

# **GUIÃO DA INSPEÇÃO À ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS COM FUNÇÕES OU ATIVIDADES PRIVADAS**



## FICHA TÉCNICA

### TÍTULO:

*Guião da Inspeção à Acumulação de Funções Públicas com Funções ou Atividades Privadas*

### COORDENAÇÃO TÉCNICA:

Equipa Multidisciplinar para a Qualidade e Direitos dos Cidadãos (EMQD)

### DATA:

24 de agosto de 2021

### FOTO DA CAPA:

Pixabay License. Grátis para uso comercial. Atribuição não requerida.  
Imagem de Sasin Tipchai por Pixabay

### **Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)**

Avenida 24 de Julho, 2-L

1249-072 Lisboa

[www.igas.min-saude.pt](http://www.igas.min-saude.pt)

[igas@igas.min-saude.pt](mailto:igas@igas.min-saude.pt)

Telefone +351 213 408 100

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
Regra da acumulação com funções privadas .....	3
Pedido de acumulação de funções e autorização.....	4
Acumulação de funções por profissionais das carreiras médicas .....	4
Acumulação de funções docentes com a atividade assistencial .....	5
Acumulação de funções durante o internato médico .....	5
<b>ENQUADRAMENTO DA INSPEÇÃO</b> .....	<b>7</b>
Objetivo .....	7
Âmbito .....	7
Metodologia.....	7
Equipa .....	7
Resultados .....	7
<b>FICHA DA INSPEÇÃO</b> .....	<b>9</b>
Identificação do processo.....	9
Entidade.....	9
Período de execução .....	9
<b>METODOLOGIA DA INSPEÇÃO</b> .....	<b>10</b>
Evidências documentais.....	10
<b>QUESTIONÁRIO</b> .....	<b>12</b>
<b>LEGISLAÇÃO E ACORDOS COLETIVO DE TRABALHO</b> .....	<b>14</b>

## INTRODUÇÃO

O princípio geral da proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos, instituído pelo n.º 4 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa, permite, apenas, que um trabalhador ocupe dois ou mais empregos públicos nas situações em que a lei o permita. A dedicação exclusiva ao interesse público procura evitar o risco do trabalhador se colocar numa situação de não dedicação ao serviço, ou numa posição que possa comprometer a sua independência, isenção e produtividade, dela resultando para os trabalhadores em funções públicas uma obrigação de imparcialidade, um dever de abstenção e uma proibição genérica de exercício de qualquer outra atividade profissional que possa colocar em causa a preponderância do referido interesse público. Se, na acumulação de cargos ou funções públicas com públicas isso também acontece, ainda que neste caso possa haver lugar a alguma matização, na acumulação de atividades públicas com atividades privadas estabelece-se uma espécie de “hierarquia” entre funções exercidas em acumulação: a atividade principal (pública) é a que determina o regime jurídico aplicável à acumulação da (com a) atividade privada.

O regime geral que presentemente vigora em matéria de acumulação encontra-se previsto nos artigos 19.º a 24.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, sob a epígrafe “garantias de imparcialidade”.

Nos estabelecimentos de saúde pertencentes ao setor público empresarial, o facto de os seus trabalhadores se encontrarem sujeitos ao regime do contrato individual de trabalho (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro) não os dispensa dos requisitos e das limitações decorrentes da prossecução do interesse público, nomeadamente os respeitantes aos impedimentos e incompatibilidades.

### Regra da acumulação com funções privadas

A LTFP estabelece, no n.º 1 do seu artigo 22.º, que 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, estabelecendo assim, *a contrario*, ou seja, o princípio de que é admitida a acumulação de funções ou atividades privadas, desde que elas não sejam concorrentes, similares ou conflituantes com as funções públicas com as quais são acumuladas. A autorização para a sua acumulação encontra-se ainda sujeita à verificação das quatro condições previstas do n.º 3 do mesmo artigo.

## Pedido de acumulação de funções e autorização

Quer se trate da acumulação de funções públicas, quer da acumulação de funções públicas e de funções ou atividades privadas, a acumulação de funções carece sempre de prévia autorização da entidade que, em cada serviço ou unidade orgânica, detenha competência para o efeito (cfr. artigo 23.º, n.º 1, da LTFP). Como entidade competente para autorizar a acumulação deve entender-se o superior hierárquico, titular de cargo dirigente com a competência para o efeito.

