

compilações doutrinais
VERBOJURIDICO

ABONO PARA FALHAS

PARECER JURÍDICO

DR. ANDRÉ MOUZINHO
JURISTA



verbojuridico[®]

JULHO 2007

Título: ABONO PARA FALHAS (Parecer Jurídico)

Autor: Dr. André Mouzinho
Advogado

Data de Publicação: Julho de 2007

Classificação: Direito do Trabalho

Edição: Verbo Jurídico © - www.verbojuridico.pt | .eu | .net | .org | .com.

Nota Legal: Respeite os direitos de autor. É permitida a reprodução exclusivamente para fins pessoais ou académicos. É proibida a reprodução ou difusão com efeitos comerciais, assim como a eliminação da formatação, das referências à autoria e publicação. Exceptua-se a transcrição de curtas passagens, desde que mencionado o título da obra, o nome do autor e da referência de publicação.



Ficheiro formatado para ser amigo do ambiente. Se precisar de imprimir este documento, sugerimos que o efective frente e verso, assim reduzindo a metade o número de folhas, com benefício para o ambiente. Imprima em primeiro as páginas pares invertendo a ordem de impressão (do fim para o princípio). Após, insira novamente as folhas impressas na impressora e imprima as páginas ímpares pela ordem normal (princípio para o fim).

PARECER JURÍDICO (ABONO PARA FALHAS)**AGOSTO DE 2003**

REQUERENTE: Sra. X..., técnica profissional de 2ª classe vem solicitar o pagamento do suplemento para falhas ao abrigo da legislação em vigor¹.

Documentação: Requerimento da Srª. Funcionária e Informação (através de *memorandum* interno) da Srª .Chefe de Secção dos Serviços Financeiros – Sra. Y..

Após análise detalhada da documentação junta ao processo e legislação aplicável ao caso em concreto, conclui-se o seguinte:

Desde logo importa referir, que nos termos do já referenciado **Dec-Lei nº276/98** que alterou o **D.L.nº4/89** e lhe aditou o **artº2º-A** as propostas deverão ser sempre devidamente fundamentadas.²

Ora cumprindo os critérios enunciados no citado preceito cumpre-me salientar o seguinte:

A Requerente tem como categoria profissional a função de técnica superior de 2ª classe.

No entanto, vem exercendo desde 1 de Abril de 2003, as funções equivalentes às de tesoureiro, nos Serviços Financeiros do Hospital Z, por substituição da anterior funcionária

¹ **Dec-Lei nº4/89 de 6 de Janeiro** com as alterações introduzidas pelo **Dec-Lei nº276/98 de 11 de Setembro**.

² *As propostas do reconhecimento do direito ao abono para falhas deverão ser sempre fundamentadas, designadamente por referência à ou às carreiras abrangidas, aos riscos efectivos e às responsabilidades que impendem sobre os funcionários ou agentes para os quais é solicitado o abono e aos montantes anuais movimentados.*

(através de transferência) que através de pedido de transferência favorável deixou de trabalhar nesta entidade.³⁴

O desempenho dessas funções implicam riscos, pois o manuseamento de dinheiros ou valores encontram-se permanentemente sujeitos, apesar de todas as cautelas que se empreguem, a perderem-se determinadas quantias nos pagamentos ou cobranças que se efectuem.⁵

Conforme se retira do respectivo **preâmbulo do Dec.Lei.nº4/89**, visa compensar o risco adveniente do manuseamento de dinheiro e outros valores e abarca todos os funcionários e agentes da Administração Pública abrangidos pelo regime remuneratório geral⁶

Ora o designado suplemento para falhas é um abono destinado a indemnizar funcionários e agentes pelas despesas e riscos inerentes ao exercício de funções que, pela sua particularidade, são susceptíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria⁷

*Como é o caso dos tesoureiros, pagadores de tesouraria, exactores, encarregados de cofres e respectivos ajudantes.*⁸

*O abono para falhas é, deste modo, um subsídio destinado a indemnizar o funcionário de despesas ou riscos especiais a que o sujeita a função, englobando-se no que doutrinariamente, se entende como vencimento acessório*⁹.

