

Consulta

O Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa (doravante, também Consulente), solicitou-nos um parecer de direito sobre as suas competências quanto à eventual possibilidade de exercício de funções docentes, em unidade orgânica da mesma instituição, pelo seu Reitor, bem como à eventual percepção, por ele, de uma remuneração por tal exercício, em complemento da retribuição que auferire pelo exercício das funções reitorais.

O presente parecer foi solicitado com carácter de urgência, o que justifica o seu carácter sintético.

Índice

§ 1. Enquadramento contextual do presente parecer	3
§ 2. A incompetência do Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa para autorizar o exercício de funções docentes pelo Reitor	8
§ 3. Carácter não remunerado do serviço docente ou de investigação prestado pelo reitor na instituição a que pertence	36
§ 4. Conclusões	39

Parecer**§ 1. Enquadramento contextual do presente parecer**

De acordo com o Consulente, a solicitação do presente parecer foi motivada por um ofício do Senhor Subinspetor-Geral da Educação e Ciência, de 23 de Agosto de 2024, dirigido à Senhora Presidente do Conselho Geral da Universidade de Lisboa (o referido Consulente), com o seguinte teor:

«No âmbito do processo supra identificado, serve o presente para solicitar a V. Ex.^a que informe esta Inspeção-Geral sobre as diligências desencadeadas pelo Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa, na sequência da homologação, em 20 de junho p.p., pelo Senhor Ministro da Educação, Ciência e Inovação do Parecer n.º 15/2024, de 23 de maio, do Conselho Consultivo da Procuradora Geral da República, atentas as competências legalmente cometidas a esse órgão pela alínea e) do n.º 1 do artigo 82.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, na actual redacção».

O Parecer n.º 15/2024, de 23 de Maio, do Conselho Consultivo da Procuradora Geral da República (doravante, Parecer n.º 15/2024) a que se refere o Ofício do Senhor Subinspetor-Geral da Educação e Ciência foi

emitido a pedido da Senhora Ministra da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do XXIII Governo Constitucional, relativamente às seguintes questões (tal como reproduzidas no próprio parecer):

- «1. A prestação de serviço docente ou de investigação por parte de reitores ou presidentes de institutos politécnicos, sempre que estes sendo docentes ou investigadores da instituição manifestem tal pretensão nos termos do artigo 90.º do RJIES, pode ser remunerada?
2. Sendo remunerada, em que termos e condições legais deve ser prestado o serviço docente ou de investigação por parte de reitores ou presidentes de institutos politécnicos, sempre que estes, sendo docentes ou investigadores da instituição, manifestem tal pretensão nos termos do artigo 90.º do RJIES?».

Em síntese, o referido Parecer n.º 15/2024 concluiu, quanto às questões suscitadas, o seguinte:

- a) «Para que o reitor [das instituições públicas de ensino superior universitário] ou o presidente [das instituições públicas de ensino superior politécnico] possam prestar funções docentes ou de investigação é [...] necessário que a acumulação revista manifesto interesse público (art. 21.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas) e que essa acumulação tenha sido devidamente autorizada (art. 23.º, da referida Lei) pelo

conselho geral da respetiva instituição de ensino superior [art. 82.º, n.º 1, al.ª e), do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior]» (Conclusão 17.ª);

- b) «A prestação de serviço docente ou de investigação pelo reitor ou pelo presidente não deverá ser enquadrada como trabalho suplementar, devendo ser remunerada como trabalho a tempo parcial (art. 74.º, n.º 5, do Estatuto da Carreira Docente Universitária; art. 35.º, n.º 8, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico; e art. 51.º, n.º 3, do Estatuto da Carreira de Investigação Científica)» (Conclusão 19.ª), e «O serviço docente ou de investigação prestado pelo reitor ou pelo presidente, em regime de acumulação, deverá ter uma remuneração igual a uma percentagem do vencimento para o regime de tempo integral correspondente à sua categoria e nível remuneratório, proporcionada à percentagem desse tempo contratualmente fixada (art. 74.º, n.º 5, do Estatuto da Carreira Docente Universitária; art. 35.º, n.º 8, do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico; e art. 51.º, n.º 3, do Estatuto da Carreira de Investigação Científica)» (Conclusão 20.ª).

Tendo presentes estes dados, o teor do ofício do Senhor Subinspetor-Geral da Educação e Ciência explica-se pela circunstância, que tinha sido

noticiada na comunicação social e que terá, mesmo, motivado o pedido de parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral de Lisboa, de o Senhor Reitor da Universidade Nova de Lisboa em exercício se encontrar, à data, a exercer funções docentes numa unidade orgânica da própria instituição, auferindo por isso uma retribuição, sem que tal exercício tenha sido autorizado pelo Conselho Geral.

Embora não expressamente justificado como tal, o referido ofício traduz o exercício de um poder de tutela inspectiva do Estado, através do Ministério da Educação, sobre a Universidade Nova de Lisboa, que tem base constitucional [art. 199.º, d) da Constituição da República Portuguesa, doravante, CRP) e legal (art. 149.º, 1 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que contém o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (doravante, RJIES), sendo, por isso, inteiramente legítimo.

Contudo, deve salientar-se que, por força da autonomia das universidades, que também goza de protecção constitucional (art. 76.º, 2 CRP) e legal (art. 11.º RJIES), que é passível de ser configurada como uma garantia institucional ou, mesmo, um verdadeiro direito fundamental, qualquer dos dois oponível ao Estado, a Universidade Nova de Lisboa e os seus órgãos não estão submetidos a qualquer poder de direcção ou sequer de superintendência por parte do Governo. Assim, o Conselho Geral daquela instituição não pode considerar-se vinculado à interpretação do direito aplicável (que inclui uma interpretação acerca da competência legal do referido Conselho Geral)

subjacente ao ofício em apreço, que é a constante do Parecer n.º 15/2024, em virtude da homologação deste, aliás referida no mesmo ofício. Por força da autonomia da instituição em que se insere, do seu carácter colegial e da natureza das suas funções, tal como resultam do RJIES, em particular do seu art. 82.º, o Conselho Geral é, em certo sentido, um órgão *independente*, que retém, portanto, apenas com sujeição a revisão jurisdicional, total autonomia para a determinação da sua própria competência.

É, portanto, constitucional e legalmente admissível que o Consulente tenha acerca da sua própria competência um entendimento diferente daquele subjacente ao Parecer n.º 15/2024 e actue de acordo com esse entendimento.

