

PARECER JURÍDICO N.º 8/2025

Validade • Válido

JURISTA

Ana Catarina Silvestre

ASSUNTO Recursos Humanos

QUESTÃO

Atuação das atividades de animação e de apoio à família (AAAF) e da componente de apoio à família (CAF) durante os períodos de greve de pessoal docente e/ou pessoal não docente.

PARECER

I - Apresentação

Em referência à questão em epígrafe é solicitada a emissão de parecer jurídico a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P., que se prende com a admissibilidade de o município recorrer às atividades de animação e de apoio à família (AAAF), na educação pré-escolar e da componente de apoio à família (CAF), no 1.º ciclo do ensino básico, em situações de greve do pessoal docente e/ou não docente.

II - Análise jurídica

1. O direito à greve é um direito constitucionalmente consagrado no art.º 57.º da CRP¹, competindo “aos trabalhadores definir o âmbito de interesses a defender através da greve, não podendo a lei limitar esse âmbito” (n.º 2), sendo que “a lei define as condições de prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis” (n.º 3).
2. Como consta do recente acórdão do Tribunal da Relação², “O direito à greve, como direito fundamental, tem de ser interpretado em harmonia com outros direitos fundamentais, como o direito à circulação, o direito à saúde, o direito ao trabalho ou o direito à educação.
Não existindo direitos absolutos, nenhum dos direitos pode prevalecer de per si, suscitando-se uma situação de concorrência e de colisão de direitos fundamentais na sua aplicação concreta”.
3. A matéria do direito à greve dos trabalhadores com vínculo de emprego público encontra-se regulada nos art.ºs 394.º a 399.º da LTFP³, com as necessárias adaptações para o regime constante do Código do Trabalho (CT), em concreto nos art.ºs 530.º a 543.º.
4. Prevê o n.º 1 do art.º 397.º da LTFP que “Nos órgãos ou serviços que se destinem à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, a associação que declare greve, ou a comissão de greve, e os trabalhadores aderentes devem assegurar, durante a greve, a prestação de serviços mínimos indispensáveis à satisfação daquelas necessidades”.
5. Esclarecendo o n.º 2 do mesmo artigo que “(...) consideram-se órgãos ou serviços que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, os que se integram, nomeadamente, em alguns dos seguintes sectores: (...) d) Educação, no que concerne à realização de avaliações finais, exames ou provas de carácter nacional que tenham de se realizar na mesma data em todo o território nacional (...)”.
6. O direito à educação encontra igualmente consagração constitucional, em concreto no art.º 73.º da CRP.
7. A Portaria n.º 644-A/2015, de 24 de agosto, na sua redação atual, define as regras a observar no funcionamento dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, bem como, na oferta de atividades de animação e de apoio à família (AAAF), da componente de apoio à família (CAF) e das atividades de enriquecimento curricular (AEC).
8. Determina o n.º 1 do art.º 3.º da Portaria que se consideram AAAF aquelas que se destinam a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas.

¹ Constituição da República Portuguesa

² Acórdão publicado no DRE em 10/07/2025, emitido no âmbito do Processo n.º 1691/25.YRLSB-4.

³ Lei geral do trabalho em funções públicas, aprovada pela Lei 35/2014, de 20 de junho.

PARECER JURÍDICO N.º 8/2025

9. Já segundo o n.º 1 do art.º 5.º da Portaria, considera-se CAF o conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das AEC, bem como durante os períodos de interrupção letiva.
10. Determina o art.º 23.º do RJAL⁴ que constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações, designadamente, em matéria da educação, ensino e formação profissional, tendo o art.º 39.º do Decreto-Lei n.º 21/2019⁵, de 30 de junho, na sua redação atual, determinado que:

*Artigo 39.º**Escola a tempo inteiro*

Compete às câmaras municipais promover e implementar medidas de apoio à família e que garantam uma escola a tempo inteiro, designadamente:

- a) Atividades de animação e apoio à família, destinadas a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas;*
- b) Componente de apoio à família, através de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das atividades de enriquecimento curricular, bem como durante os períodos de interrupção letiva;*
- c) (...).*
11. A questão da autarquia consulente prende-se com a possibilidade de ser possível recorrer às AAAF e ou às CAF para colmatar a ausência do pessoal docente e do pessoal não docente, em virtude do exercício destes do direito à greve, o que implicará recorrer a estas atividades durante o período diário de atividades educativas (na educação pré-escolar) ou durante o período das componentes do curriculum (1.º ciclo).
12. Questionada sobre esta matéria, concluiu a Inspeção-Geral da Educação e Ciência⁶ o seguinte:
- “Em conclusão:*
- a) As AAAF e a CAF poderão desenvolver-se regularmente em dias em que seja decretada greve abrangendo o pessoal docente e ou pessoal não docente, desde que nos termos e condições já existentes à data em que foi decretada tal greve, uma vez que a sua implementação é assegurada por terceiros (autarquias, associações de pais e encarregados de educação, institutos particulares de solidariedade social ou outras entidades que visem respostas sociais de idêntica natureza) e os trabalhadores que as concretizam mantêm vínculo laboral com tais entidades e, por esse motivo, à partida não abrangidos pela greve;*
- b) Caso as AAAF e a CAF sejam desenvolvidas em espaços escolares, será necessário assegurar que a greve não afeta a existência de condições de acesso e frequência desses espaços em segurança;*
- c) As AAAF e a CAF não poderão, contudo, ser utilizadas como mecanismo de ultrapassar ou minimizar os efeitos que a greve poderá ter no desenvolvimento das atividades educativas e ou letivas, quer por legalmente não poderem ser desenvolvidas nos períodos correspondentes àquelas atividades, quer por, a acontecer, tal traduziria uma tentativa de neutralização dos efeitos da greve, consubstanciando uma eventual situação de substituição de grevistas, o que contraria o previsto no artigo 535.º, n.º1 do Código do Trabalho.”*
13. Opinião contrária tem sido defendida pelos serviços jurídicos da entidade consulente, porquanto, é seu entendimento que “(...) o fim pretendido pela Portaria n.º 644-A/2015, de 24 de agosto, o Programa (...) é assegurar que as entidades implementadoras da CAF acompanham os alunos do 1.º ciclo de ensino básico sempre que estes não tenham aulas – estará em causa, acima de tudo, o bem-estar e a segurança destas crianças”, alegando que “(...) mesmo que não se possa falar em “interrupção letiva” no sentido estrito, o certo é que, na prática, existe uma interrupção das atividades letivas, pelo que fará todo o sentido que os alunos se dediquem, tão-só, a atividades de tempos livres. Não podendo as crianças ficar desacompanhadas, não se concebe outra alternativa que não a de

