

ASSUNTO:	Abono para falhas. Requisito da efetividade do exercício de funções.	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_7119/2020	
Data:	13-08-2020	

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia foi solicitado parecer sobre o seguinte:

“Enviaram-me uma informação da CCDRN, que coloquei em anexo, Informação n.º INF_DSAJAL_LIR_6157/2019 e Proc. n.º 2019.06.05.7510 de 03/07/2019, relativamente ao abono para falhas ao contrário de outras informações que dispunha.

Ou seja, segundo este vosso entendimento em anexo, o abono para falhas é fixo em 86,29€ desde que não existam faltas. Contudo outros pareceres de outras CCDR, são contrários, e informar que deverá ser calculado de acordo com os dias úteis trabalhados.

CCDR: PARECER JURÍDICO N.º 15 / CCDR LVT / 2014

Assim, a fixação, atualmente em € 86,29 do montante pecuniário do suplemento em questão não significa que os trabalhadores que a ele tiverem direito são abonados mensalmente daquele quantitativo, servindo, antes, tal montante apenas para efeitos de apuramento do valor diário a atribuir, a esse título, de acordo com a referida fórmula.

CCDRN: Informação n.º INF_DSAJAL_LIR_6157/2019

Assim, esta Direção de Serviços entende que, caso o trabalhador exerça a respetiva função durante a totalidade do mês, recebe o valor integral de € 86,29, independentemente do número de dias úteis do mês em causa.

Contudo procurei esta informação no vosso site, que anexeii, e não encontrei.

Foi retirado por não estar correto?

Ou a informação está correta e continua a CCDRN com esse entendimento?”.

Antes de mais esclarece-se que, compulsada a base de dados interna da Divisão de Apoio Jurídico desta Direção de Serviços, verifica-se que o parecer jurídico desta divisão que é citado no pedido não foi emitido para a junta de freguesia consulente, bem como não consta registo de que o mesmo parecer tenha sido objeto de publicação pela CCDR-N na sua página institucional na internet.

Cumpre, pois, informar:

I

O direito a auferir o abono para falhas é regulado pelo Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro¹, que no n.º I do seu artigo 2.º prevê que “*Têm direito a um suplemento remuneratório designado 'abono para falhas' os trabalhadores que manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis.*”²

Dispõe o artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP³) que “*São suplementos remuneratórios os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria.*” (cf. n.º I do artigo 159.º), sendo os mesmos devidos a quem ocupe esses postos de trabalho e “*apenas enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição e haja exercício de funções efetivo ou como tal considerado em lei*” (cf. n.º 4 do mesmo preceito legal).

Conexamente, o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro⁴, determina que a atribuição de suplementos remuneratórios só é devida enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição e haja exercício de funções efetivo ou como tal considerado em lei, constituindo fundamento para a atribuição de suplemento remuneratório com carácter permanente, nomeadamente, as obrigações ou condições específicas decorrentes do manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou

¹ Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de janeiro, alterado Decreto-Lei n.º 276/98, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

² A atribuição do abono de falhas é ainda regulada pelo despacho governamental a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 4/89, mais precisamente pelo Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 130, de 8 de julho de 2009, encontrando-se o respetivo valor fixado pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

³ Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho; alterada pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto, Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, Lei n.º 70/2017, de 14 de agosto, pela Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto, com a redação introduzida pela Declaração de Retificação n.º 28/2017, de 2 de outubro, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro, e pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁴ Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, que explicita as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos.

documentos representativos de valores ou numerário - de acordo com as disposições conjugadas do n.º I e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do referido diploma legal.

Daí que o Despacho n.º 15409/2009, que regulamenta o abono para falhas, estipule, nomeadamente, e em cumprimento do n.º 4 do artigo 159.º da LTFP, que “*o abono para falhas é apenas devido quando haja efetivo exercício de funções e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição.*” (cf. ponto 4).

De acordo com o previsto no n.º I do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89 “*O abono para falhas é reversível diariamente a favor dos funcionários ou agentes que a ele tenham direito e distribuído na proporção do tempo de serviço prestado no exercício das funções.*”. Nessa medida, “*O valor diário do abono para falhas calcula-se por aplicação da fórmula (Abono para falhas x 12)/(n x 52) em que n é igual ao número de dias de trabalho por semana.*” (cf. n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89).