O objecto do presente parecer é a Consulta formulada e de início identificada e não propriamente o conteúdo do Parecer n.º 15/2024. O foco estará, portanto, na explicação das conclusões adoptadas e dos raciocínios empreendidos para a elas chegar e não, a título principal, na explicação das razões das discordâncias quanto ao referido Parecer. Em todo o caso, a existência deste não pode ser ignorada e suscita um ónus de contra-argumentação a que não se pode fugir, pelo que será inevitável que vários passos do presente parecer se lhe refiram directamente.

Antecipa-se desde já que o presente parecer é, quer quanto às conclusões, quer quanto às próprias premissas, em sentido discordante do Parecer n.º 15/2024. Contudo, no essencial, converge com a declaração de voto

de vencido aposta ao referido Parecer pelo Conselheiro Mestre André Folque Ferreira, que apesar do seu carácter sucinto, aborda de modo que nos parece correcto todas as questões relevantes para resolver o problema em apreço.

§ 2. A incompetência do Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa para autorizar o exercício de funções docentes pelo Reitor

A resposta à Consulta formulada pode, com vantagem, ser enunciada desde já: *o Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa não tem qualquer competência para autorizar o exercício de funções pelo Reitor da mesma instituição.*

Em síntese, os fundamentos desta conclusão são, em si mesmos, de enunciação muito simples.

Como é sabido, no direito administrativo, vigora o princípio da legalidade da competência, nos termos do qual os órgãos administrativos apenas dispõem das competências que lhes sejam atribuídas por lei (ou, eventualmente, mediante habilitação desta, por regulamento). Este princípio tem consagração legal no artigo 36.º, 1 do Código do Procedimento Administrativo, que precisamente determina que «a competência é definida por lei ou por regulamento». Como se depreende do art. 112.º, 7 CRP. A exigência de legalidade da competência abrange a definição por lei, quer da chamada *competência objectiva* (o poder funcional a exercer por um órgão),

quer da chamada *competência subjectiva* (o órgão que é o titular desse poder). Sendo a Universidade Nova de Lisboa, evidentemente, uma pessoa colectiva integrante da administração pública, a competência do seu Conselho Geral depende, portanto, de uma prévia previsão normativa.

Ora, é manifesto que *não existe na ordem jurídica qualquer disposição legal ou regulamentar da qual possa extrair-se uma competência do Conselho Geral para autorizar o exercício de funções pelo Reitor*. Uma tal disposição não se encontra no RJIES, em particular no seu art. 82.º, que enuncia as competências do Conselho Geral, nem nos Estatutos da Universidade Nova de Lisboa (homologados pelo Despacho Normativo n.º 3/2020, de 22 de Janeiro de 2020, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e publicados em anexo a este no Diário da República, 2.ª série, N.º 26 6 de Fevereiro de 2020), em particular no seu art. 11.º, que volta a enunciar as competências do órgão em questão, nem tão-pouco se pode inferir de disposições constantes de outros diplomas mais gerais.

Como se referiu acima, nas suas conclusões, o Parecer n.º 15/2024 identifica a sede de tal competência no art. 82.º, 1, e) RJIES [que é reproduzido no art. 11.º, 1, m) dos Estatutos]. Fá-lo através de simples referência à disposição legal em questão, sem qualquer menção ou justificação adicionais, como se a sua invocação fosse auto-evidente. Julga-se, contudo, que, pelo contrário, o que é evidente é que a disposição referida, contendo

inequivocamente uma norma de competência, não se refere à matéria em questão.

Com efeito, a disposição em causa refere-se a uma competência do Conselho Geral para «*apreciar os atos do Reitor*». Uma suposta competência para autorizar o exercício de funções docentes pelo Reitor não tem, assim, qualquer correspondência verbal no texto normativo em questão. É que a *apreciação*, por alguém, de actos de outrem pressupõe, naturalmente, que esses actos já tenham sido praticados (ou, no caso de actos negativos, omitidos), tendo por isso alcance retrospectivo. Já o conceito jurídico de *autorização* se caracteriza, inversamente, por esta ter como objecto uma permissão de condutas futuras, sendo, portanto, por definição, concedida antes de essas condutas terem lugar, e tendo, por isso, alcance prospectivo (ao contrário da *aprovação*, que incide sobre actos anteriores e, portanto, em alguma medida, envolverá a sua apreciação: sobre isto, por todos, Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral*, III, 2.ª ed., Lisboa, 2009, 106, 110).

Na verdade, no corpo do Parecer n.º 15/2024, em que a disposição legal em questão é invocada em termos substancialmente diferentes daqueles em que surge referida nas conclusões, reconhece-se isto mesmo: que *a competência em questão não está prevista em qualquer norma jurídica*.

O raciocínio seguido no Parecer n.º 15/2024 fica claro nos trechos que se transcrevem de seguida:

«Como já referimos, a acumulação de funções públicas deverá ser devidamente requerida (mediante a alegação dos factos que consubstanciam o manifesto interesse público na prestação de serviço letivo ou de investigação remunerado) e autorizada (art. 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas). Acontece que, neste caso, o reitor, ou o presidente, é o órgão superior de governo da respetiva instituição (art. 85.º, n.º 1, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior) e que o reitor ou o presidente não podem, obviamente, auto-autorizar-se.

Na ausência de outra indicação legislativa, restará, portanto, a intervenção do conselho geral da instituição em causa, que, para além do mais, tem competência para apreciar os atos do reitor, designadamente as suas incompatibilidades e impedimentos, ou do presidente e propor iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição [art. 82.º, n.º 1, als. e) e f), do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior]». (págs. 42-43, destaques acrescentados).

Ou seja: na sequência de uma argumentação prévia (omitida na transcrição acima), o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da

República concluiu (na nossa opinião mal, como se verá) que o exercício de funções docentes pelos reitores das universidades públicas é uma actividade em acumulação que carece de autorização prévia; e, depois, embora reconhecendo que não existe nenhuma disposição legal que atribua competência para tal autorização (*«na ausência de outra indicação legislativa»*), atribui essa competência, sem mais, por exclusão de partes, ao Conselho Geral (*«restará, portanto, a intervenção do conselho geral da instituição em causa»*). A referência ao art. 82.º, 1, e) RJIES [e, aliás, também à al. f) dos mesmos artigo e número] surge como um mero argumento ancilar, de analogia, aparentemente visando demonstrar que a atribuição da competência em questão ao Conselho Geral é coerente, harmónica, com outras competências do órgão e, portanto, com as suas natureza e função no quadro do regime aplicável. Mas, ao contrário do que é sugerido pelas suas conclusões, e, bem assim, pelo teor do ofício do Senhor Subinspetor-Geral da Educação e Ciência, o Parecer n.º 15/2024 *não afirma* que a competência do Conselho Geral para autorizar o exercício de funções docentes pelo Reitor decorre do art. 82.º, 1, e) RJIES.

