “contabilidade orçamental e patrimonial; elaboração do relatório de contas; prestação de informação à DGAL, através da aplicação SIIAL, mensalmente; apuramento do IVA mensal; envio das contas e orçamento para o tribunal de contas, DGAL e CCDRN; pedidos de pagamento das candidaturas do POVT, ON”; alterações e revisões orçamentais, cabimentais, facturação; declaração

mensal de remunerações, modelo 10, modelo 25; comunicação mensal das despesas do ensino pré-escolar à DGEST e informações financeiras."

Cumpra, assim, informar:

I

Em matéria de garantias de imparcialidade dos trabalhadores em funções a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP; aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na redação atual), nos seus artigos 19.º e seguintes, estabelece o seguinte:

"Artigo 19.º - Incompatibilidades e impedimentos

1 - No exercício das suas funções, os trabalhadores em funções públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.

2 - 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.

Artigo 20.º - Incompatibilidade com outras funções

As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade.

Artigo 21.º - Acumulação com outras funções públicas

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.*

Artigo 22.º - Acumulação com funções ou atividades privadas

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

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

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

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

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

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

Artigo 23.º - Autorização para acumulação de funções

1 - A acumulação de funções nos termos previstos nos artigos anteriores depende de prévia autorização da entidade competente.

2 - Do requerimento a apresentar para efeitos de acumulação de funções devem constar as seguintes indicações:

- a) Local do exercício da função ou atividade a acumular;*
- b) Horário em que ela se deve exercer, quando aplicável;*
- c) Remuneração a auferir, quando aplicável;*
- d) Natureza autónoma ou subordinada do trabalho a desenvolver e respetivo conteúdo;*
- e) Justificação do manifesto interesse público na acumulação, quando aplicável;*
- f) Justificação da inexistência de conflito com as funções públicas, quando aplicável;*
- g) Compromisso de cessação imediata da função ou atividade acumulada, no caso de ocorrência superveniente de conflito.*

3 - Compete aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da respetiva comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas.

Artigo 24.º - Proibições específicas

1 - Os trabalhadores não podem prestar a terceiros, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços no âmbito do estudo, preparação ou financiamento de projetos, candidaturas ou requerimentos que devam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos ou serviços colocados sob sua direta influência.

2 - Os trabalhadores não podem beneficiar, pessoal e indevidamente, de atos ou tomar parte em contratos em cujo processo de formação intervenham órgãos ou unidades orgânicas colocados sob sua direta influência.

3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador os órgãos ou serviços que:

- a) Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela;*
- b) Exerçam poderes por ele delegados ou subdelegados;*
- c) Tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa;*
- d) Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados;*
- e) Cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção;*
- f) Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço.*

4 - Para efeitos das proibições constantes dos n.os 1 e 2, é equiparado ao trabalhador:

- a) O seu cônjuge, não separado de pessoas e bens, ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao segundo grau e pessoa que com ele viva em união de facto;*
- b) A sociedade em cujo capital o trabalhador detenha, direta ou indiretamente, por si mesmo ou conjuntamente com as pessoas referidas na alínea anterior, uma participação não inferior a 10 %.*

5 - A violação dos deveres referidos nos n.os 1 e 2 constitui infração disciplinar grave.

6 - Para efeitos do disposto no Código do Procedimento Administrativo, os trabalhadores devem comunicar ao respetivo superior hierárquico, antes de tomadas as decisões, praticados os atos ou celebrados os contratos referidos nos n.os 1 e 2, a existência das situações referidas no n.º 4.

7 - É aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 51.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, na redação atual.

(...)

Sobre o regime de acumulação de funções dos artigos 21.º e 22.º da LTFP, e com interesse para o caso em apreço, importa ter em consideração, em jeito de súmula, o explicado por Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar:¹

i. *“do imperativo constitucional de prossecução do interesse público decorre que haja uma **dedicação exclusiva dos trabalhadores públicos ao serviço público, a qual funciona, por um lado, como condição para se alcançar a eficácia do aparelho administrativo e, por outro, como meio de evitar espaços de sobreposição que possam permitir uma confusão de interesses públicos e privados.**”* (a propósito do regime de exclusividade fixado no artigo 20.º).²

ii. O conceito de funções públicas a que se reporta o artigo 21.º da LTFP *“**não se restringe à acumulação de empregos e cargos públicos (apenas) no seio das entidades sujeitas à lei geral de trabalho em funções públicas, abrangendo igualmente toda as demais funções onde haja uma utilidade pública relevante ou onde esteja presente a prossecução de um fim da coletividade, ainda que levadas a efeito ao serviço de pessoas coletivas de «mão pública», mas que formalmente possuem a natureza de uma pessoa jurídica privada.**”*³.