O princípio da reversibilidade do abono para falhas fixado neste artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89 surge, em nossa opinião e nos termos em que se encontra redigido este preceito legal, como medida de apurar o valor do montante deste suplemento remuneratório a que um trabalhador tem direito quando o seu posto de trabalho não implique o exercício quotidiano das funções que justificam a atribuição do abono por falhas ou quando essas funções são, num determinado mês, exercidas por mais que uma pessoa, em substituição.

Nos municípios, “*a decisão de atribuição de abono para falhas aos trabalhadores da autarquia, só poderá ocorrer caso a situação em causa se subsuma nos citados normativos e implica despacho do presidente da câmara municipal, devidamente fundamentado.*”⁵, conforme é referido no parecer jurídico desta divisão de 18 de abril de 2008 (INF_DSAJAL_TR_3940/2018).

II

Parece-nos decorrer das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89, do n.º 4 do artigo 159.º da LTFP, do ponto 4 do Despacho n.º 15409/2009, do n.º I e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro que, salvo melhor opinião, a atribuição do abono para falhas é feita de forma diária e com referência aos dias nos quais, em cada mês, o trabalhador desempenhou as funções que lhe conferem direito a este suplemento remuneratório.

⁵ Fundamentação, essa, que é especialmente exigida pelo artigo 2.º-A do Decreto-Lei n.º 4/89.

Com efeito, pode suceder que certas funções apenas exijam o manuseamento, a guarda ou a cobrança de valores, numerário, títulos ou documentos, em determinados dias da semana, pela natureza pontual de determinadas atividades e eventos, ou mesmo por força das escalas de serviço.

Sendo que se, como dissemos, um trabalhador desempenha essas funções de forma quotidiana e ininterrupta (salvaguardas as situações equiparadas a serviço efetivo, nos termos da lei) na totalidade do mês é-lhe devido o pagamento do valor de € 86,29.

E é exatamente neste sentido, indo de acordo com o que resulta de todo o enquadramento legal que atrás indicámos, que seguem as conclusões do parecer da CCDR-N citado pela entidade consulente (INF_DSAJAL_LIR_6157/2019). Ora vejamos:

*“O montante pecuniário do abono para falhas - fixado no nº 9 da Portaria nº 1553-C/2008, de 31 de dezembro e correspondente a € 86,29 – é apenas devido quando o trabalhador desempenha **integral** e efetivamente as funções que justificam a atribuição mensal desse subsídio e enquanto perdurarem as condições da sua atribuição. **Já quando se torna necessário proceder ao pagamento do valor do abono para falhas pelo exercício de funções em determinado número de dias**, esse valor é calculado por aplicação da fórmula (Abono para Falhas x 12) / (n x 52), em que o valor “Abono para Falhas” corresponde a € 86,29 e “n” é igual ao número de dias de trabalho por semana. A aplicação desta fórmula permite adequar o pagamento ao número de dias úteis de efetivo desempenho de funções em cada mês.*

*Assim, esta Direção de Serviços entende que, **caso o trabalhador exerça a respetiva função durante a totalidade do mês, recebe o valor integral** de € 86,29, independentemente do número de dias úteis do mês em causa.”*

Este entendimento é o que resulta, também, do Parecer da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público DGAEP citado no parecer jurídico da CCDR-LVT que é mencionado pela entidade consulente:⁶

*“Constituindo o abono para falhas um suplemento remuneratório que visa cobrir riscos que o exercício das funções de manuseamento ou guarda de valores, numerário, títulos ou documentos, envolve, **a sua percepção terá de reportar-se aos dias em que o trabalhador está efetivamente a desempenhá-las.***

⁶ Ver Parecer Jurídico da CCDR-LVT n.º 15 / CCDR LVT / 2014, que se encontra acessível em http://www.ccdr-lvt.pt/uploader/index.php?action=download&field=http://www.ccdr-lvt.pt/files/972aac5a0d2e59c9d4c037bec7e40c7ed37023cc.pdf&fileDesc=PJ_15_2014

Só assim se compreende que o legislador tenha consagrado, no preceito em causa, o princípio da reversibilidade diária do abono para falhas.