À luz do que acima se referiu acerca do princípio da legalidade da competência, esta conclusão deveria, de imediato, ter feito presumir com muita intensidade que a referida competência *pura e simplesmente não existe*. E esta é uma presunção que só poderia ser afastada na presença de condições muito excepcionais cuja demonstração se reveste de complexidades diversas,

que não podem ser ultrapassadas nos termos em que o Parecer n.º 15/2024 tratou esta questão.

Na ausência de uma previsão legal expressa, uma competência apenas pode considerar-se atribuída a um órgão administrativo em três situações:

- a) *Errónea outorga legal da competência a uma pessoa colectiva ou unidade de atribuições.* Ao contrário do que se passa em outras ordens jurídicas, como a alemã, o entendimento pacífico no direito administrativo português é o de que as *competências* integram a esfera jurídica dos *órgãos*, sendo por sua vez delimitadas pelas *atribuições*, ou seja, dos interesses públicos a prosseguir pelas *pessoas colectivas* (ou das unidades menores que estas, como os ministérios no caso do Estado) às quais tais órgãos pertencem. Nestes termos, portanto, nem os órgãos têm atribuições, nem as pessoas colectivas têm competências (em termos clássicos, por todos, Marcello Caetano, *Manual de direito administrativo*, I, 10.ª ed., Coimbra, 212-213). Isto fica claro no modo como a lei define a incompetência absoluta no art. 161.º, 2, b) do Código do Procedimento Administrativo: trata-se da prática de actos «estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas coletivas [...] em que o seu autor se integre». Contudo, por vezes, o legislador, em termos conceptualmente errados, outorga competências a pessoas colectivas ou a unidades de atribuições (por ex., o art. 12.º, 3 do Decreto -Lei

n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, nos termos do qual «compete aos municípios territorialmente competentes licenciar os apoios de praia previstos nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 63.º»). Uma vez que cada pessoa colectiva tem vários órgãos, esta deficiente técnica legislativa obscurece qual o órgão ao qual a competência deve entender-se deferida. Contudo, não há nenhuma dúvida de que a lei pretendeu outorgar a competência em questão, pelo que cabe ao intérprete-aplicador do direito, com recurso aos elementos de interpretação da lei, determinar qual é esse órgão. A titularidade da competência que venha a ser determinada interpretativamente é imputada à disposição legal interpretada, pelo que o princípio da legalidade da competência não é ofendido.

- b) *Competências implícitas*. Por vezes, a lei encabeça atribuições em pessoas colectivas (ou em unidades de atribuições menores) sem definir as competências objectivas cujo exercício será necessário para prosseguir-las nem, por maioria de razão, os órgãos titulares dessas competências; em situações menos frequentes, a lei cria poderes funcionais (competência objectiva) sem identificar os órgãos que são os seus titulares (competência subjectiva). Ora, a relação entre atribuições e competências é do tipo fim-meio e a definição legal de atribuições envolve uma imposição da sua prossecução pelo ente ao qual elas são atribuídas, pelo que, no limite, o ente administrativo

em questão ficaria em situação de ilegalidade por não prossecução das atribuições que lhe foram legalmente confiadas sem que dispusesse dos meios para o fazer; e não pode haver poderes funcionais sem titular. Por isto, também nestas situações é claro que a lei pretendeu outorgar a competência em questão (objectiva e subjectiva na primeira hipótese e apenas subjectiva na segunda), que se considerará *implícita* nas atribuições ou na competência objectiva legalmente definidas. Assim, tal como na hipótese anterior, o intérprete-aplicador do direito terá que determinar interpretativamente qual o órgão competente (e, mesmo, na primeira hipótese, qual o específico conteúdo dos poderes a exercer por ele). Também aqui o princípio da legalidade da competência é respeitado, pois a competência que venha a ser determinada interpretativamente é imputada à disposição legal que outorga as atribuições em questão.

- c) *Competência fundada em princípios*. Em certos casos, princípios constitucionais ou legais podem permitir ou até impor aos órgãos administrativos certas condutas. Contudo, as normas com estrutura de princípios não são, pelas suas natureza e estrutura, especificamente dirigidos à definição de competências, pelo que nelas não se encontra a definição da titularidade dos poderes para adoptar as condutas que possam impor. Embora a questão não seja

habitualmente tratada na doutrina, é consensual que o princípio da legalidade da competência é compatível com a existência de competências administrativas fundadas em normas com a estrutura de princípio (José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 1987, 732-733; André Salgado de Matos, *A fiscalização administrativa da constitucionalidade*, Coimbra, 2004, 322, 401), sendo vários os exemplos de competências existentes na ordem jurídica com tal fonte (como a competência de desaplicação de leis inconstitucionais fundada no princípio da constitucionalidade da administração e as competências de substituição hierárquica e tutelar fundadas no princípio da unidade da acção administrativa: respectivamente, André Salgado de Matos, ob. cit., *passim*, esp. 318-322; Paulo Otero, *O poder de substituição em direito administrativo*, Lisboa, 1995, *passim*, esp. 742-859). Nestas situações, a própria abrangência dos princípios em questão, que é resultante das suas natureza e estrutura, determina a sua aplicação de forma transversal a todos os órgãos administrativos, ou a todos os órgãos administrativos determináveis em função do âmbito subjectivo do mesmo princípio, *prima facie* ou resultante de colisões com outros princípios (André Salgado de Matos, ob. cit., 401). A determinação da titularidade da competência ainda resulta, assim, de uma norma jurídica, embora de alto nível

de generalidade, pelo que também nesta hipótese se considera satisfeito o princípio da legalidade da competência.

Na terceira hipótese, a competência subjectiva, está, afinal, identificada na mesma norma de princípio que outorga a competência objectiva. Mas nas duas primeiras hipóteses acabadas de enunciar é necessária, como se referiu, uma actividade interpretativa para determinar qual o órgão administrativo ao qual a competência se deve considerar legalmente deferida.

