



À consideração do Diretor-Geral da Administração Escolar

Informação nº B25020359L, de 28-04-2025

ASSUNTO: Parecer solicitado pela Direção Regional de Administração Escolar da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia do Governo Regional da Madeira relativamente à licença sem remuneração para o exercício de funções docentes em regime de contrato a termo resolutivo para os trabalhadores das carreiras gerais da Função Pública

I-INTRODUÇÃO

1. Em 20.11.2024, foi solicitado pela Direção Regional de Administração Escolar da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia do Governo Regional da Madeira parecer jurídico no sentido de uniformizar procedimentos no âmbito da Educação, pretende saber o entendimento desta Direção-Geral a propósito de um trabalhador da Administração Pública poder, durante o período de licença sem remuneração celebrar contrato de trabalho a termo resolutivo.
2. Através da informação proposta n.º B24013939H, de 11/12/2024, na qual foi exarada despacho de «Concordo, nos termos propostos» pela Senhora Diretora-Geral da Administração Escolar concluiu-se que «atentas as disposições legais aplicáveis aos docentes, a situação de licença sem remuneração determina a suspensão do vínculo com a Administração e não impede de celebração de contrato de trabalho a termo resolutivo nos termos legalmente previstos».
3. No entanto, em 17.12.2024, aquela Direção Regional solicitou novo parecer jurídico, referindo que o que o que pretende ver clarificado é a possibilidade de os trabalhadores da função pública não docentes possam solicitar uma licença sem remuneração para a celebração de contrato a termo resolutivo para o exercício de funções docentes, cumpre, em conformidade, elaborar o mesmo.

II-REGIME DA EXCLUSIVIDADE DO TRABALHADOR EM FUNÇÕES PÚBLICAS

4. O trabalhador em funções públicas é, em regra, contratado para ocupar um único posto de trabalho, caracterizado em função da atribuição, da competência ou da atividade que o seu ocupante se destina a cumprir.
5. No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, princípio da dedicação exclusiva dos trabalhadores ao interesse público, ficando como tal sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos previstos [n.º 1 do artigo 269.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e n.º 1 artigo 19.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho].
6. Com efeito, já a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, previa no seu artigo 26.º, sobre a epígrafe “Incompatibilidade com outras funções”, que «As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade».
7. A existência de um regime de exclusividade no exercício de funções públicas e a proibição genérica de exercício de qualquer outra atividade está relacionado com o facto de as funções poderem ser desempenhadas com a maior isenção e imparcialidade, visando apenas a prossecução do interesse público, procurando evitar o risco do funcionário não se dedicar ao serviço ou comprometer a sua isenção e produtividade (sublinhado nosso)
8. Nos termos do n.º 4 do artigo 269.º da CRP, «Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.»
9. Contudo a par do regime de exclusividade, o legislador consagrou um regime de exceção que permite a acumulação do exercício de funções públicas com outras funções desde que se encontrem reunidos os requisitos previstos nos artigos 21.º e 22.º da LTFP, respetivamente, do mesmo diploma legal.
10. No caso de acumulações de funções públicas, é permitida a acumulação de funções nos casos indicados pela lei, o que pressupõe que a uma atividade principal se venha a juntar o desempenho de outra atividade. Esta situação pode dar-se relativamente a duas atividades públicas desde que corresponda ao interesse público (sublinhado nosso).
11. Pelo que, o denominador é sempre o interesse público: a acumulação de funções públicas apenas pode ter lugar desde que haja manifesto interesse publico nessa acumulação.