Assim, a fixação, atualmente em € 86,29 do montante pecuniário do suplemento em questão não significa que os trabalhadores que a ele tiverem direito são abonados mensalmente daquele quantitativo, **servindo, antes, tal montante apenas para efeitos de apuramento do valor diário a atribuir, a esse título, de acordo com a referida fórmula.**

(...)

Face às citadas orientações **o abono para falhas deverá passar a ser processado reportando-se ao número de dias úteis de exercício efetivo de funções que o trabalhador presta mensalmente, deixando de ser devido em todas as situações em que o trabalhador não se encontre em exercício efetivo de funções.**” (os negritos são nossos)⁷

Aliás, se fizermos um exercício prático de aplicação da fórmula de reversibilidade do abono para falhas fixada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89, facilmente se percebe que a finalidade desta norma é apurar o valor deste suplemento remuneratório para as situações em que um trabalhador não desempenha as funções respetivas de forma integral durante a totalidade de um mês (nomeadamente, pelas razões que acima exemplificámos):

- **Cenário I:** Num mês com 22 dias úteis (como por exemplo, março de 2020), se aplicássemos a fórmula de reversibilidade do abono para falhas do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89, o trabalhador teria direito a auferir um montante de €87,56.

⁷ Este parecer da DGAEP é igualmente citado, por exemplo, na nota informativa do Gabinete de Gestão Financeira da Educação, divulgada por OFÍCIO CIRCULAR N.º 4 / GGF / 2010, de 30 de abril de 2010, sobre “*Abono para Falhas. Pagamento pelo número de dias úteis de exercício efetivo*” - em: http://www.igefe.mec.pt/uploads/files/oficios_circulares/2010/OFCIRC_4_2010.pdf. De igual modo, na nota informativa do Instituto de Gestão Financeira da Educação sobre o processamento de remunerações em 2020 é plasmado este entendimento da DGAEP, referindo-se que: “*o abono para falhas é apenas devido enquanto perdurem as condições de trabalho que determinam a sua atribuição e enquanto haja exercício efetivo de funções, devendo o mesmo ser processado reportando-se ao número de dias úteis de exercício efetivo de funções que o trabalhador presta mensalmente. (n.º 1, do artigo 159.º, da LTFP, de 20 de junho conjugado com o n.º 1 e a alínea g), do n.º 2, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro).*” - conforme Nota Informativa n.º 5/IGeFE/DGRH/2020, que se encontra acessível para consulta em: http://www.igefe.mec.pt/uploads/files/notas_informativas/2020/Nota_5_ProcessRemun_2020_VF.pdf

- **Cenário 2:** De igual modo, num mês com 23 dias úteis (como aconteceu com o mês de julho de 2020), aplicando a mesma fórmula o trabalhador teria direito a auferir um montante de €91,54.

Ora, da própria fórmula do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89 decorre que a sua aplicação só pode ocorrer nas situações em que um trabalhador não tenha exercido essas funções durante a totalidade do mês. Sendo que, consideramos, salvo melhor opinião, que exercendo as funções em causa integralmente durante o mês inteiro nunca poderá ser auferido a título de abono para falhas um valor superior ao fixado na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

III

A título complementar, informamos que no parecer desta Direção de Serviços de 21/03/2017 foi concluído que *“Esta Divisão de Apoio Jurídico tem entendido que o abono para falhas está sujeito a um regime especial só sendo devido quando haja serviço efetivo, pelo que não há lugar à sua percepção nas ausências equiparadas a serviço efetivo, designadamente, por motivo de férias.”*⁸

De igual modo, se concluiu no parecer jurídico desta divisão de 15/07/2020⁹ que *“I. Conforme se sustenta no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 19/2012, decorre do consignado no DL n.º 4/89, de 6 de janeiro e no n.º 4 do Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado na II Série do Diário da República de 08.07.2009, que «o abono para falhas é apenas devido quando haja efetivo exercício de funções e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição»*”. Aliás, o Tribunal de Contas defende nesse relatório¹⁰ que, nos termos em que se encontra consagrada a previsão legal do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89, *“resulta, de forma inequívoca, que este suplemento remuneratório é fracionável.”*¹¹

⁸ Cf. Parecer jurídico INF_DSAJAL_LR_3199/2017 (Proc. n.º 2017.03.03.6215).