Embora as operações envolvidas em tal actividade tenham que ser conduzidas em concreto, pode, em geral, dizer-se que, nelas, se deve atender, por um lado, ao tipo material de competência objectiva (ou seja, de poder funcional) em questão e, por outro lado, à natureza e funções dos órgãos existentes na pessoa colectiva (ou unidade de atribuições) em questão e aos critérios materiais usados pela lei na repartição de competências entre eles.

Assim, no exemplo acima referido da competência para licenciar apoios de praia erroneamente atribuída aos municípios pelo art. 12.º, 3 do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, parece razoavelmente claro que deve considerar-se tal competência como pertencente à câmara municipal, pois essa competência respeita à prática de actos individuais e concretos de descondicionamento de actividades particulares, o que funcionalmente exige o seu exercício por um órgão de natureza executiva e de funcionamento permanente, sendo que, de entre os dois órgãos municipais com estas

características, a câmara municipal e o seu presidente, é à primeira que a lei atribui, em geral, poderes de licenciamento (arts. 251.º e 252.º CRP, arts. 6.º, 1, 2, 33.º e 35.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro).

Voltando à questão em apreço, embora de forma não declarada, o raciocínio empreendido no Parecer n.º 15/2024 para atribuir ao Conselho Geral a competência para autorizar o exercício de funções docentes pelo Reitor é o da teoria das competências implícitas acima exposta: como se viu, o Conselho Geral começa por identificar a suposta necessidade legal (e, portanto, a competência objectiva) de autorização do exercício de funções docentes pelo Reitor, para, perante a evidência de que não existe nenhuma norma que defina a competência subjectiva para tal a um órgão das universidades públicas, e perante o imperativo legal e lógico de identificar tal órgão, acaba por atribuir identificar essa competência, *implícita*, na esfera do Conselho Geral, com base num argumento de homologia funcional entre ela e a natureza do Conselho Geral, tal como revelada por uma das suas competências legalmente atribuídas, a de «apreciar os atos do reitor», constante do art. 82.º, 1, e) RJIES.

Na nossa opinião, como melhor se demonstrará adiante, o argumento encontra-se viciado pela circunstância de o âmbito de aplicação das normas legais invocadas no Parecer n.º 15/2024 não abranger as universidades públicas, pelo que, pura e simplesmente, não existe qualquer definição, na sua

esfera, de uma competência objectiva na qual a competência subjectiva do Conselho Geral (ou de qualquer outro órgão) se pudesse considerar *implícita*.

Em todo o caso, sempre se diga desde já que, mesmo admitindo-se em abstracto a existência de tal competência objectiva no âmbito das universidades públicas, ela nunca poderia considerar-se atribuída ao Conselho Geral por via da teoria das competências implícitas.

Com efeito, como se referiu, a determinação da titularidade de competências implícitas deve ter em consideração o tipo material de poder funcional em questão, a natureza e as funções dos órgãos existentes na pessoa colectiva (ou unidade de atribuições) em questão e os critérios materiais usados pela lei na repartição de competências entre eles. Ora, com base neste critério, nunca poderia ser o Conselho Geral o órgão competente para autorizar o Reitor a exercer funções docentes (ou, na verdade, a praticar qualquer acto ou desempenhar qualquer actividade).

Em direito administrativo, a competência para emitir autorizações no âmbito das pessoas colectivas públicas pressupõe a existência de uma relação interorgânica de supra e infraordenação entre o órgão autorizador e o órgão (ou agente) autorizado, de tal modo que o primeiro dispõe em alguma medida do modo de prossecução, pelo último, dos interesses públicos a cargo da pessoa colectiva a que ambos pertencem. Só isto pode fundamentar a legitimidade do órgão autorizador para formular e exprimir os juízos de

oportunidade e de conveniência iminentes na concessão ou recusa da autorização, bem como a intromissão limitativa na esfera do órgão autorizado que tal representa.

É assim que, no direito administrativo português, por exemplo, o superior hierárquico autoriza o subalterno a adoptar a modalidade de horário de trabalho em regime de meia jornada (art. 114.-A, 5 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho), o delegante autoriza o delegado a subdelegar (art. 46.º, 1 do Código do Procedimento Administrativo) e o ministro da tutela autoriza os institutos públicos tutelados a criar entes de direito privado, a participar na sua criação e a adquirir participações em tais entidades [art. 41.º, 5, b) da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, ou Lei Quadro dos Institutos Públicos). Mas não se encontram, nem se poderiam encontrar, situações em que a lei subordine os actos de um órgão à autorização de um outro órgão que não lhe esteja supraordenado.

Ora, à luz da configuração legal dos órgãos Reitor e Conselho Geral e das relações entre um e outro, é claro que não existe nenhuma infraordenação do primeiro em relação ao segundo.

Desde logo, o Reitor «*é o órgão superior* de governo e de representação externa da respectiva instituição» (art. 85.º, 1 RJIES), cabendo-lhe «a condução da política da instituição» e a presidência do conselho de gestão (art. 85.º, 2

RJIES). Estas referências, em particular a caracterização como *órgão superior*, são inequívocas: *o Reitor é o órgão máximo, o mais elevado superior hierárquico no âmbito da universidade*.

O elenco legal das suas competências confirma-o, uma vez que entre elas se encontram inúmeros poderes típicos dos superiores hierárquicos, como os de *aprovar* a criação, suspensão e extinção de cursos, *aprovar* os valores máximos de novas admissões e de inscrições, *superintender* na gestão académica, decidindo, designadamente, quanto à abertura de concursos, à nomeação e contratação de pessoal, a qualquer título, à designação dos júris de concursos e de provas académicas e ao sistema e regulamentos de avaliação de docentes e discentes, *orientar e superintender* na gestão administrativa e financeira da instituição, assegurando a eficiência no emprego dos seus meios e recursos, *aprovar* a concessão de títulos ou distinções honoríficas, *homologar* as eleições e designações dos membros dos órgãos de gestão das unidades orgânicas com órgãos de governo próprio e dar-lhes posse, *nomear* e exonerar os dirigentes das unidades orgânicas sem órgãos de governo próprio, *nomear e exonerar* o administrador e os dirigentes dos serviços da instituição e *exercer o poder disciplinar* [art. 92.º, 1, b), c), d), e), g), i), j), l) e m) RJIES].

Embora as universidades públicas estejam infraordenadas ao Estado, pois estão sujeitas a tutela governamental (art. 199.º, d) CRP, art. 150.º RJIES), tal tutela incide sobre a instituição e não propriamente sobre o Reitor e só existe quanto às matérias que estejam expressamente identificadas na lei (art. 150.º,

2 RJIES), que não abrangem (nem poderiam abranger, sob pena de violação da autonomia universitária constitucionalmente garantida pelo art. 76.º, 2 CRP) actos de gestão interna da universidade como aquele em que consistiria a suposta autorização do exercício de funções docentes pelo Reitor.