iii. *“(...) no âmbito de previsão da presente norma está a acumulação de cargos públicos, independentemente da forma ou instrumento pela qual se acumulam esses mesmos cargos. **O que a lei quer proteger é a acumulação de dois cargos ou funções públicas, pelo que no âmbito da proteção tanto está a acumulação direta – quando é o próprio trabalhador a acumular os dois cargos ou funções – mas também a acumulação indireta ou por interposta pessoa – em que, na prática, é o trabalhador que exerce ambos os cargos, mas num deles fá-lo através de um terceiro, designadamente uma empresa pertencente a esse mesmo trabalhador. (...) Exemplificando, diremos que se um jurista ou um arquitecto detentor de um vínculo de emprego público acumular estas funções com uma outra função pública, o facto de esta outra função ser levada a efeito por intermédio de uma empresa privada, a ele pertencente***

¹ Em “Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, 1.º Volume | Artigos 1.º a 275.º”, Almedina, 2025, páginas 219 e seguintes.

² Na obra citada, página 217.

³ Ver página 222.

*ou não, não transforma esta acumulação numa acumulação de funções privadas, antes sendo uma acumulação de funções públicas, sendo como tal que terá de ser apreciada a sua legalidade.*⁴

iv. ***“Decorre claramente dos n.ºs 1 e 2 do [artigo 21.º] que o pressuposto essencial para poder ocorrer e ser autorizada a acumulação de empregos ou cargos públicos é a existência de um manifesto interesse público na acumulação de tais funções. Deste modo, não é um qualquer interesse público que poderá legitimar a concessão da autorização de acumulação de funções públicas, antes se exigindo a presença de um interesse público qualificado, o que significa que este tem de constituir um dado objetivo e inquestionável aos olhos da comunidade, uma vez que foi intenção do legislador limitar a possibilidade de acumulação a situações verdadeiramente excecionais, onde não restem dúvidas sobre as inegáveis vantagens que para a coletividade decorrem da acumulação.”***⁵

v. ***“(…) um trabalhador detentor de um vínculo de emprego público só pode acumular funções públicas quando essa acumulação representar uma inegável mais valia para o interesse público, a qual objetivamente, não seria alcançada se o emprego ou cargo a acumular fosse exercido por outra e diferente pessoa, com inegáveis prejuízos para a eficácia e eficiência do serviço público. Significa isto que o manifesto interesse público na acumulação tem de ser devidamente fundamentado, não bastando referir qual o interesse público que justifica a acumulação, exigindo-se ainda que se justifique em que termos haverá um grave prejuízo para esse mesmo interesse público se o emprego ou cargo a acumular não for exercido pelo trabalhador que já é titular de um vínculo de emprego público.”***

vi. ***“(…) a acumulação de funções públicas não é um direito que assista aos trabalhadores públicos, os quais têm apenas a expectativa de poderem acumular tais funções se for reconhecido um manifesto e relevante interesse público nessa mesma acumulação, pelo que, mesmo que se verifique alguma das situações enunciadas nas diversas alíneas do n.º 2 do [artigo 21.º], a acumulação dependerá sempre de um juízo (discricionário) da Administração a reconhecer a existência desse manifesto interesse público.”***⁶

II

Em específico quanto à distinção entre funções públicas e funções privadas, para efeitos dos artigos 21.º e 22.º da LTFP, defendem estes serviços que ***“(…) será de atender à natureza jurídica do organismo onde tais funções irão ser desenvolvidas. Nestes termos, se as funções a acumular forem prestadas num***

⁴ Idem.

⁵ Ver página 223.

⁶ Ver página 225.

organismo de direito público só poderão ser autorizadas, caso a situação se enquadre no art.º 21.º e segs. da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. [Neste sentido vd. ainda o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 54/90', onde se considerou que «por atividade de função pública, se deveria entender a que é desenvolvida no âmbito da administração central do Estado, incluindo os seus serviços personalizados e fundos públicos, e da administração pública local e regional.]]»⁸.

