



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

28AGO2011 011697

Exmo. Senhor
Secretário-Geral da FENPROF –
Federação Nacional dos Professores
R. Fialho de Almeida, 3
1070-128 Lisboa

Vossa Referência
FP-096/2011

Vossa Comunicação
16/06/2011

Nossa Referência
Proc. R – 5125/10 (A4)

Assunto: Compensação por caducidade de contrato a termo.

1 - V. Exa. solicitou a intervenção do Provedor de Justiça por considerar que o entendimento que no Ofício Circular nº 10/GGF/2009 é assumido relativamente ao direito à compensação por caducidade do contrato a termo dispõe em sentido diverso do prescrito no nº 3 do artigo 252º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹; e, posteriormente, veio contestar o novo entendimento que sobre a mesma questão veio a ser transmitido pela Circular nº B11075804B, de 08/06/2011, da Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação (DGRHE).

2 – Analisada a questão, entendemos fundada a posição inicialmente assumida pelo Gabinete de Gestão Financeira (GGF), mas discordamos da interpretação que do preceito legal citado é feita na circular da DGRHE.

3 – Determina o nº 3 do artigo 252º do RCTFP que *“a caducidade do contrato a termo certo que decorra da não comunicação, pela entidade empregadora pública, da vontade de o renovar confere ao trabalhador o direito a uma compensação correspondente a três ou dois dias de remuneração base por cada mês de duração do vínculo, consoante o contrato tenha durado por um período que, respectivamente, não exceda ou seja superior a seis meses.”*

¹ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Por seu turno, nos termos do ponto 7 do citado Ofício Circular “*aos docentes que estiveram contratados até 31 de Agosto de 2009, apenas será devida a compensação por caducidade se não tiverem sido novamente colocados em 1 de Setembro de 2009.*”.

4 - Alegando que nas situações referidas no Ofício Circular o que se verifica é uma nova colocação (ou uma renovação da colocação existente) que dá origem à celebração de um novo contrato, V. Exa. considera que no caso em apreço haverá lugar ao pagamento da compensação legalmente prevista, atenta a inexistência de renovação do contrato anterior.

5 - Na análise desta questão importará ter presente que a aplicação da lei não deve assentar numa leitura estritamente literal dos seus preceitos, antes se exigindo uma interpretação integrada das disposições legais que, tendo em conta a coerência e unidade do sistema jurídico, atente, designadamente, no respectivo contexto normativo bem como no fim que o legislador pretendeu alcançar ao consagrar determinada norma jurídica e que constitui, assim, o seu fundamento.

A esta luz, haverá então que indagar que motivos justificam o pagamento de uma compensação quando se verifique a caducidade do contrato.

6 - A este respeito, a propósito de questão semelhante pronunciou-se a Procuradoria-Geral da República², concluindo:

- “*Teleologicamente, a compensação visa, numa tónica material, acorrer à perda do posto de trabalho e, no plano instrumental, em conjugação com outros aspectos de regime do contrato a termo certo, garantir a harmonização da situação precária de*

² Cfr. Parecer n.º 23/1997.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

trabalho emergente com o princípio da estabilidade e segurança do emprego plasmado no art.º 53º da Constituição”;

- “Quando à situação juslaboral precária que emerge do contrato de trabalho a termo certo se sucede, entre os mesmos sujeitos, uma situação estável, quer o escopo material, quer a finalidade instrumental ficam prejudicados” pelo que,

- “A caducidade do contrato de trabalho a termo certo por verificação do termo não determina por isso a atribuição da compensação se o trabalhador continua ininterruptamente ao serviço da Administração, em situação de vinculação ao quadro mediante nomeação”.

7 - As considerações transcritas mantêm pertinência no caso em apreço.

Com efeito, a razão de ser fundamental do disposto no nº 3 do artigo 252º do RCTFP consiste em compensar o trabalhador pela perda do emprego; isto é, o que aqui se pretende é fazer face à perda de ganho traduzida na privação do rendimento decorrente da cessação da relação laboral, atribuindo-se para o efeito uma contrapartida patrimonial que a atenua.