Assim, para efeitos das questões em análise, o Reitor é um órgão verdadeiramente *independente*, no sentido de não sujeito à autoridade supraordenada de qualquer outro órgão; como tal, «toma resoluções por sua iniciativa, nos termos da lei interpretada pelo seu critério e aplicada segundo a sua apreciação dos factos» (Marcello Caetano, *Manual de direito administrativo*, I, 10.ª ed., Coimbra, 1973, 224).

Perante isto, a afirmação de uma suposta sujeição de autorização de actos do Reitor a autorização de um outro órgão já seria incoerente. Mas, além disto, essa afirmação também não encontra qualquer suporte na configuração legal do Conselho Geral, que não é um órgão supraordenado, a qualquer título, ao Reitor (o que, em todo o caso, seria contraditório com a expressa qualificação deste como o *órgão superior da instituição*).

É certo que o Conselho Geral é referido pela lei com precedência em relação ao Reitor [art. 77.º, 1, a) e b) RJIES, depois com reflexos na ordenação das disciplinas jurídicas de cada um dos órgãos]. Mas seria ingénuo identificar nesta opção sistemática do legislador algum indício de uma supraordenação jurídica. As razões pelas quais a lei refere o Conselho Geral antes do Reitor são

provavelmente duas, ambas ligadas à circunstância de o Reitor ser eleito pelo Conselho Geral: a primeira, a de que a existência do Conselho Geral é, por isto, uma prioridade lógica à existência do Reitor e mesmo uma prioridade lógica à identidade da pessoa eleita para esse cargo; e a segunda, a de que o Conselho Geral é a fonte da legitimidade democrática do Reitor. Mas nada disto envolve, no estrito plano jurídico, a supraordenação do Conselho Geral em relação ao Reitor.

Tal é confirmado pelo elenco legal de competências do Conselho Geral, no qual não se encontra nenhuma competência que traduza uma supraordenação jurídica em relação ao Reitor (art. 82.º RJIES), sendo, pelo contrário, uma parte substancial das suas competências que está condicionada à iniciativa do Reitor (art. 82.º, 2 RJIES). Na verdade, apenas duas das competências do Conselho Geral se referem ao Reitor, a de organizar o procedimento de eleição e eleger (bem como destituir) o reitor, e a de apreciar os actos do reitor [arts. 82.º, 1, d) e e) e 89.º, 1 RJIES].

Como se viu, esta última é precisamente uma das duas competências do Conselho Geral invocada no Parecer n.º 15/2024 para fundamentar uma homologia com a suposta competência para autorizar o exercício de funções docentes pelo reitor da qual resultaria a atribuição desta ao Conselho Geral. Mas o argumento não pode proceder.

Em primeiro lugar, como já se viu, a competência em questão está claramente ligada às competências do Conselho Geral de eleger [art. 82.º, 1, d) RJIES] e de suspender e destituir o Reitor (art. 89.º, 1 RJIES). Destas disposições resulta que a fonte de legitimidade do Reitor é (por via da eleição) o Conselho Geral e que é da apreciação deste que em última análise depende a manutenção daquele em funções (podendo cessar, ainda que apenas em «situação de gravidade para a vida da instituição», por via de destituição). Mas esta relação de *dependência legitimadora* do Reitor em relação ao Conselho Geral não só não pressupõe nenhuma relação de supra e infraordenação entre os órgãos em questão como é, mesmo, de certa forma, incompatível com ela.

Em segundo lugar, como também já se referiu, a *apreciação* é estrutural e funcionalmente oposta à *autorização*. Assim, admitindo que, como se pretende no Parecer n.º 15/2024, a competência do Conselho Geral para *apreciar os actos do reitor* abrange aqueles que, por exemplo, se tenham traduzido no exercício de funções fora das condições em que tal era legalmente admitido, nomeadamente para determinar se tal conduta se revestiu de gravidade suficiente para determinar a sua destituição, de tal competência não se segue, de modo algum, que o Conselho Geral detenha uma qualquer competência para autorizar o exercício das mesmas funções pelo Reitor.

Em terceiro lugar, e sobretudo, o exercício de funções docentes pelos reitores das universidades públicas *não está legalmente sujeito a qualquer*

autorização, pelo que é desprovido de sentido tentar determinar o órgão competente para a conceder.

O Parecer n.º 15/2024 identifica uma suposta imposição legal de autorização do exercício de funções docentes pelos reitores das universidades no art. 23.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, na qual baseia também, aliás, um conjunto de supostos requisitos materiais da autorização [o exercício de funções docentes deve revestir manifesto interesse público, não pode ter duração superior à fixada em despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças, da Administração Pública e da Educação e, sem prejuízo do cumprimento da duração semanal do trabalho, não se pode sobrepor em mais de um quarto ao horário inerente à função principal: arts. 21.º, 1 e 2, c) da mesma lei]. O referido Parecer chega a estas disposições através de um percurso sinuoso, iniciado no art. 9.º, 2 RJIES (que manda aplicar subsidiariamente às instituições de ensino superior públicas, em geral, «o regime previsto para as demais pessoas coletivas de direito público de natureza administrativa, designadamente a Lei-Quadro dos Institutos Públicos») e que passa, nomeadamente, pelo art. 25.º, 1 deste último diploma (que, por sua vez, manda aplicar aos membros do conselho directivo dos institutos públicos, a título subsidiário, o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública).

Todavia, julga-se que existe um vício metodológico de base neste raciocínio. As instituições de ensino superior públicas são reguladas por um regime jurídico especial, contido num organizado num conjunto de diplomas

organizado em torno do RJIES. A aplicação às mesmas instituições de normas jurídico-administrativas de alcance mais geral só pode, portanto, admitir-se a título subsidiário, ou seja, *na ausência de normas especiais no subsistema normativo do ensino superior e na medida em que as normas gerais em questão não contrariem princípios desse subsistema*. É este o sentido da relação entre direito administrativo geral e direitos administrativos especiais (Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral*, I, 3.ª ed., Lisboa, 2009, 57) e é, aliás, o que decorre de forma explícita do art. 9.º, 2 RJIES.

Ora, a verdade é que o RJIES disciplina de forma directa a possibilidade de exercício de funções docentes pelos reitores das universidades públicas.