III

Para a qualificação da natureza das funções a acumular é fundamental ter-se em consideração que este trabalhador do município solicita autorização para celebrar contratos de **prestação de serviços** para realização de atividades de contabilidade autárquica para desenvolvimento e execução das competências de juntas de freguesia, e que **essa é uma forma de desempenho de funções públicas, à luz do estabelecido nos artigos 6.º e seguintes da LTFP.**

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da LTFP, ***“O trabalho em funções públicas pode ser prestado mediante vínculo de emprego público ou contrato de prestação de serviço”, distinguindo-se a prestação de serviços do vínculo de emprego público porque neste a atividade é prestada de forma subordinada (cf. artigo 6.º/2; e nas modalidades previstas nos n.ºs 3 e 4 desse artigoº), enquanto a prestação de serviço se caracteriza pela autonomia com que a atividade é realizada.***

Com efeito, ***“(…) o trabalho em funções públicas não tem de ser prestado necessariamente de forma subordinada, podendo ainda ser levado a efeito de forma autónoma, dando origem a um vínculo que denominamos de «vínculo de prestação de serviços a entidades públicas».”¹⁰.***

Assim, e conforme estabelece o n.º 1 do artigo 10.º da LTFP, ***“O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas é celebrado para a prestação de trabalho em órgão ou serviço sem sujeição à respetiva disciplina e direção, nem horário de trabalho.”.***

⁷ Que se encontra disponível para consulta em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/dca5f4b60b583fcd802582960052e04f?OpenD...>

⁸ Veja-se o Parecer INF_DSAJAL_TR_3137/2018, de 5/04/2018.

⁹ Sendo que, em regra, o vínculo de emprego público constitui-se por contrato de trabalho em funções públicas (cf. artigo 7.º da LTFP).

¹⁰ Na obra citada, página 161.

Para tal, é determinado no n.º 1 do artigo 10.º da LTFP que ***“São nulos os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas em que exista subordinação jurídica, não podendo os mesmos dar origem à constituição de um vínculo de emprego público.”***¹¹

O contrato de prestação de serviço para o exercício de funções públicas pode revestir as seguintes modalidades (cf. artigo 10.º/2 da LTFP):

- a) tarefa – quando o objeto consiste na execução de trabalhos específicos, de natureza excecional, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido (cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º da LTFP);
- b) avença – quando o objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da LTFP).

Conforme explicado por Paulo Veiga Moura e Cátia Arrimar¹²: *“(…), se nos parece inegável que o campo de eleição do contrato de tarefa se reporta a situações excepcionais e específicas que não se reconduzem necessariamente à satisfação de necessidades próprias (de natureza permanente ou transitória) dos serviços, também se deverá deixar bem claro que a circunstância de o concreto e específico trabalho se destinar à satisfação daquelas necessidades não inviabiliza obrigatoriamente o recurso à celebração de um contrato de tarefa, razão pela qual sempre tivemos o cuidado de referir que só por princípio ou em regra é que não poderia haver lugar à celebração de um contrato de tarefa quando em causa estiver a satisfação de necessidades próprias dos serviços. Com efeito, parece resultar da lei que se a necessidade em causa puder ser assegurada pela prestação de trabalho autónomo, isto é, se o concreto e específico trabalho puder ser levado a efeito sem ser com sujeição à autoridade, direção e disciplina do serviço, nada impede que se celebre um contrato de tarefa mesmo que em causa esteja uma necessidade própria e ainda que no serviço haja pessoal com vínculo de emprego público com competência habilitacional para executar tal trabalho, havendo apenas uma obrigação de justificar as vantagens do recurso ao trabalho autónomo (ou as desvantagens do trabalho subordinado) para a execução daquela concreto e específico trabalho.*

(…)

¹¹ A nulidade dos contratos de prestação de serviço não prejudica a produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução, sem prejuízo da responsabilidade civil, financeira e disciplinar em que incorre o seu responsável (cf. artigo 10.º/4 da LTFP).

¹² Na obra citada, páginas 163 a 165.

(...), nas situações em que em causa esteja a satisfação de necessidades decorrentes de atribuições que o serviço não pode deixar de prosseguir, isto é, quando o concreto e específico trabalho se destine à satisfação de necessidades próprias dos serviços, o contrato de tarefa só será admissível se o trabalho em causa puder ser levado a efeito de forma autónoma e desde que haja uma justificação das vantagens do recurso a um trabalho não subordinado, pelo que se deverá presumir lícito o recurso à celebração de tal contrato de tarefa, excepto se se provar que o trabalho poderia ser executado sem subordinação jurídica e se se comprovar que era vantajoso para o interesse público ser executado com autonomia".