Por outro lado, afigura-se que no caso em apreço a precariedade do trabalho, e a correlativa tutela da estabilidade e segurança do emprego, apenas reclamarão um abono compensatório quando da natureza precária do trabalho resulte um desvalor efectivo para o trabalhador, traduzido na cessação definitiva da relação jurídica de emprego público.

A este propósito, não podemos deixar de ter presente que embora os contratos de trabalho sejam outorgados pelas diferentes instituições de ensino, estas, enquanto



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

entidades empregadoras públicas, celebram-nos “*agindo em nome e em representação do Estado*”³.”

E assim sendo, não se encontra justificação para a atribuição de sucessivas compensações pecuniárias pela caducidade do contrato a docentes que, sendo novamente colocados, se mantêm ininterruptamente em exercício de funções ao serviço do mesmo empregador, ou seja, do Estado.

Acresce que, atento o respectivo regime legal, às situações de contratação a termo que nos ocupam poderá seguir-se, após concurso, o exercício de funções por tempo indeterminado, sem que a precariedade do contrato venha, afinal, a produzir efeitos concretos.

8 – Nestes termos, entendemos que o pagamento da compensação a que se refere o n.º 3 do artigo 252.º do RCTFP apenas se justificará quando, verificada a caducidade do contrato a termo, o docente não obtenha uma nova colocação que lhe assegure a manutenção de uma relação jurídica de emprego público; nestes casos, ocorrendo uma efectiva perda do ganho resultante da cessação da relação contratual, haverá lugar ao pagamento da compensação legalmente prescrita.

9 – Ora, os argumentos que agora apresentámos são igualmente válidos para rebater o novo entendimento da DGRHE.

Com efeito, ao defender na Circular citada que “*os regimes especiais de contratação de docentes consagrados no Decreto-Lei n.º 20/2006, de 31 de Janeiro, e no Decreto-Lei n.º 35/2007, de 15 de Fevereiro, não admitem a figura da renovação contratual (...) E assim, não estando legalmente prevista a possibilidade de renovação dos contratos*

³ Cfr. n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR) - diploma que definiu e regulou os novos regimes de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

celebrados, a caducidade dos mesmos não decorre da não comunicação da entidade empregadora pública da vontade de o renovar, o que exclui a aplicação do artigo 252º do RCTF”, a DGRHE faz uma interpretação do preceito legal que, ignorando o fim subjacente à sua consagração, subverte a intenção do legislador ao deixar sem tutela situações que este claramente quis acautelar.

10 – Face ao exposto, nos termos da comunicação que à presente se anexa, nesta data transmitimos à DGRHE o presente entendimento, solicitando-lhe que seja revista a sua posição sobre esta questão).

Do resultado desta diligência será dado conhecimento a V. Exa.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora

Armanda Fonseca



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

26AG02011 011698

Exmo. Senhor
Director-Geral dos
Recursos Humanos da Educação
Av. 24 de Julho, 142
1399-024 Lisboa

Vossa Referência

Vossa Comunicação

Nossa Referência

Proc. R - 5125/ 0 (A4)

Assunto: Compensação por caducidade de contrato a termo.

1 – O Provedor de Justiça tem recebido várias queixas motivadas no entendimento que no Ofício Circular nº 10/GGF/2009 é assumido relativamente ao direito à compensação por caducidade do contrato a termo a que alude o nº 3 do artigo 252º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹; e, posteriormente, no que respeita à nova posição que sobre a mesma questão veio a ser transmitida pela Circular nº B11075804B, de 08/06/2011, da Direcção-Geral dos Recursos Humanos da Educação (DGRHE).

2 – Analisada a questão, entendemos fundada a posição inicialmente assumida pelo Gabinete de Gestão Financeira (GGF), mas discordamos da interpretação que do preceito legal citado é feita na circular da DGRHE.