Com efeito, dispõe o art. 90.º RJIES:

Artigo 90.º

Dedicação exclusiva

- 1 — Os cargos de reitor e presidente são exercidos em regime de dedicação exclusiva.
- 2 — Quando sejam docentes ou investigadores da respectiva instituição, os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes ficam dispensados da prestação de serviço docente ou de investigação, sem prejuízo de, por sua iniciativa, o poderem prestar.

As duas disposições transcritas contém todos os elementos relevantes para a determinação da solução do problema em apreço, pelo que merece análise detida.

Embora tenha vindo permitir que a eleição como reitor de individualidade que não seja docente ou investigador da respectiva instituição, o RJIES não deixou de reconhecer, autonomizar e regular a situação contrária, que, em termos estatísticos, continua aliás a ser o paradigma no panorama do ensino superior português. É precisamente à situação em que o reitor *é* docente ou investigador da respectiva instituição que se dirige o art. 90.º, 2.

Ora, o art. 90.º, 2 RJIES permite compreender que o desempenho de funções como reitor por docente ou investigador da instituição ensino superior *não envolve uma suspensão ou sequer uma paralisação da relação jurídica subjacente entre aqueles docente ou investigador e instituição.*

À primeira vista, a referência à dedicação exclusiva do reitor no n.º 1 poderia parecer impor solução contrária. Contudo, uma análise mais detida demonstra que não é assim.

Na verdade, se a referência à dedicação exclusiva devesse ser entendida como uma regra de proscrição do exercício de funções docentes pelo reitor na instituição em que é docente ou investigador, o n.º 2 seria desprovido de sentido. Pelo contrário, o n.º 2 só se compreende precisamente no pressuposto

da manutenção da relação jurídica subjacente, de docência ou investigação, entre o docente ou investigador eleito para tais funções e a instituição a que pertence, sem prejuízo da dedicação exclusiva estabelecida no n.º 1.

Em direito administrativo, o conceito de dispensa se refere a uma permissão do não cumprimento de uma obrigação que, sem ela, impenderia sobre alguém (Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral*, III, cit., 73). Essa obrigação é, no caso, a obrigação estatutária (que ao mesmo tempo também é, claro, um direito) do docente ou investigador de prestar serviço docente ou de investigação que resulta da sua inserção na carreira docente ou de investigação, [art. 4.º, c) do Decreto-Lei n.º 448/79, ou Estatuto da Carreira Docente Universitária, art. 5.º do Decreto-Lei n.º 124/99, de 20 de Abril, ou Estatuto da Carreira de Investigação Científica]. Ao dispensar o reitor de tal obrigação, o n.º 2 demonstra, portanto, que ela não se encontrava excluída pelo regime de dedicação exclusiva do n.º 1. E, ao permitir que o reitor exerça, afinal, *por sua iniciativa* (independentemente, por agora, do que isto signifique), as funções docentes ou de investigação das quais está dispensado, o mesmo n.º 2 demonstra que as funções docentes ou de investigação em questão são *as mesmas integradas no conteúdo da relação funcional subjacente entre o reitor, na sua qualidade de docente ou investigador, e a instituição a que pertence*, e não quaisquer outras.

Nestes termos, *o reitor, durante o exercício das funções reitorais, não deixa, sequer temporariamente, de ser docente ou investigador da instituição e de manter,*

ainda que delas dispensado, as funções docentes e de investigação inerentes. As funções de reitor são, portanto, encaradas como mais um componente do *múnus académico*, que acresce ao núcleo de base das funções docentes e de investigação como um complemento eventual, mas natural.

Quanto a isto, a utilização pela lei do conceito de *dedicação exclusiva* é, em si mesma, muito significativa. Este conceito não pode ser confundido com o conceito de *exclusividade* do exercício do trabalho em funções públicas do art. 20.º LGTFP (confusão em que o Parecer n.º 15/2024 incorre de forma recorrente). Embora tenha uma função e um conteúdo parcialmente idênticos, a *dedicação exclusiva* é um conceito específico da legislação do ensino superior, encontrando-se fixado e densificado nos arts. 67.º, 1 e 70.º ECDU e nos arts. 51.º, 1 e 52.º ECIC e, em função das particularidades das carreiras do ensino superior, é sujeito pelas mesmas disposições a um regime jurídico substancialmente diferente do regime da exclusividade dos trabalhadores em funções públicas em geral.

Entre as várias diferenças entre um e outro regimes há uma que avulta com particular relevância para o caso em apreço. É que, enquanto no regime geral de exclusividade dos trabalhadores em funções públicas o eventual exercício complementar de funções docentes pelo trabalhador representa, efectivamente, uma acumulação com as funções de base do trabalhador, e como tal tem que ser autorizado [art. 21.º, 2, c) LGTFP], nos regimes de dedicação exclusiva dos docentes e investigadores do ensino superior público

as funções docentes e de investigação nas instituições a que pertencem constituem o aspecto nuclear das relações de serviço do docente ou investigador com essas instituições, sendo precisamente aquele cujo desempenho em exclusivo se pretende assegurar mediante a proibição ou severa limitação do desempenho de outras actividades.

A remissão, quanto ao cargo de reitor, para o regime de dedicação exclusiva dos regimes estatutários das carreiras do ensino superior — e não para o regime de exclusividade dos trabalhadores em funções públicas — é coerente com tudo o que se vem dizendo. Nos termos desse regime, o reitor é um docente ou investigador e portanto fica vinculado aos regimes de dedicação exclusiva inerentes. Esses regimes abrangem e continuam a abranger a prestação de serviço docente ou de investigação, embora o reitor seja deles dispensado, podendo contudo prestar tais serviços, *por sua iniciativa*. O exercício das funções de reitor é permitido no regime de dedicação exclusiva, em acréscimo às nucleares funções docentes ou de investigação, enquanto «desempenho de funções em órgãos da instituição a que esteja vinculado» [art. 70.º, 3, e) ECDU e art. 52.º, 2, g) ECIC].

Este quadro pode considerar como estando, de alguma maneira, em parcial assintonia com a opção por uma certa profissionalização das funções de reitor resultante do RJIES e com a evolução registada na regulação de aspectos conexos (como, por exemplo, o estatuto remuneratório do reitor, que, nos seus primórdios, começou efectivamente por envolver a atribuição

de um complemento remuneratório da remuneração devida ao abrigo da relação subjacente de docência ou investigação com a instituição e, depois, evoluiu para a fixação de uma remuneração específica que, durante o mandato do reitor, afasta aquela outra remuneração). Mas a incoerência, que existe, resulta de opções legítimas do legislador traduzidas no sistema normativo do RJIES, em particular no art. 90.º deste diploma, que, no essencial, se manteve substancialmente inalterado desde os primórdios da regulação da função reitoral na III República. Ora, tais opções impõem-se como dados normativos incontornáveis.