Entendia o **Prof. Marcello Caetano**¹⁰ que vencimento principal era a remuneração certa ou remuneração base do cargo público, fixada por lei, independentemente das circunstâncias relativas ao lugar e ao modo do respectivo exercício e por vencimentos

³ Logo se a substituição não é temporária, não se aplica o **artº3º do D.L.nº4/89 de 6 de Janeiro**, que refere:

1 – Sempre que se verifique impedimento temporário dos titulares do direito ao abono para falhas, será o mesmo atribuído aos funcionários ou agentes que os substituam no exercício efectivo das suas funções.

2 – O processamento do abono aos substitutos será autorizado pelo director-geral ou equiparado do respectivo organismo.

⁴ O cargo de tesoureiro, embora esteja previsto no quadro de pessoal administrativo, do Hospital Z encontra-se vago esperando-se que abra a médio prazo, concurso interno, para preenchimento do lugar.

⁵ Vide Paulo Veiga e Moura, *Função Pública*, 1º Vol., 2ª Edição, Coimbra Editora, 2001, págs.345-346.

⁶ Sendo favorável a tal aplicação, vide neste sentido o Parecer da PGR nº123/96, publicado na II Série do D.R. de 24-03-98.

⁷ Parecer da P.G.R. nº123/96.

⁸ Vide João Alfaia, *Regime Jurídico do Funcionalismo*, pág.279.

⁹ Vide Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 9ª Edição, vol.II, p.743.

¹⁰ In ob.cit. pp. 765 e segs.

acessórios as importâncias que a lei manda pagar para atender às circunstâncias especiais de cada funcionário, ou as despesas extraordinárias que o exercício da função lhe acarrete (estando nestes últimos, incluídos os subsídios ou abonos que se destinam a indemnizar o funcionário de despesas ou riscos especiais a que o sujeito a função).

Também **João Alfaia**¹¹ considera que a compensação do risco no exercício das funções, correspondente a um subsídio funcional destinado a retribuir desvantagens inerentes ao subsídio do cargo (caso do abono para falhas) integra o conceito lato de remuneração.

Voltando à análise do preâmbulo do *Dec.Lei.nº4/89* é indubitável que se tentou dissipar as dúvidas, que existiam na aplicação ou não de subsídio, a quem não desempenhasse o cargo de tesoureiro.¹²

Assim veio-se explicitar, que outros funcionários a cumprir essas funções terão direito a tais abonos (*artº2ºnº1 al. b) na redacção dada pelo Dec.Leinº276/1998*).¹³

Aliás, como bem salienta o parecer da *PGR nº123/96* a legislação é clara, já que diz expressamente no seu *artº6º*, que este diploma não se aplica ao pessoal das tesourarias da Fazenda Pública, porque goza de estatuto próprio.

Ou seja, se quisesse excluir alguns funcionários públicos, do seu âmbito de aplicação, que desempenhassem as funções de tesoureiro, (nomeadamente em Hospitais Públicos) teria o dito expressamente.

¹¹ In *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol.II, Coimbra, 1988,pp.738 e segs.

¹² *A atribuição do abono para falhas na Administração Pública tem estado até ao presente regulamentada casuisticamente, motivando a conseqüente disparidade de condições do seu processamento a s mais diversas e justas contestações.*

Se relativamente aos funcionários integrados na carreira de tesoureiro não se levantam dúvidas sobre o direito de abono, inerente ao seu conteúdo funcional, o mesmo não sucede quanto a outros funcionários ou agentes que, também situados na área de tesouraria e cobrança, deverão igualmente ver acautelado o risco que o exercício das suas funções envolve.

¹³ **Artº2º** - 1 – Têm direito a abono para falhas: b) Os funcionários ou agentes que, não se encontrando integrados na carreira de tesoureiro, manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis.

Como se viu antes, o Dec.Lei.nº4/89 pretendeu disciplinar no seu todo o regime de abono para falhas, introduzindo-lhe uniformidade e coerência, para evitar disparidades de tratamento dos funcionários colocados em situações semelhantes.

A vocação universal do diploma é claramente assumida no seu artº1^{ol4} e a intenção de pôr um fim aos múltiplos regimes existentes infere-se claramente do nº2 do artº4^{ol5} do diploma.

Afigura-se, assim, que se manifesta uma inequívoca vontade no sentido de que se pretendeu com o mencionado diploma estabelecer um critério geral para o abono para falhas, e terminar com todos os que existissem, porventura, contemplados em leis gerais especiais¹⁶.

Cumpra aqui referenciar também, o princípio constitucional previsto no **artº59ºnº1 al.a)** da **C.R.P** de que para trabalho igual salário igual¹⁷.