3 – Determina o nº 3 do artigo 252º do RCTFP que *“a caducidade do contrato a termo certo que decorra da não comunicação, pela entidade empregadora pública, da vontade de o renovar confere ao trabalhador o direito a uma compensação correspondente a três ou dois dias de remuneração base por cada mês de duração do vínculo, consoante o contrato tenha durado por um período que, respectivamente, não exceda ou seja superior a seis meses.”*

¹ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Por seu turno, nos termos do ponto 7 do citado Ofício Circular “*aos docentes que estiveram contratados até 31 de Agosto de 2009, apenas será devida a compensação por caducidade se não tiverem sido novamente colocados em 1 de Setembro de 2009.*”.

4 – No caso em apreço importará ter presente que a aplicação da lei não deve assentar numa leitura estritamente literal dos seus preceitos, antes se exigindo uma interpretação integrada das disposições legais que, tendo em conta a coerência e unidade do sistema jurídico, atente, designadamente, no respectivo contexto normativo bem como no fim que o legislador pretendeu alcançar ao consagrar determinada norma jurídica e que constitui, assim, o seu fundamento.

A esta luz, haverá então que indagar que motivos justificam o pagamento de uma compensação quando se verifique a caducidade do contrato.

5 – A este respeito, a propósito de questão semelhante pronunciou-se a Procuradoria-Geral da República², concluindo:

- “*Teleologicamente, a compensação visa, numa tónica material, acorrer à perda do posto de trabalho e, no plano instrumental, em conjugação com outros aspectos de regime do contrato a termo certo, garantir a harmonização da situação precária de trabalho emergente com o princípio da estabilidade e segurança do emprego plasmado no art.º 53º da Constituição*”;

- “*Quando à situação juslaboral precária que emerge do contrato de trabalho a termo certo se sucede, entre os mesmos sujeitos, uma situação estável, quer o escopo material, quer a finalidade instrumental ficam prejudicados*” pelo que,

² Cfr. Parecer n.º 23/1997.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- *“A caducidade do contrato de trabalho a termo certo por verificação do termo não determina por isso a atribuição da compensação se o trabalhador continua ininterruptamente ao serviço da Administração, em situação de vinculação ao quadro mediante nomeação”.*

6 - As considerações transcritas mantêm pertinência no caso em apreço.

Com efeito, a razão de ser fundamental do disposto no n.º 3 do artigo 252º do RCTFP consiste em compensar o trabalhador pela perda do emprego; isto é, o que aqui se pretende é fazer face à perda de ganho traduzida na privação do rendimento decorrente da cessação da relação laboral, atribuindo-se para o efeito uma contrapartida patrimonial que a atenua.

E assim sendo, não se encontra justificação para a atribuição de sucessivas compensações pecuniárias pela caducidade do contrato de docentes que, sendo novamente colocados, se mantêm ininterruptamente em exercício de funções ao serviço do mesmo empregador, ou seja, do Estado.

7 – Todavia, os argumentos que agora apresentámos são igualmente válidos para rebater o novo entendimento da DGRHE.

Com efeito, ao defender na Circular citada que *“os regimes especiais de contratação de docentes consagrados no Decreto-Lei n.º 20/2006, de 31 de Janeiro, e no Decreto-Lei n.º 35/2007, de 15 de Fevereiro, não admitem a figura da renovação contratual (...) E assim, não estando legalmente prevista a possibilidade de renovação dos contratos celebrados, a caducidade dos mesmos não decorre da não comunicação da entidade empregadora pública da vontade de o renovar, o que exclui a aplicação do artigo 252º do RCTF”*, a DGRHE faz uma interpretação deste preceito legal que, ignorando o fim



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

subjacente à sua consagração, subverte a intenção do legislador ao deixar sem tutela situações que este claramente quis acautelar.