Tendo isto em devida consideração, pode desde já concluir-se que não faz qualquer sentido tratar o eventual exercício, pelo reitor, de funções docentes na instituição a que pertence como uma *acumulação de funções* no sentido da legislação geral sobre o trabalho em funções públicas.

Com isto não se resolve de imediato a questão de saber se o exercício de funções docentes pelos reitores de universidades públicas depende de uma autorização. Em todo o caso, julga-se que a solução resulta, também com muita clareza, do teor do art. 90.º, 2 RJIES.

Como se viu, este dispõe que «quando sejam docentes ou investigadores da respectiva instituição, os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes *ficam dispensados da prestação de serviço docente ou de investigação, sem prejuízo de, por sua iniciativa, o poderem prestar*». Como também se viu, a

dispensa é uma permissão do não cumprimento de uma obrigação que, sem ela, impenderia sobre alguém, neste caso a obrigação de prestar serviço docente ou de investigação resultante dos estatutos das carreiras do ensino superior.

A dispensa resulta, normalmente, de uma decisão individual e concreta (Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral*, III, cit., 73), que, enquanto acto administrativo favorável, depende por sua vez de iniciativa ou aceitação do interessado (Idem, *ibidem*, 98, 128). Ou seja, embora não seja conceptual ou normativamente tratada como um contrato, a dispensa é sempre, por definição, consensual. *Não há dispensas contra a vontade do interessado*; as impropriamente chamadas *dispensas obrigatórias* são, na verdade, verdadeiras proibições, que podem assumir várias configurações, como incompatibilidades ou suspensões [como aquela prevista no art. 74.º-D, b) ECDU]. O interessado na dispensa preserva, assim, o direito de escolher entre requerê-la ou aceitá-la ou não o fazer e, tendo em conta a necessidade de acautelar os interesses públicos subjacentes à obrigação dispensável, a concessão ou não da dispensa pode depender, e normalmente depende, de uma decisão discricionária de um órgão administrativo, que no caso de relações interadministrativas ou interorgânicas, tem que ser supraordenado àquele que requer a dispensa (pelas razões acima referidas). Uma vez concedida a dispensa, o interessado preserva o direito de lhe renunciar a todo o tempo em função do interesse que possa ter na reposição

da obrigação subjacente, direito esse que tem carácter potestativo, ou seja, depende apenas de uma manifestação de vontade unilateral e incondicionada do interessado, não sujeita a qualquer aceitação da administração.

Isto nada tem de estranho, porquanto, no final de contas, prevendo a lei uma possibilidade de dispensa, caberá em última análise ao titular da obrigação dispensável o juízo sobre o interesse que possa ter entre cumpri-la ou não, sendo que o cumprimento de uma obrigação geral nunca é, por definição, contrária ao interesse público, não havendo, portanto, à partida, razões para o recusar. A conclusão será tanto mais evidente quanto, mais ainda que o cumprimento de deveres, esteja em causa o exercício de verdadeiros direitos fundamentais. É o que sucede no caso específico das dispensas de serviço docente ou de investigação, que correspondem ao conteúdo das liberdades constitucionalmente protegidas de criação científica e de ensinar (arts. 42.º, 1 e 43.º, 1 CRP), as quais, sob pena de inconstitucionalidade, não podem ser objecto de restrições desproporcionais ou afectadas no seu conteúdo essencial (art. 18.º, 2, 3 CRP).

Em termos estruturais, o regime geral das dispensas de serviço docente e de investigação (arts. 71.º, 2, 77.º e 77.º-A ECDU, arts. 49.º, 3 e 54 ECIC) corresponde essencialmente ao que acaba de se descrever.

Quando seja possível formular, no plano geral e abstracto, um juízo acerca da compatibilidade da dispensa com os interesses públicos subjacentes

à imposição legal ou estatutária dispensável, a lei pode conceder directamente tal dispensa, sem necessidade da intermediação de um acto administrativo individual e concreto que a determine. É o que se passa no art. 50.º ECIC e, também, com relevância para o caso em apreço, no art. 90.º, 2 RJIES. Mas o modo de concessão da dispensa, se em parte modifica o seu regime jurídico, nomeadamente eliminando a necessidade do seu pedido pelo interessado e o momento da decisão administrativa discricionária sobre a sua concessão, em nada altera a sua natureza e o seu alcance. Estes continuam, portanto, a ser os de uma permissão de não cumprimento de uma obrigação que, de outro modo, impenderia sobre alguém. Repete-se: de uma permissão *e não de uma imposição ou de uma proibição* (eventualmente, quanto às dispensas de serviço, nas vestes de uma incompatibilidade ou de uma suspensão). A dispensa dá ao dispensado o direito de não cumprir uma obrigação, não lhe impõe uma proibição de o fazer. Como tal, permanece na esfera do interessado a disponibilidade quanto a esse cumprimento, que, no caso em apreço, se exercerá mediante o exercício do direito potestativo de renunciar à dispensa.

Lido correctamente, o regime do art. 90.º, 2 RJIES é inteiramente coerente com estas representações sistemáticas e conceptuais. Como já se referiu várias vezes, essa disposição legal determina que, «quando sejam docentes ou investigadores da respectiva instituição, os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes ficam dispensados da prestação de serviço docente ou de investigação», o que corresponde a uma dispensa *ex lege*, nos

termos acabados de enunciar. Mas também determina que esta dispensa é «sem prejuízo de, por sua iniciativa, [os reitores, presidentes, vice-reitores e vice-presidentes] o poderem prestar», o que corresponde, também nos termos acabados de enunciar, *à consagração de um direito potestativo de renúncia à dispensa legal de serviço docente.*

A sujeição a autorização do exercício de funções docentes ou de investigação pelo reitor não faria, aliás, qualquer sentido à luz dos próprios conceitos de dispensa e de autorização. O direito do reitor a renunciar à dispensa legal de serviço docente ou de investigação não é mais que uma consequência do seu direito subjectivo à prestação de serviço docente ou de investigação na instituição a que pertença, que concretiza as suas liberdades fundamentais de criação científica e de ensinar. E este direito é preexistente e pode (deve) ser exercido *directamente em virtude das normas que o estabelece*, não carecendo, portanto, de qualquer autorização. Daí a sua natureza potestativa, acima referida.

