

ASSUNTO:	Faltas por falecimento de familiar; forma de contagem.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_TL_4504/2024
Data:	17-04-2024

Solicita a Ex.ma Senhora Vereadora do Município consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«A 19 de abril de 2023, o Acórdão n.º 4/2023 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), apoiando-se na letra da lei, veio clarificar o que se deve entender por “dias consecutivos”, dizendo que os mesmos são seguidos, independentemente de serem dias de trabalho ou dias de descanso, pelo que a contagem dos dias deve ser feita incluindo sábados, domingos e feriados, defendendo que se o legislador quisesse, teria feito referência a ‘dias úteis’.

Por seu turno, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), mantém o entendimento que os dias de descanso e os feriados não se incluem nos dias consecutivos visto que nestes não existe obrigação de trabalhar, fundamentando com a noção de falta constante na lei.

O Município (...) [consulente], aderindo à argumentação jurídica que fundamentou o Acórdão do STJ, e por respeito aos princípios da razoabilidade e da imparcialidade que devem nortear a atividade administrativa, emitiu uma Nota Técnica, divulgada a todos os trabalhadores, no sentido de informar todos os trabalhadores que os dias de nojo seriam contados de forma consecutiva.

Após a emissão da Nota Técnica, uma trabalhadora apresentou queixa junto da ACT, a qual, no dia imediatamente a seguir, fez uma inspeção ao Município exigindo a entrega de um conjunto de documentação relativa a dois trabalhadores.

Aqui chegados,

Para além das fundadas dúvidas quanto à legitimidade da ACT poder tutelar a ação municipal em matéria de relações laborais, e conscientes que o Acórdão do STJ não comporta jurisprudência com eficácia geral e abstrata, e, ainda, considerando que se impõe um procedimento equilibrado e justo para os trabalhadores pergunta-se:

1. Tem, ou não, o Município legitimidade para estabelecer procedimentos de gestão de pessoal no estrito cumprimento da interpretação da lei, estribada em enquadramento jurídico feito por um órgão de soberania? Em caso afirmativo, as interpretações da ACT são vinculativas para os Municípios?

2. Face à fundamentação jurídica do Acórdão do STJ, o que se deve entender por dias consecutivos?».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

1.ª Questão

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública (cf. artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º da Lei Orgânica da Autoridade para as Condições do Trabalho¹).

No n.º 2 do artigo 2.º da referida Lei referem-se as atribuições da ACT, onde se incluem, com relevância no âmbito em análise:

«a) Promover, controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais, respeitantes às relações e condições de trabalho, designadamente as relativas à segurança e saúde no trabalho, de acordo com os princípios vertidos nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Estado Português;

b) Promover ações de sensibilização e prestar informações com vista ao esclarecimento dos sujeitos das relações laborais e das respetivas associações;

(...)

k) Assegurar o procedimento das contraordenações laborais e organizar o respetivo registo individual;

(...)

¹ Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho.

q) Colaborar com outros órgãos da Administração Pública com vista ao respeito integral das normas laborais, nos termos previstos na legislação europeia e nas Convenções da OIT, ratificadas por Portugal;

r) Sugerir as medidas adequadas em caso de falta ou inadequação de normas legais ou regulamentares;

(...)

v) Prosseguir as demais atribuições que lhe forem conferidas por lei».

E nos termos do n.º 3 seguinte:

«A ACT prossegue as atribuições referidas no número anterior em empresas de todos os setores de atividade, independentemente da sua forma ou natureza jurídica e do regime aplicável aos respetivos trabalhadores, e em qualquer local em que se verifique a prestação de trabalho ou existam indícios suficientes dessa prestação».

Sem necessidade de maior desenvolvimento, a propósito da ACT escreve Pedro Romano Martinez²:

«Em suma, a ACT é um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem uma função inspectiva com vista à prevenção do incumprimento de regras jurídico-laborais, assegurando os correspondentes procedimentos contraordenacionais em caso de violação das disposições legais relacionadas com as condições de trabalho, em especial as relativas à segurança e saúde no trabalho. Tem uma função de regulador da actividade laboral, sem, contudo, integrar o estatuto de entidade reguladora.

(...)

III. Há casos em que a ACT intervém em razão de um pedido ou denúncia do trabalhador.

(...)

II. Poderes especiais conferidos à Autoridade para as Condições do Trabalho

² «A autoridade para as condições do trabalho de regulador administrativo a órgão jurisdicional», in *Revista Internacional de Direito do Trabalho* / Ano I / 2021 / nº 1, acessível em: <https://idt.fduisboa.pt/wp-content/uploads/2021/01/30.pdf>

I. Enquadramento

Como indicado, a principal atribuição da ACT consiste na promoção, controlo e fiscalização do cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais, respeitantes às relações e condições de trabalho, designadamente as relativas à segurança e saúde no trabalho. Para controlo e fiscalização do cumprimento das condições de trabalho, à ACT foi essencialmente cometida uma função inspectiva.