8 - O art.º 252º do RCTFP (aliás, como todo o demais Regime) teve subjacente a ideia de harmonizar o regime do contrato de trabalho em funções públicas com a realidade jurídico-laboral privada existente e codificada no, à data, Código do Trabalho (CT) de 2003³.

Por sua vez, o CT de 2003 teve como referência histórica - no que toca à questão da caducidade dos contratos de trabalho a termo certo - as disposições contidas no art.º 46º da Lei da Cessação do Contrato de Trabalho (LCCT)⁴.

Ora, tanto no CT de 2003 (e agora no art.º 344º do CT de 2009, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Dezembro), como na LCCT, nunca se suscitaram quaisquer dúvidas sobre a imperatividade do pagamento da compensação pecuniária ao trabalhador quando, por motivos alheios à sua vontade, caducasse o respectivo contrato de trabalho a termo certo, com a consequente cessação da relação laboral que mantinha com o empregador.

9 - É certo que o regime da caducidade do contrato a termo no direito laboral privado difere do que se estatui no RCTFP:

- No direito laboral público há que renovar expressamente o contrato, sob pena de caducidade automática;
- No direito laboral privado, há que fundamentar expressamente a vontade de não renovar do contrato, sob pena de este se converter em contrato de trabalho sem termo, por mera força da lei.

³ Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, com a redacção decorrente das alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2006, de 20-3.

⁴ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

10 – Todavia, a diferença assinalada não compromete a tutela que no RCTFP o legislador pretendeu conferir à precariedade do trabalho quando daí advenha uma perda efectiva do ganho que, como tal, deva ser compensada.

Na verdade, a distinção de regimes funda-se apenas nas limitações que o direito público impõe à contratação de trabalhadores para o exercício de funções na Administração Pública.

Com efeito, uma vez que o exercício de funções públicas por tempo indeterminado depende, por imperativo constitucional, da aprovação prévia dos candidatos em concurso de ingresso, o trabalhador contratado a termo não pode, em caso algum, passar à condição de trabalhador em contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com fundamento na inércia da entidade empregadora pública; daí que se esta não lhe comunicar a vontade de renovar o contrato este caduque *ope legis*.

Ou seja, atenta a impossibilidade, aliás reconhecida anteriormente pelo Tribunal Constitucional, de conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado, o legislador, forçado a adequar a formulação normativa às especificidades da natureza da contratação na Administração Pública, teve de “reescrever” a norma laboral em obediência às regras estruturantes do emprego público.

11 – Daqui não se diga, porém, que a lei isentou a Administração de compensar o trabalhador quando, na impossibilidade de renovar o seu contrato a termo, este cesse o exercício de funções públicas⁵.

⁵ Aliás, o entendimento da DGRHE retiraria muito do efeito útil do preceito em causa - uma vez que em toda a Administração Pública a caducidade do contrato a termo opera *ope legis* verificado o limite de duração ou de renovações contratuais permitido, se a compensação fosse devida apenas quando a renovação contratual ainda era possível, bastaria à Administração contratar *ab initio* pela duração máxima estipulada ou renovar os contratos até ao limite legalmente autorizado para que no seu termo se isentasse do pagamento da compensação legalmente prescrita.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Nestes termos, entendemos que o pagamento da compensação a que se refere o nº 3 do artigo 252º do RCTFP se justificará sempre que, verificada a caducidade do contrato a termo, o docente não obtenha uma nova colocação que lhe assegure a manutenção de uma relação jurídica de emprego público; nestes casos, ocorrendo uma efectiva perda do ganho resultante da cessação da relação contratual, haverá lugar ao pagamento da compensação legalmente prescrita.

12 – Face ao exposto, solicito a V. Exa. que, à luz das considerações agora tecidas, se digne reapreciar o entendimento constante da Circular nº B11075804B, de 08/06/201, transmitindo-nos a posição que sobre o assunto vier a ser assumida.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora

Armanda Fonseca