A ausência no RJIES da atribuição a um qualquer órgão de uma competência para autorizar esta prestação de serviço docente ou de investigação pelo reitor nada tem, portanto, de estranho. É que, *pura e simplesmente, a actividade em questão não está sujeita a nenhuma autorização.*

O regime do exercício de funções do reitor delineado no RJIES é, assim, claro, completo e inteiramente auto-suficiente. Não há, portanto, na disciplina

do RJIES sobre esta matéria qualquer lacuna de regulação que deva ou sequer possa ser integrada mediante apelo a disposições pertencentes a qualquer das várias camadas de regulação mais geral aplicáveis ao ensino superior, nomeadamente aquelas que respeitam ao estatuto do pessoal dirigente da administração pública e do trabalho em funções públicas.

Assim, quanto a este ponto, conclui-se que o Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa *não é competente para autorizar o exercício de funções docentes pelo seu Reitor*, pela simples razão de que tal exercício corresponde a um direito potestativo do reitor, não carecendo de qualquer autorização.

§ 3. Carácter não remunerado do serviço docente ou de investigação prestado pelo reitor na instituição a que pertence

A questão de saber se o exercício, pelo reitor, de funções docentes ou de investigação na instituição a que pertence é (ou pode ser) remunerado, bem como as condições de tal remuneração, é independente da questão anterior e só pode ser resolvida com recurso às disposições legais aplicáveis ao regime de exercício de funções pelo reitor, que, como se viu, nos termos do art. 90.º, 1 RJIES, é o de dedicação exclusiva (e não, por razões já sobejamente explicadas, o regime de exclusividade do exercício do trabalho em funções públicas do art. 20.º LGTFP).

O conteúdo do regime de dedicação exclusiva está estabelecido no art. 70.º ECDU e no art. 52.º ECIC, que são, na substância, idênticos para os efeitos em apreço.

Em ambos os regimes, vigora a regra da proibição do exercício de «qualquer outra função ou actividade remunerada, pública ou privada, incluindo o exercício de profissão liberal» (art. 70.º, 1 ECDU e art. 52.º, 1 ECIC, com pequenas diferenças de redacção). Esta regra comporta as excepções expressamente previstas na lei, que, por definição, são taxativas e não podem ser aplicadas por analogia.

Também em ambos os regimes, as de entre as excepções legalmente previstas, as únicas que incidem sobre a prestação de serviço docente são as do art. 70.º, 3, i) ECDU, nos termos do qual é permitido o exercício remunerado de «prestação de serviço docente em instituição de ensino superior pública diversa da instituição a que esteja vinculado, quando, com autorização prévia desta última, se realize para além do período semanal de trinta e cinco horas de serviço e não exceda quatro horas semanais», e a do art. 52.º, 2, k) ECIC, nos termos do qual é permitido o exercício remunerado de «prestação de serviço docente em estabelecimento de ensino superior quando, com autorização prévia da instituição a que esteja vinculado, se realize sem prejuízo do exercício de funções durante o período normal de serviço e não exceda, em média anual, um total de quatro horas semanais de actividade lectiva».

É patente que tais possibilidades abrangem apenas a prestação de serviço docente *em outras instituições de serviço superior* que não aquela a que pertence o docente em questão. Isto resulta de forma explícita do art. 70.º, 3, i) ECDUA, e de forma implícita do art. 52.º, 2, k) ECIC, pois a referência à «autorização prévia da instituição a que esteja vinculado» demonstra o serviço docente em questão será numa instituição distinta.

Em resultado disto, *não existe habilitação legal para a remuneração do serviço docente ou de investigação que o reitor por sua iniciativa entenda prestar na própria instituição a que preside e à qual está vinculado*. Tal remuneração não pode, portanto, ser paga em qualquer circunstância.

Esta conclusão é inteiramente coerente com o que se disse atrás. A remissão para o regime da dedicação exclusiva do ECDU e do ECIC revela que o RJIES considera que o reitor não deixa de ser docente ou investigador da instituição a que pertence nem fica desligado, mas apenas dispensado, do correspondente serviço docente ou de investigação, que, caso venha a ser exercido por sua iniciativa, não deixará de constituir uma actividade nuclearmente compreendida nas suas funções, não dando, assim, lugar a qualquer acumulação de funções. Ora, não faria qualquer sentido que a lei permitisse uma acumulação de remunerações pelo desempenho de uma actividade já compreendida nas funções do docente ou investigador que, circunstancialmente, seja também reitor. E, como é natural, contra isto não pode valer o argumento do direito à retribuição pelo trabalho, quer porque a

prestação do serviço docente ou de investigação pelo reitor, em questão, depende em exclusivo da sua vontade, quer, sobretudo, porque, mantendo-se o dever de prestar serviço docente ou de investigação na esfera do reitor, ainda que com dispensa legal, *a remuneração por tal prestação deve, naturalmente, considerar-se compreendida na própria remuneração do cargo de reitor.*

O único desvio à regra da proibição de desempenho de funções remuneradas no regime da dedicação exclusiva com alguma conexão com a situação em apreço é, assim, aquele que permitem o exercício de funções remuneradas relativas à «realização de conferências, palestras, cursos breves e outras actividades análogas» [art. 70.º, 3, b) ECDU e art. 52.º, 2, c) ECIC, com pequenas diferenças de redacção], que não se confundem com serviço docente e que, por isso, a lei não exclui mesmo quando exercidas na própria instituição.

Em conclusão, pode afirmar-se quanto a este ponto que o exercício, pelo Reitor da Universidade Nova de Lisboa, de funções docentes ou de investigação na mesma instituição, na qual é docente de carreira, não pode ser autonomamente remunerado.

§ 4. Conclusões

À luz do que se sustentou acima, é possível formular as seguintes conclusões:

- 1) O Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa não é competente para autorizar o exercício de funções docentes pelo seu Reitor, porque tal exercício corresponde a um direito potestativo do Reitor, não sujeito, portanto, a qualquer acto de descondicionamento administrativo.
- 2) O exercício, pelo Reitor da Universidade Nova de Lisboa, de funções docentes ou de investigação na mesma instituição, na qual é docente de carreira, não pode ser autonomamente remunerado.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Lisboa, 10 de Setembro de 2024

André Salgado de Matos

Mestre em Direito

Assistente Convidado da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da
Universidade Católica Portuguesa

Advogado