As atribuições da ACT enquadram-se no âmbito da actividade de supervisão e regulação do mercado, que se diversificou em diversos sectores económicos. Além da tradicional regulação do mercado bancário ou dos seguros, surgiram reguladores nos sectores dos transportes, concorrência, saúde, telecomunicações, actividade marítima, etc. A ACT, sendo um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, enquadra-se neste âmbito da supervisão e regulação estadual de um sector da economia: o trabalho. Pese embora a ACT não tenha sido enquadrada entre as entidades reguladoras, disciplinadas na Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Actividade Económica dos Sectores Privado, Público e Cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, foram-lhe atribuídas funções de supervisão e regulação do mercado de trabalho.

Às entidades com atribuições de supervisão e regulação de um sector económico são essencialmente cometidas funções inspectivas, podendo igualmente ter funções decisórias, quase sempre relacionadas com a prática de infracções, mediante a aplicação de coimas. Tem sido comum conferir aos diferentes reguladores atribuições que lhes permitem exercer poderes para-judiciais – quando aplicam sanções ou são chamados a dirimir diferendos entre terceiros –, mas sempre numa posição de imparcialidade e equidistância. Por isso, as entidades reguladoras não recebem instruções do poder político.

Ainda que independentes do poder político – p. ex., Banco de Portugal (também não incluído na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras) –, os supervisores integram a administração estatal, pelo que toda a sua actuação, mesmo na parte decisória, é uma função administrativa. Não se confundindo, por isso, qualquer decisão do regulador – até quando aplica coimas – com a função jurisdicional; na tradicional divisão de poderes, os reguladores integram o poder executivo e os seus actos podem ser apreciados pelo poder judicial.

Atenta a divisão de poderes e o facto de a ACT ser uma entidade administrativa com uma função inspectiva no âmbito das condições de trabalho, é questionável que, nalguns casos, lhe tenham sido atribuídos poderes para-judiciais. Podendo, em certos casos, ser cometido aos inspectores da ACT um poder decisório substitutivo do conferido aos magistrados judiciais».

Do mesmo estudo (Do ponto I. Regulação das condições de trabalho 1. Regime legal) se destaca ainda, com interesse para a análise subsequente:

«Ao Estado – através da ACT – incumbe fiscalizar o cumprimento das condições de trabalho. E, por isso, em caso de infracção, pode aplicar a correspondente coima. O procedimento relativo a contraordenações laborais compete à ACT, por intermédio dos inspectores de trabalho, cabendo a aplicação das coimas ao Inspector-Geral do Trabalho (artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 107/2009). Em matéria de contra-ordenações, nos termos do artigo 126.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aos juízos do trabalho foi atribuída competência para julgar recursos de decisões de autoridades administrativas em processos de contra-ordenação nos domínios laboral e da segurança social. Assim, se a ACT aplicar uma coima a determinado empregador por não cumprimento de certa regra, dessa decisão haverá recurso para os tribunais do trabalho».

Do enunciado da consulta não resulta, nem explícita nem sequer implicitamente, que a ACT tenha procurado impor ao Município consulente uma determinada interpretação que faz da lei. Trata-se, mais concretamente, ao que se presume, da posição assumida pela ACT na Nota Técnica n.º 7³ quanto à questão *“Devem ou não ser contabilizados os dias de descanso e feriados intercorrentes na contagem das faltas por motivo de falecimento de familiar?”*, como aí, em conclusão, consta, com o seguinte teor:

«[n]ão podem ser contabilizados os dias de descanso e feriados intercorrentes na contagem das faltas por motivo de falecimento de familiar, por não existir ausência do trabalhador do local em que devia desempenhar a atividade durante o período normal de trabalho».

Na verdade, da referida Nota Técnica da ACT não se extrai, salvo melhor opinião, a pretensão de

³ Nota Técnica de agosto de 2018 [atualizada a 18 de dezembro de 2023]. Acessível em: https://portal.act.gov.pt/Pages/Notas_tecnicas.aspx

imperatividade jurídica dessa interpretação “para o exterior”, sendo certo que, afigura-se, a não pode ter. Todavia, porque a referida Nota Técnica veicula a posição da ACT, para além de a vincular internamente, exterioriza a posição que tomará e na base da qual presumivelmente atuará em ação inspetiva que leve a efeito sobre a matéria. Ou seja, significará que, levantado auto de contraordenação sobre atuação contrária de empregador sujeito a ação inspetiva, terá este que recorrer e procurar fazer valer em Juízo a sua interpretação divergente da ACT.

Não estando em causa, como no Ponto seguinte (2.ª Questão) se dirá, aprofundar a controvérsia interpretativa suscitada e sem prejuízo, por isso, do respeito pela fundamentação e defensabilidade da posição defendida pela Consulente e pelo Acórdão que em seu abono invoca, parece, contudo, pertinente suscitar a atenção para os seguintes aspetos:

– Sendo que, conforme se refere no enunciado da consulta, os Tribunais são órgãos de soberania, é também certo que o Acórdão convocado traduz a decisão do caso concreto submetido a Juízo, daí que tenha, entre as partes que estavam em litígio, a força inerente ao caso julgado⁴, e, sendo Recurso de revisão, não é sequer uniformizador de jurisprudência, acrescentando, como salienta a Nota Técnica da ACT (que também o tem presente), que o objeto sobre o qual se debruça não é diretamente qualquer preceito legal do Código do Trabalho, mas o clausulado em acordo coletivo de trabalho.