No vínculo de prestação de serviços a entidades públicas, e como referido pelos referidos autores, a propósito do artigo 10.º da LTFP: *"Essencial é que essa contratação não envolva subordinação jurídica, o que é o mesmo que dizer que os atos próprios da concreta profissão liberal que justificam a celebração do contrato (...) têm de ser executados com autonomia por parte do prestador de serviços, o que seguramente fará com que muitas vezes os serviços não possam recorrer à contratação (...) para obter a prática de actos próprios de uma profissão liberal, justamente por a satisfação das suas necessidades nessa matéria reclamar que aqueles actos sejam praticados sob a sua autoridade, direção e disciplina."*¹³

Por outro lado, *"(...), os actos próprios de uma profissão liberal são actos que pela sua própria natureza são praticados com autonomia (mesmo que a profissão seja exercida por conta de outrem), (...)"*¹⁴, sendo que *"(...) os vínculos de prestação de serviços podem ser celebrados tanto com pessoas coletivas como com pessoas individuais – ao contrário do que sucede com o vínculo de emprego público –, sendo certo que, em algumas situações, quando em causa estiverem actos próprios de uma profissão liberal, a diferença entre o contrato de tarefa e de avença é meramente quantitativa, de tal forma que, se em causa estiver a prática de um só acto ou a execução de um ou vários trabalhos autonomizáveis, o contrato a celebrar será de tarefa, enquanto se se pretender assegurar uma sucessão indiferenciada de atos próprios de tal profissão já a modalidade deverá ser a avença (...)"*¹⁵.

Assim, a posição da doutrina é inegável quanto à natureza pública das funções desempenhadas por vínculos de prestação de serviços a entidade públicas, mesmo quando seja feita através de uma empresa da qual o trabalhador em funções públicas faça parte de alguma forma. Daí que não seja correta a afirmação de que a doutrina entenda que quando a atividade é prestada com autonomia são funções

¹³ Na obra citada, páginas 165 e 166.

¹⁴ Na obra citada, páginas 165 e 166.

¹⁵ Idem, páginas 167 e 168.

privadas, o que ficou completamente soçobrado com o que acabámos de demonstrar, acolhendo o entendimento doutrinal dominante neste domínio.

IV

Acresce que, tendo em conta o conteúdo funcional deste trabalhador no município e o conteúdo das funções a desempenhar em prestação de serviços para juntas de freguesias, existe uma convergência que, por si só, demonstra que as funções a acumular são públicas, porquanto se destinam à satisfação de necessidades próprias da junta de freguesia e consistem na execução de atos correspondentes a competências desse órgão executivo e, também, ao cumprimento de responsabilidades da autarquia.

Claramente, e como referia a doutrina citada, foi por situações desta natureza que o legislador estabeleceu um regime tão apertado de acumulação do vínculo de emprego público com outras funções públicas, restringindo o elenco de casos em que a acumulação com o exercício de funções remuneradas de natureza pública é passível de ser autorizada (nos termos do n.º 2 do artigo 21.º da LTFP).

Contudo, e mesmo quando as funções a acumular se enquadrem no previsto no n.º 2 do artigo 21.º da LTFP, para que a entidade empregadora pública possa autorizar deve estar demonstrado existir um efetivo interesse público relevante que justifique essa acumulação com outras funções públicas, mediante o necessário juízo de ponderação atentas as características do caso concreto.

Para tal, e em nossa opinião, consideramos que existe um natural conflito de interesses decorrente da eventual circunstância de uma pessoa que trabalha nos serviços de gestão financeira de um município, vá desempenhar funções da mesma natureza, relacionadas com a gestão contabilística e orçamental autárquica, numa freguesia do mesmo concelho.

V

Em conclusão,

Tendo presente o atrás informado e esclarecido, consideramos que o objeto do pedido do trabalhador consiste numa **acumulação com funções públicas**, sendo aplicável o regime do artigo 21.º da LTFP, por três ordens de razão:

- i. em virtude da própria natureza pública da entidade onde essas atividades irão ser desenvolvidas;
- ii. pela natureza intrinsecamente pública das atividades a desempenhar para a junta de freguesia e que correspondem maioritariamente em responsabilidades próprias da autarquia e à execução de competências do órgão executivo;

iii. por força da natureza pública da relação jurídico-contratual a estabelecer com a freguesia, consistindo num «*vínculo de prestação de serviços a entidades públicas*», nos termos das disposições conjugadas dos artigos 6.º e 10.º da LTFP.

Assim, **o pedido não é passível de ser autorizado**, nos termos do estabelecido no n.º 2 do artigo 21.º da LTFP, medida em que as funções públicas que o trabalhador pretende acumular têm natureza remunerada e as mesmas não se enquadram em nenhum dos casos previstos naquele preceito legal.

O que determina que o pedido deve ser indeferido com esse fundamento.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.