Por isso, os funcionários públicos que se encontrem em igualdade de condições de trabalho devem, em princípio, receber vencimentos iguais incluindo os acessórios, como os abonos para falhas.¹⁸

Ou seja, todos aqueles funcionários que exerçam funções de tesouraria, mas não sejam tesoureiros de carreira deverão concorrer em condições de igualdade com estes para

¹⁴ **artº1º** - O presente diploma é aplicável aos funcionários e agentes da administração central e dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos.

¹⁵
¹⁶ Vide o parecer da **PGR nº123/1996** que até para o caso do pessoal da P.S.P. ter um regime remuneratório próprio refere que o regime se aplica a todo o universo da função pública independentemente dos regimes remuneratórios em cada sector.

Note-se que este Dec-Lei se aplica até aos institutos públicos, que gozam, em princípio, de um regime de remuneração próprio, muitas vezes próximo do definido para o sector privado. (...) O abono para falhas apresenta-se a compensar os riscos de «falhas» de quem trabalha, manuseia com valores; ora, esses riscos existem qualquer que seja o estatuto remuneratório em causa

Já assim, o salientava também, o Parecer da **P.G.R. nº109/88** publicado no D.R., 2ªSérie, de 31 de Maio de 1989.

¹⁷ **Artigo 59º** Direitos dos trabalhadores

1 -Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito:

a) À retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna;

¹⁸ Parecer da **PGR nº123/1996**.

atribuição desse subsídio, sob pena de violação constitucional de igualdade nas condições de remuneração no trabalho (vide também o *artº13º da C.R.P.*).

Além do mais, o sistema retributivo na função pública estrutura-se com base em princípios de equidade interna e externa (*Dec.Lei nº184/89 de 2 de Junho*).¹⁹

Pretende-se, assim, evitar a criação de *injustificável desigualdade entre servidores, até de um mesmo serviço, com direito à mesma gratificação em retribuição de idênticas especificidades de trabalho*.²⁰

E nesta finalidade se insere o referido Dec.Lei nº4/89 preocupado em pôr fim à consequente disparidade de condições do processamento do abono para falhas, alargando-o a todos os que embora não integrados na carreira de tesoureiro manuseiem ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis.

*E o diploma aplicar-se-á a todo o universo da função pública, ressalvada a situação particular do pessoal das tesourarias da fazenda Pública.*²¹²²

Ora concluindo esta parte da nossa análise, verificamos que são poucos os casos, ou é único, o não processamento de abono para falhas no Hospital Z, por referência a outros Hospitais Públicos, (cfr. informação dada pela Chefe da Secção Central dos Serviços

¹⁹ **Artigo 14º** Princípios do sistema retributivo

1 - O sistema retributivo estrutura-se com base em princípios de equidade interna e externa.

2 - A equidade interna visa salvaguardar a relação de proporcionalidade entre as responsabilidades de cada cargo e as correspondentes remunerações e, bem assim, garantir a harmonia remuneratória entre cargos no âmbito da Administração.

3 - A equidade externa visa alcançar o equilíbrio relativo em termos de retribuição de cada função no contexto do mercado de trabalho.

²⁰ Parecer da **PGR nº47/92**, publicado na II Série do D.R. de 31-03-94.

²¹ Conforme parecer da **PGR nº123/1996**.

²² Vide também os princípios gerais de aplicação do estatuto remuneratório para a Função Pública previsto nos *artsº 15ºnº1 al.c) e 19º do Dec.Lei nº184/89 de 2 de Junho*.

Capítulo III Princípios gerais sobre remunerações

Artigo 15º Componentes do sistema retributivo

1 - O sistema retributivo da função pública é composto por:

a) Remuneração base;
b) Prestações sociais e subsídio de refeição;
c) Suplementos.

Artigo 19º Suplementos

1 - Os suplementos são atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem em:

e) Falhas;

Financeiros) o que gera evidente situação discriminatória entre funcionários a desempenhar funções de tesouraria, nos quadros de pessoal dos Hospitais Públicos.

No entanto, as carreiras que dão direito a receber este subsídio têm de ser definidas por despacho conjunto previsto no *artº2ºnº2 do Dec-Lei nº4/1989 de 6 de Janeiro*.²³

Logo, analisando o referido despacho é necessário saber se a Srª Funcionária com a categoria de técnica profissional de 2ª classe se enquadra ou não, nas carreiras abrangidas por este subsídio.