⁴ Regime Jurídico das Autarquias Locais, constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

⁵ Diploma que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação.

⁶ Constante do documento n.º 1 anexo ao requerimento, que se traduz no ofício de 09/05/2025 enviado pela IGEC ao Sr. Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

PARECER JURÍDICO N.º 8/2025

ficarem ao cuidado das entidades implementadoras da CAF”.

14. Chegando mesmo a dizer que não o fazer poderá implicar responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público⁷.
15. Não é esse o nosso entendimento. Vejamos.
16. O Despacho n.º 8368/2024⁸, de 25 de julho, no ponto 2.8 determina que “*Nos termos da legislação em vigor, durante os períodos de interrupção das atividades educativas e após o final do ano letivo, devem ser adotadas medidas organizativas desenvolvidas conjuntamente com as respetivas câmaras municipais, considerando as necessidades das crianças e dos alunos e das famílias e o perfil dos profissionais, de modo a garantir o atendimento das crianças e dos alunos, nomeadamente através de atividades de animação e de apoio à família.*”
17. Os períodos de interrupção letiva encontram-se devidamente elencados no despacho mencionado, não existindo qualquer dúvida que período de greve não consubstancia qualquer interrupção letiva.
18. As autarquias locais estão obrigadas ao respeito do princípio da legalidade, o que significa que a sua atuação se encontra sujeita à existência de uma norma habilitante. Ora, a Portaria n.º 644-A/2015 prevê explicitamente os períodos em que é admitida a verificação das AAAF e das CAF, o que significa que não o serão nos restantes períodos.
19. As faltas resultantes do exercício do direito à greve têm lugar nos períodos em que não é admitida a verificação das AAAF e das CAF, isto é, nos períodos educativos e letivos.
20. Face ao exposto, não acompanhamos a interpretação do Gabinete de Apoio Jurídico da consulente quando afirma que “*Acréscie que, se a letra da lei não permite, expressamente, que as entidades implementadoras da CAF acompanhem as crianças durante os períodos de greve dos professores, também não o proíbe (...)*”.
21. No nosso entender, a falta pelo exercício do direito à greve por parte do docente e/ou não docente, deverá ter o mesmo tratamento que teria no caso de o mesmo faltar, por exemplo, um dia devido a doença, cabendo aos progenitores da criança assegurar o cuidado da mesma, na hipótese de tal ausência significar que a criança não terá aulas, quer devido à ausência do docente, quer porque a ausência dos não docentes implica a não abertura da instituição de ensino.
22. Acompanhamos, assim, a posição defendida pela IGEC.

I.

CONCLUSÕES

- O direito à greve é um direito constitucionalmente consagrado no art.º 57.º da CRP, encontrando-se a matéria do direito à greve dos trabalhadores com vínculo de emprego público regulada nos art.ºs 394.º a 399.º da LTFP, com as necessárias adaptações para o regime constante do CT, em concreto, nos art.ºs 530.º a 543.º.
- O direito à educação encontra igualmente consagração constitucional, no art.º 73.º da CRP.
- Determina o n.º 1 do art.º 3.º da Portaria n.º 644-A/2015 que se consideram AAAF aquelas que se destinam a assegurar o acompanhamento das crianças na educação pré-escolar antes e ou depois do período diário de atividades educativas e durante os períodos de interrupção destas.
- Segundo o n.º 1 do art.º 5.º da Portaria n.º 644-A/2015, considera-se CAF o conjunto de atividades destinadas a assegurar o acompanhamento dos alunos do 1.º ciclo do ensino básico antes e ou depois das componentes do currículo e das AEC, bem como durante os períodos de interrupção letiva.
- Os períodos de interrupção letiva encontram-se devidamente elencados no despacho n.º 8368/2024, não existindo qualquer dúvida que período de greve não consubstancia qualquer interrupção letiva.

⁷ Regime aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, na sua redação atual.

⁸ Estabelece o calendário escolar relativo aos anos letivos de 2024-2025 a 2027-2028 destinado aos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como aos estabelecimentos particulares de ensino especial.

PARECER JURÍDICO N.º 8/2025

- As faltas resultantes do exercício do direito à greve têm lugar nos períodos em que não é admitida a verificação das AAAF e das CAF, isto é, nos períodos educativos e letivos, pelo que os as entidades implementadoras das AAAF e das CAF não podem determinar o acompanhamento das crianças ao seu abrigo.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa;
- Lei do trabalho em funções públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual;
- Código do Trabalho;
- Portaria n.º 644-A/2015, de 24 de agosto, na sua redação atual;
- Regime Jurídico das Autarquias Locais, constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual;
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de junho, na sua redação atual;
- Despacho n.º 8368/2024, de 25 de julho.