## Acumulação de funções por profissionais das carreiras médicas

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto e do Acordo Coletivo n.º 2/2009, de 13 de outubro, designado Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica (ACCEM), os médicos com regime de contrato de trabalho em funções públicas, integrados na carreira especial médica, gozam de regras próprias no tocante às questões das acumulações de funções e incompatibilidades, plasmadas na Cláusula 8.ª, ao passo que aos médicos com contrato individual de trabalho, integrados na carreira especial médica, é aplicável o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), publicado no Boletim do Trabalho e do Emprego (BTE) n.º 41, de 8 de novembro<sup>1</sup>.

São consideradas atividades privadas e condições incompatíveis, nomeadamente, ao abrigo do citado acordo coletivo de carreiras, o exercício de funções de direção técnica de entidades da área da saúde, convencionadas ou não, por parte de trabalhadores médicos com funções de direção e chefia no âmbito dos estabelecimentos e serviços do Serviço Nacional de Saúde (SNS), bem como a titularidade de participação superior a 10% no capital social de entidades convencionadas, por si ou por cônjuge e pelos ascendentes ou descendentes do 1.º grau (cfr. o n.º 5 da Cláusula 8.ª do ACCEM e ACT).

Contudo não carecerá de autorização pela entidade empregadora, o exercício pelo trabalhador médico, em regime de trabalho autónomo, a título remunerado ou não, de algumas atividades, designadamente a criação de obras do domínio literário, científico e artístico, a realização de conferências, palestras e cursos breves e, ainda, a elaboração de estudos e pareceres médicos.

É permitido, também, ao trabalhador médico prestar serviços não remunerados, a título de voluntariado, porém é necessário apresentar o referido compromisso de honra acima aludido.

---

<sup>1</sup> Aplicável aos trabalhadores médicos sindicalizados na Federação Nacional dos Médicos (FNAM) e no Sindicato Independente dos Médicos (SIM) em regime de contrato individual de trabalho, na versão alterada e republicada pelo ACT publicado no BTE n.º 43, de 22 de novembro de 2015, e pelo ACT publicado no BTE n.º 30, de 15 de agosto de 2016.

No caso dos trabalhadores da carreira médica com contrato individual de trabalho (previsto no Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto), já que, aqui, o seu vínculo laboral é disciplinado pelo Código de Trabalho que, contrariamente à LTFP, não contém normas-base imperativas referentes a um regime especial de garantias de imparcialidade a que devam estar sujeitos os trabalhadores, pelo que o ACT entre o Centro Hospitalar Universitário de Coimbra, E.P.E. (CHUC, E.P.E.) e outros e a Federação Nacional de Médicos - FNAM e outro, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego n.º 41 de 8 de novembro de 2009, não suscita quaisquer dúvidas quanto à sua validade nessa parte.

A Cláusula 8.ª do ACCEM, entre as entidades empregadoras públicas e a FNAM e o SIM ao estabelecer um regime diferenciador das condições de admissibilidade de acumulação de funções públicas com privadas para esta carreira médica com contrato de trabalho em funções públicas, no caso das funções exercidas em regime de trabalho independente, está em desconformidade com o regime regra previsto citados artigos 22.º e 23.º da LTFP (artigo 9.º, n.º 2 da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

### Acumulação de funções docentes com a atividade assistencial

O Decreto-lei n.º 61/2018, de 3 de agosto, veio consagrar “uma nova fase para o desenvolvimento do conceito de hospital universitário, inicialmente introduzido pelo Decreto-Lei n.º 206/2004, de 19 de agosto, mas que a prática e o tempo revelaram de difícil aplicação e sucesso”, visando a implementação de formas integradas e inovadoras das atividades assistencial, de ensino e de investigação clínica e de translação.

Os profissionais de saúde das unidades prestadoras de cuidados de saúde integradas em centros académicos clínicos e que integrem projetos científicos com financiamento externo ao SNS, nomeadamente de entidades nacionais ou internacionais, podem, nos termos e condições definidas em contrato-programa a celebrar entre o Estado e as entidades que integram os centros académicos clínicos, sujeito a autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, dedicar até 30 % do período normal de trabalho semanal às atividades previstas no referido diploma (artigo 20.º).

Mantém-se em vigor o regime previsto nos artigos 9.º a 11.º do Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de setembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei 294/85, de 24 de julho, no que concerne articulação das faculdades de medicina e de ciências médicas com as instituições hospitalares ou outras dependentes do Ministério da Saúde, designadamente quanto à acumulação de funções docentes e assistenciais.