O problema neste caso é que nunca foi aprovado o referido despacho conjunto.

Tem sido prática corrente, em consequência de tal omissão legal, por parte de outras administrações hospitalares, em sujeitar cada caso em concreto, ao Ministério da Saúde (neste caso ao correspondente órgão tutelar com poder decisório).

Ou seja, se o Sr. funcionário cumprir os critérios legais em concreto²⁴, para atribuição do suplemento para falhas, o Presidente do Conselho de Administração requer que seja concedido despacho favorável por parte do Sr. Ministro da Saúde, a autorizar o subsídio devido, a publicar posteriormente em Diário da República.

Sendo assim convém analisar os restantes critérios previstos no *artº2º-A*.

Quanto aos riscos e responsabilidades previstos no referido preceito são óbvios tendo em conta o que já foi referenciado anteriormente, nomeadamente pelo manuseamento e guarda dos objectos já descritos.

Estando em causa dinheiros públicos, não pode o erário público suportar as respectivas perdas, eximindo os funcionários ou agentes da obrigação de reparar, à sua custa, as mesmas.

²³ 2 - No caso da alínea b) do número anterior, as carreiras que em cada departamento ministerial têm direito a abono para falhas são determinadas por despacho conjunto do respectivo ministro, do Ministro das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a função pública.

²⁴ Artº2º-A do Dec.Lei 4/89

*Contudo a circunstância do manuseamento do dinheiro ser imposto por razões de interesse público, justifica a atribuição mensal de uma verba destinada a compensar essas eventuais perdas.*²⁵

Por fim, pelo critério dos fluxos financeiros movimentados anualmente, não há dúvidas até pelos valores envolvidos, explicitados na respectiva conta corrente, junta pela Sr^a Chefe da Secção Central dos Serviços Financeiros, que se correm riscos de que *verbas substanciais* tenham que ser repostas ao fim do dia, por parte do responsável pela tesouraria, apesar de todas as cautelas empregues nas operações contabilísticas.

Tais contingências revelam um sacrifício acrescido por parte do funcionário que sem qualquer responsabilidade pode ter de repor à caixa quantias pecuniárias elevadas, acto este injusto e altamente prejudicial para o trabalhador, caso não seja compensado com o subsídio.

*No entanto, o abono para falhas é pago ainda que no período a que respeita não haja qualquer perda de dinheiro; em contrapartida, haverá a obrigatoriedade de reparar todas as perdas ocorridas, ainda que de montante muito superior ao suplemento auferido.*²⁶

Após essa análise casuística dos critérios previstos no **art^o2^o-A** cremos que a situação da Sr^a Funcionária preenche a previsão dos critérios da norma legal.

O referido pagamento é calculado segundo a fórmula prevista no **art^o5^o**²⁷ e vence-se diariamente (reversibilidade diária). Quanto ao valor é fixado em 10% do valor

²⁵ In Paulo Veiga e Moura, ob. cit.

²⁶ In Paulo Veiga e Moura, ob. cit.

²⁷ **Artigo 5^o**

1 – 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.

2 – 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.

3 - Em casos excepcionais, a reversibilidade de área de abono para falhas pode ser fraccionada a favor dos funcionários ou agentes que a ele tenham direito e distribuída na proporção do tempo de serviço prestado no exercício das funções.

correspondente ao escalão 1 da carreira de tesoureiro,²⁸ equivalente ao índice 254 que corresponde à remuneração de €788,24.²⁹

Quanto a condicionar a atribuição do subsídio de abono para falhas ser condicionada a prestação de caução nos termos do *DL 313/98 de 17 de Outubro*, embora frequente³⁰ em outros serviços de tesouraria na função pública, no momento não é aplicável em nenhuma instituição hospitalar do Estado.

Por tudo o que já foi salientado, salvo melhor opinião, crê-se ser de atribuir o respectivo subsídio de abono para falhas, no valor legal correspondente de €78,82, à Sr^a Funcionária Requerente, solicitando-se ao Ministério da Saúde, o correspondente despacho favorável.

O JURISTA, ANDRÉ MOUZINHO.

²⁸ **Artigo 4º**

1 - O abono para falhas a que se refere o presente diploma é fixado em 10 % do valor correspondente ao escalão 1 da carreira de tesoureiro.

²⁹ €788,24 x 10% = €78,82.

³⁰ Vide Paulo Veiga e Moura, ob. cit.