– Por outro lado, conforme artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa, «[a] tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei», estando os respetivos termos contidos atualmente na Lei da Tutela Administrativa⁵, não havendo outras formas de tutela senão as expressamente previstas por lei⁶. Não estando legalmente prevista qualquer intervenção tutelar⁷ da ACT sobre o município, só aos órgãos competentes deste cabe emitir normas regulamentares e ou praticar atos administrativos em matéria de gestão de pessoal⁸, ao abrigo dos poderes que para o efeito legalmente lhes são conferidos, conforme designadamente o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013,

⁴ Conforme artigo 621.º do Código do Processo Civil: «A sentença constitui caso julgado nos precisos limites e termos em que julga (...)».

⁵ Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, na redação atual.

⁶ Nunca se podendo presumir a tutela, de acordo com o velho brocardo «*Pas de tutelle sans texte, pas de tutele au-delà du texte*».

⁷ Nem qualquer tipo de superintendência, em que caberiam poderes de orientação através de diretivas.

⁸ Naturalmente sujeitos a controlo jurisdicional, designadamente por iniciativa daqueles que se vejam afetados nas respetivas esferas jurídicas.

de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais⁹ ou outras normas legais e ou regulamentares ao caso aplicáveis. Isso sem prejuízo, naturalmente, da eventualidade de, por considerar poder fazê-lo e por força de interpretação divergente, a ACT vir a levantar autos de contraordenação, em relação aos quais o Município pode reagir contenciosamente, como atrás se fez já referência.

2.ª Questão

Cumpra-nos informar que esta Divisão de Apoio Jurídico tem pugnado pela necessidade de um entendimento e aplicação harmonizados nesta matéria, uma vez que, por estar regulada no Código do Trabalho, aplicável aos trabalhadores em funções públicas, é comum a todos os trabalhadores.

Tem-se, assim, veiculado o entendido que consta do conjunto de perguntas frequentes da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)¹⁰, no mesmo sentido da interpretação dada pela ACT:

«5. Quais os períodos de faltas por falecimento de familiar?»

O trabalhador pode faltar:

- Até 20 dias consecutivos, por falecimento de cônjuge não separado de pessoas e bens ou equiparado, filho ou enteado;*
- Até cinco dias consecutivos, por falecimento de parente ou afim no 1.º grau na linha reta não incluídos na situação anterior (pais, sogros, genros e noras);*
- Até 2 dias consecutivos por falecimento de outro parente ou afim na linha reta (avós, bisavós, netos, bisnetos...) ou em 2.º grau da linha colateral (irmãos, cunhados)*

Atualizado em: 24/jan/2024

» 6. A partir de quando deve contar-se o período de faltas por falecimento de familiar?»

Na falta de disposição legal que determine o dia em que se inicia a contagem das faltas por falecimento de familiar, estes serviços têm entendido que a mesma poderá iniciar-

⁹ Preceito que dispõe: «2- Compete ainda ao presidente da câmara municipal: a) Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais; (...)».

¹⁰ Acessíveis em: <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=45000000>

se no dia do óbito, do conhecimento deste, ou ainda no dia da cerimónia fúnebre, cabendo a escolha ao trabalhador.

Caso no primeiro dia de falta não exista uma ausência correspondente ao período normal de trabalho diário, apenas deve considerar-se falta o período em que o trabalhador efetivamente se ausentou. Nessa situação o trabalhador mantém o direito a auferir o subsídio de refeição, desde que cumpra os requisitos constantes do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 57-B/84, de 20 de fevereiro.

Atualizado em: 11/jan/2022

» 7. Como se deve contar o período de faltas por falecimento de familiar?

Os dias de faltas por falecimento de familiar são contados apenas em dias em que o trabalhador está obrigado ao cumprimento do seu período normal de trabalho diário. Os dias de falta devem ser usufruídos de modo consecutivo.

Exemplo:

Um trabalhador que começa a faltar a uma quinta-feira por falecimento do pai (1.º grau - 5 dias de faltas justificadas), poderá faltar nesse mesmo dia, sexta-feira e segunda-feira, terça-feira e quarta-feira da semana seguinte, uma vez que no sábado e domingo não se encontra sujeito ao dever de assiduidade.

Para este trabalhador o sábado e o domingo são dias de descanso.

Atualizado em: 11/jan/2022

» 8. O falecimento de familiar adia ou suspende o gozo de férias?

Sim.

As faltas motivadas por falecimento de familiar representam um motivo justificativo do não início ou da suspensão do período de férias, compreendido na previsão do n.º 1 do artigo 244.º do Código do Trabalho, devendo o trabalhador comunicar o acontecimento, com a brevidade possível, ao empregador público.

Atualizado em: 14/jan/2022».