### Acumulação de funções durante o internato médico

Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do regime jurídico da formação médica pós-graduada, designada de internato médico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13/2018, de 26 de fevereiro,

os médicos internos ficam vinculados à administração regional de saúde ou à região autónoma da área do estabelecimento ou serviço de saúde onde foi criada a vaga, mediante a celebração de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo incerto ou em regime de comissão de serviço, no caso de o médico interno ser titular de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente.

Não se encontrando sujeitos ao regime de dedicação exclusiva, a acumulação com atividade privada, designadamente em regime de prestação de serviços, não está vedada aos médicos internos, ainda que a formação deva ser o principal foco da atividade daqueles. Assim, não só deve ser requerida autorização para acumulação de funções públicas para a atividade de docência, como para a acumulação de funções privadas.



## ENQUADRAMENTO DA INSPEÇÃO

### Objetivo

O objetivo desta inspeção é verificar os procedimentos de controlo interno utilizados nos processos de autorização da acumulação de funções públicas com funções ou atividades privadas e na avaliação do cumprimento das normas aplicáveis a esta situação.

### Âmbito

A inspeção abrange a acumulação de funções públicas com as funções ou atividades privadas pelos trabalhadores das carreiras gerais e especiais dos estabelecimentos e serviços do SNS e dos organismos do Ministério da Saúde.

### Metodologia

A atividade inspetiva privilegiará o uso de metodologias qualitativas e o recurso à triangulação de dados provenientes de diferentes fontes, designadamente:

- 1) Recolha e análise de documentação;
- 2) Reuniões de trabalho com o responsável pelos serviços de recursos humanos e de auditoria interna da entidade;
- 3) Entrevistas com uma amostra de potenciais visados de acordo;
- 4) Aplicação do questionário constante do presente guião.

### Equipa

A inspeção à acumulação de funções públicas com as funções ou atividades privadas é realizada por uma equipa de dois/duas inspetores/as, podendo existir uma divisão de trabalho em qualquer uma das diferentes fases, designadamente na preparação, execução, relato ou acompanhamento da implementação das recomendações.

### Resultados

Após a realização da inspeção, a equipa de inspetores elabora um projeto de relatório que será suportado pela ficha da inspeção constante neste guião, o qual identificará as insuficiências detetadas e as recomendações adequadas para sua correção.

Este projeto de relatório é sujeito ao contraditório da entidade inspecionada. Após o exercício deste contraditório, a equipa de inspeção elabora o respetivo relatório final.



Uma vez homologado o relatório final, este é remetido à entidade inspecionada para que as recomendações emitidas sejam implementadas.

O relatório da inspeção poderá também ser divulgado junto de outras entidades empregadoras do SNS numa perspetiva de melhoria do seu funcionamento e correção de práticas procedimentais no que à matéria da acumulação de funções públicas com privadas diz respeito.

## FICHA DA INSPEÇÃO

### Identificação do processo

Número do processo:	
Número da Ordem de Serviço:	
Data da Ordem de Serviço:	
Inspetores/as:	

### Entidade

Designação					
Setor empresarial do Estado	<input type="checkbox"/>	Setor público administrativo	<input type="checkbox"/>	Organismo do Ministério da Saúde	<input type="checkbox"/>

### Período de execução

Data de início:	
Data de fim:	

## METODOLOGIA DA INSPEÇÃO

### Evidências documentais

A LTFP atribui aos titulares de cargos dirigentes a tarefa de verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas e fiscalizar o cumprimento das garantias de imparcialidade. Aliás, a LTFP na parte relativa à disciplina e sancionamento de infrações laborais, contém um conjunto de previsões dirigidas à violação do regime de acumulações e incompatibilidades.

Assim, a lei pune com a pena de suspensão os trabalhadores que exerçam funções em acumulação, sem autorização ou apesar de autorizados, quando a autorização haja sido concedida com base em informações ou elementos, por eles fornecidos, que se revelem falsos ou incompletos, violem os deveres dos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da LTFP.

Para verificar situações que possam estar em violação do regime da acumulação de funções, será seguido o seguinte método:

- 1) Recolha de diversa documentação:
  - pedidos de acumulação de funções e respetivas apreciações e decisões no período de 2019 a 2021;
  - últimos relatórios do Serviço de Auditoria Interna dos Centros Hospitalares em causa e das Administrações Regionais de Saúde (ARS) que tenham feito apreciações concretas ao regime de acumulação de funções do pessoal médico, de enfermagem e das carreiras gerais a prestar serviço nas várias entidades de saúde respetivas;
  - Listagem de profissionais das carreiras especiais (médica, enfermagem e demais da área de saúde), e do regime geral e especial, de modo à equipa inspetiva poder selecionar *ad hoc* 5% de profissionais de cada carreira e analisar o exercício das suas funções públicas com outras, usando a metodologia de confirmação através de motores de busca disponíveis, privilegiando os mais utilizados – Google e Altavista.
- 2) Reuniões de trabalho com os responsáveis dos Serviços de Recursos Humanos e de Auditoria Interna da entidade;
- 3) Entrevistas com uma amostra de potenciais visados de acordo com os seguintes critérios, a saber:
  - Quanto às carreiras médicas:

- Pela experiência comum da maior probabilidade de acumulação de funções públicas com privadas com as especialidades cirúrgicas, serão selecionados 70% da amostra de 10% da totalidade de médicos de todas as especialidades cirúrgicas;
  - Os restantes 30% da amostra de 10% serão selecionados de entre todas as demais especialidades. Será solicitada a totalidade de consultas do número de consultas do ano de 2019 (pré-pandemia) e serão selecionadas as especialidades não cirúrgicas com maior número de consultas.
- Quanto às carreiras de enfermagem será seguido idêntico critério optando a equipa inspetiva por fazer a seleção dentro das mesmas equipas de trabalho.
  - Quanto às carreiras do regime geral a amostragem será igualmente de 10% selecionando 80% da carreira de Técnico Superior e 20% das restantes carreiras (Assistente Técnico e de Assistente Operacional).
  - Quanto às demais carreiras especiais na área da saúde (técnico superior de diagnóstico e terapêutica; técnico superior de saúde e de administradores hospitalares) será feita uma amostragem aleatória de 10% em cada uma;
- 4) Aplicação do Questionário.

## QUESTIONÁRIO

QUESTÕES	Sim	Não
1) Existem práticas de controlo preventivo face a situações de acumulação de funções públicas com privadas?		
2) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, quais são essas práticas e com que regularidade são acionadas?		
3) Qual a percentagem de pedidos anuais de acumulação de funções públicas com privadas em cada carreira profissional?		
<input type="checkbox"/> Carreira especial de enfermagem (Decreto-Lei n.º 248/2009, de 22 de setembro)		
<input type="checkbox"/> Carreira de enfermagem (Decreto-Lei n.º 247/2009, de 22 de setembro)		
<input type="checkbox"/> Carreira especial farmacêutica (Decreto-Lei n.º 109/2017, de 30 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira farmacêutica (Decreto-Lei n.º 108/2017, de 30 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira especial médica (Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira médica (Decreto-Lei n.º 176/2009, de 4 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica (Decreto-Lei 111/2017, de 31 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica (Decreto-Lei 110/2017, de 31 de agosto)		
<input type="checkbox"/> Carreira especial de técnico superior de saúde (Decreto-Lei n.º 414/91, de 22 de outubro)		
<input type="checkbox"/> Carreira de administração hospitalar (Decreto-Lei n.º 101/80, de 8 de maio)		
<input type="checkbox"/> Carreira especial de informática (Decreto-Lei n.º 97/2001, de 26 de março)		
<input type="checkbox"/> Carreira geral de assistente operacional (Artigo 88.º, n.º 1, alínea c), da LTFP)		

<input type="checkbox"/> Carreira geral de assistente técnico (Artigo 88.º, n.º 1, alínea b), da LTFP)	
<input type="checkbox"/> Carreira geral de técnico superior (Artigo 88.º, n.º 1, alínea a), da LTFP)	
4) A entidade faz uma distinção entre os profissionais titulares de um contrato de trabalho em funções públicas e os titulares de contratos individuais de trabalho?	
5) Existe uma verificação anual das situações de acumulação de funções públicas com funções privadas que transitam para o ano seguinte?	
6) Nos anos de 2019 a 2021 foi verificada a existência de situações de acumulação de funções não autorizadas?	
7) Em caso afirmativo na resposta à questão anterior, quais foram as situações identificadas, em que carreiras e que diligências foram tomadas?	
8) Qual é a regularidade com que o Serviço de Auditoria Interna realiza ações de auditoria ao cumprimento do regime acumulação de funções públicas com funções privadas?	
9) Qual foi a última auditoria interna realizada ao cumprimento do regime legal de acumulação de funções públicas com funções privadas?	
10) Quais foram as recomendações emitidas no relatório da última auditoria interna realizada ao cumprimento do regime legal de acumulação de funções públicas com funções privadas?	
11) Após a entrega do ‘compromisso de honra’ da inexistência de incompatibilidades na acumulação de funções públicas com privadas previsto no n.º 1 da Cláusula 8.ª, dos Acordos Coletivos de Trabalho para as carreiras médicas (ACCEM e ACT) é efetuada uma verificação de veracidade mesmo ou assegurada a fiscalização da regularidade da acumulação?	
12) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, quando foi feita a última verificação e a que carreiras?	