III-REGIME JURÍDICO DAS LICENÇAS SEM REMUNERAÇÃO PREVISTO NA LEI DO TRABALHO EM FUNÇÕES PÚBLICAS

12. No âmbito da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova, em anexo, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, doravante LTFP, as licenças sem remuneração encontram-se regulamentadas nos seus artigos 280.º a 283.º
13. No que concerne ao tipo de licenças sem remuneração, no n.º 1 do art.º 281.º da LTFP, o legislador não delimita os motivos subjacentes à sua concessão ao trabalhador, optando por um catálogo aberto.
14. Assim, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 280.º, o empregador público pode conceder licenças sem remuneração a pedido do trabalhador, de acordo com os interesses do mesmo, as quais suspendem o vínculo de emprego público e não contam para efeitos de antiguidade do trabalhador (n.ºs 1 e 2 do art.º 281.º da LTFP).
15. O n.º 1 do artigo 280.º da LTFP sobre a epífrase «Concessão e recusa de licença» prevê que: “O empregador público pode conceder ao trabalhador, a pedido deste, licença sem remuneração.”
16. Ora, o uso do verbo “pode” transmite a ideia de que o empregador não está vinculado a deferir o pedido de licença sem remuneração que o trabalhador lhe apresente.
17. Desta forma, o legislador foi assim sensível a conferir ao empregador público, em regra, um poder discricionário de deferir ou indeferir essa licença, o que há-se ser decidido segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, com observância dos limites estabelecidos na lei e visando a prossecução do interesse público.
18. Há que atentar que, no que tange à entidade pública, cumpre a necessidade de defesa do interesse público, que não vigora no exercício das funções privadas, o que desde logo justifica a existência de maiores limitações daquelas que vigoram no domínio da atividade privada.
19. Contudo, na LTFP também se consagra alguns tipos especiais de licença: de longa duração para frequência de cursos de formação (n.º 2 do art.º 280.º); para acompanhamento de cônjuge colocado no estrangeiro (art.º 282), para o exercício de funções em organismos internacionais (art.º 283.º).

20. Prevendo, ainda, que possam existir outras licenças sem remuneração fundadas em circunstâncias de interesse público, as quais se encontram dispersas em legislação avulsa.
21. Nesses casos, a concessão da licença parece configurar-se como um direito do trabalhador requerente, não podendo o empregador público recusar a sua concessão, salvo em caso de não preenchimento das condições legais da sua atribuição.
22. Nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 281.º da LTFP, a concessão ao trabalhador de licenças para acompanhamento de cônjuge colocado no estrangeiro (art.º 282), para o exercício de funções em organismos internacionais (art.º 283.º) e outras licenças fundadas em circunstâncias de interesse público determina a suspensão do vínculo do trabalhador, o mesmo tem direito à contagem do tempo para efeitos de antiguidade, pode continuar a efetuar descontos para a ADSE ou outro subsistema de saúde de que beneficie, com base na remuneração auferida à data do início da licença e tem direito à ocupação de um posto de trabalho no órgão ou serviço quando terminar a licença.
23. A situação apresentada pela Direção Regional é bastante concreta na medida em que pretende saber se: «(...) relativamente aos demais trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas, p ex. integrados nas carreiras de regime geral, subsistem dúvidas acerca da legalidade destes trabalhadores não docentes solicitarem uma licença sem remuneração para celebração de contrato a termo resolutivo para o exercício de funções docentes.»
24. Tal como foi referido supra, os trabalhadores da Função Pública no exercício das suas funções estão exclusivamente ao serviço do interesse público, sendo que o tendencial regime de exclusividade do exercício de funções públicas apenas é afastado em situações excecionais que estão previstas pela lei.
25. Sendo certo que as situações de licença sem remuneração por interesse público estão tipificadas na lei, não prevendo a mesma que os trabalhadores das carreiras gerais da Administração Pública possam apresentar como motivo para a sua concessão a constituição de relação jurídica em emprego público a termo resolutivo para o exercício de funções docentes, inexistente o direito do trabalhador à sua concessão.
26. Inexistindo, neste caso, fundamento de interesse público plasmado na lei, não poderá ser concedida licença sem remuneração com esse motivo.

IV-CONCLUSÃO

Com fundamento no exposto, e salvo melhor opinião, não é admitida a possibilidade de concessão de licença sem remuneração a funcionário público pertencente às carreiras gerais da Administração Pública com o motivo de constituição de relação jurídica de contrato de trabalho a termo resolutivo para a satisfação de necessidades temporárias de serviço docente, uma vez que não se encontra enquadrada nas licenças por interesse público previstas na LTFP nem em legislação avulsa.

À Consideração superior,

A jurista,

Sandra Pereira