⁹ Parecer INF_DSAJAL_LR_6212/2020 (Proc. n.º 2020.07.10.8282).

¹⁰ Que pode ser consultado em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtdc-rel019-2012-2s.pdf, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2012/rel033-2012-2s.pdf> ainda Relatório n.º 33/2012 - 2.ª S, relativo ao processo n.º 11/12-AUDIT, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2012/rel033-2012-2s.pdf>

¹¹ Para melhor referência, transcrevemos o seguinte do Relatório do Tribunal de Contas n.º 19/2012 – 2ª Secção (relativo ao PROC. 26/2010 – AUDIT):

“Nos cinco municípios auditados o abono para falhas foi pago com carácter mensal, isto é, independentemente da efetividade de funções, contrariando o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 73º da Lei n.º 12-A/2008, (...).

IV**Em conclusão**

1. Resulta das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89, do n.º 4 do artigo 159.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, do ponto 4 do Despacho n.º 15409/2009, do n.º 1 e da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, e atenta a natureza deste suplemento remuneratório e a respetiva fórmula do seu cálculo, que a atribuição do abono para falhas é feita de forma diária e com referência aos dias nos quais, em cada mês, o trabalhador desempenhou as funções que lhe conferem direito a este suplemento remuneratório.
2. Assim, só existe direito a auferir abono para falhas nos dias em que tenham sido efetivamente desempenhadas as funções que o justificam ou nas situações equiparadas por lei a serviço efetivo.
3. Sendo que se um trabalhador desempenha essas funções de forma quotidiana e ininterrupta (salvas as situações equiparadas a serviço efetivo, nos termos da lei) na totalidade do mês é-lhe devido o pagamento do valor de €86,29.
4. Do enquadramento legal atrás citado e nos termos em que se encontram formuladas as conclusões dos pareceres citados pela entidade consulente, decorre que os mesmos são convergentes e refletem a mesma realidade, no sentido de que da própria fórmula do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 4/89 decorre

(...)

Do que antecede, conclui-se que o reconhecimento por parte do município e a percepção pelo trabalhador, do abono para falhas, estão condicionados ao preenchimento cumulativo dos requisitos enunciados nos n.ºs 3 e 4 no Despacho n.º 15409/2009, de 30.06, que são a prestação efetiva de trabalho e a fixação do respetivo montante. (...)

Nos termos da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31.12, foi fixado em €86,29 o montante pecuniário do abono para falhas e em todas as situações a sua atribuição depende da prestação efetiva de trabalho e apenas enquanto subsistirem as condições que determinaram a respetiva atribuição, pelo que na situação de férias ou faltas não haverá lugar ao seu pagamento, nem poderá ser tal montante acrescido aos subsídios de férias e de Natal.

Nas situações em que se verifique interrupção das funções o cálculo do abono para falhas far-se-á por aplicação da fórmula enunciada no n.º 2 do artigo 5º do DL n.º 4/89, de cuja consagração legal resulta, de forma inequívoca, que este suplemento remuneratório é fracionável.

(...) Salienta-se, finalmente, que em todos os municípios em análise o abono para falhas assumiu um carácter mensal, isto é, mesmo quando os trabalhadores se encontraram na situação de férias ou de faltas, lhes foi processado e pago o referido abono, o que contraria os normativos anteriormente assinalados, uma vez que o processamento deste abono está indexado à efetividade de funções. Nestas circunstâncias foram pagos em excesso, a título de abono para falhas, os seguintes valores (...)”.

que a mesma só tem aplicabilidade nas situações em que um trabalhador não tenha exercido essas funções durante a totalidade do mês.

5. Resulta igualmente da lei que se um trabalhador exercer as funções em causa integralmente durante o mês inteiro nunca terá direito a auferir a título de abono para falhas um valor superior ao fixado na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.

À consideração superior.