## LEGISLAÇÃO E ACORDOS COLETIVO DE TRABALHO

**Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro** - Aprova a Lei de Bases da Saúde e revoga a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto [em especial o n.º 1, da Base 28].

**Decreto-Lei n.º 61/2018, de 3 de agosto** - Cria o regime jurídico dos centros académicos clínicos e dos projetos-piloto de hospitais universitários.

**Acordo Coletivo de Trabalho, publicado no Boletim do Trabalho e Emprego, n.º 11 de 22 de março de 2018**, entre o Centro Hospitalar do Algarve, E.P.E. e outros e o Sindicato dos Enfermeiros Portugueses.

**Decreto-Lei n.º 13/2018, de 26 de fevereiro** - Define o regime jurídico da formação médica pós-graduada, designada de internato médico, e estabelece os princípios gerais a que deve obedecer o respetivo processo.

**Decreto-Lei n.º 18/2017, de 10 de fevereiro** - Regula o Regime Jurídico e os Estatutos aplicáveis às unidades de saúde do Serviço Nacional de Saúde com a natureza de Entidades Públicas Empresariais, bem como as integradas no Setor Público Administrativo.

**Lei n.º 35/2014, de 20 de junho** – Aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas [em especial os artigos 21.º, 22.º e 23.º].

**Decreto-Lei n.º 266-D/2012, de 31 de dezembro** - Proceda à primeira alteração aos Decretos-Leis n.ºs 176/2009, de 4 de agosto, e 177/2009, de 4 de agosto, estabelecendo regras de organização do tempo de trabalho médico e de transição dos trabalhadores médicos já integrados na carreira especial médica para o regime de trabalho que corresponde a 40 horas semanais e definido as áreas de exercício profissional da carreira especial médica

**Acordo Coletivo de Trabalho publicado no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 41, de 8 de novembro de 2009**, aplicável aos trabalhadores médicos sindicalizados na Federação Nacional dos Médicos e no Sindicato Independente dos Médicos em regime de contrato individual de trabalho, na versão alterada e republicada pelo ACT publicado no BTE n.º 43, de 22 de novembro de 2015, e pelo ACT publicado no BTE n.º 30, de 15 de agosto de 2016, aplicável aos médicos sindicalizados vinculados por Contrato Individual de Trabalho.

**Acordo Coletivo de Trabalho n.º 2/2009**, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 198, de 13 de outubro - Acordo Coletivo da Carreira Especial Médica.

**Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009**, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 188, de 28 de setembro - Acordo Coletivo de Carreiras Gerais



**Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto** - Estabelece o regime da carreira especial médica, bem como os respetivos requisitos de habilitação profissional.

**Decreto-Lei n.º 45/2009, de 13 de fevereiro** - Proceda à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 203/2004, de 18 de agosto, que define o regime jurídico da formação médica, após a licenciatura em Medicina, com vista à especialização, e estabelece os princípios gerais a que deve obedecer o respetivo processo.

**Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro** - Aprova a revisão do Código do Trabalho [em especial os artigos 165.º a 171.º relativos ao teletrabalho, aplicáveis *ex vi* do n.º 1, do artigo 68.º da LTFP e artigos 548.º a 566.º, aplicáveis *ex vi* do n.º 2, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 6-A/2021, de 14 de janeiro].

**Decreto-Lei n.º 206/2004, de 19 de agosto** - Regulamenta o artigo 15.º do regime jurídico da gestão hospitalar, aprovado pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro.

**Decreto-Lei n.º 203/2004, de 18 de agosto** - Define o regime jurídico da formação médica, após a licenciatura em Medicina, com vista à especialização, e estabelece os princípios gerais a que deve obedecer o respetivo processo.

**Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro** - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

**Decreto-Lei n.º 294/85, de 24 de julho** - Introduce alterações ao Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de setembro (define o regime de recrutamento e provimento de pessoal docente nas faculdades de medicina e de ciências médicas e, bem assim, a respetiva articulação entre as instituições hospitalares ou outras dependentes do Ministério da Saúde)

**Decreto-Lei n.º 312/84, de 26 de setembro** - Define o regime de recrutamento e provimento de pessoal docente nas faculdades de medicina e de ciências médicas e, bem assim, a respetiva articulação entre as instituições hospitalares ou outras dependentes do Ministério da Saúde.