

A S. Ex.^a a
Secretária de Estado Adjunta e da Educação
Av. 5 de Outubro, 107
1069-018 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/14621 – 02/08/2016

Q/539/2015 (UT4)

Q/945/2015 (UT4)

Q/1496/2015 (UT4)

Assunto: Ministério da Educação - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. - subsídio de transporte.

1. Este órgão do Estado tem vindo a instruir, desde o início de 2015, um conjunto de procedimentos relacionados com queixas apresentadas por diversos docentes, nas quais se contesta o entendimento que foi firmado pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE), quando ao seu direito a despesas de transporte nas deslocações a que se encontram obrigados a realizar em serviço. Em síntese, a Administração Educativa tem entendido o seguinte:

- a. Aquando da aceitação do lugar, os docentes colocados num Agrupamento tomam conhecimento de que o seu horário pode eventualmente contemplar a prestação de serviço em vários estabelecimentos de educação e ensino que o integram.
- b. Apenas há lugar ao pagamento de despesas de deslocação nas situações em que num mesmo dia e no desempenho das suas funções, o docente tenha de se deslocar a mais de um estabelecimento de educação e ensino.
- c. A noção de «domicílio necessário» consta do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, mas «nenhuma daquelas definições se aplica integralmente ao caso particular dos Agrupamentos de Escolas, nem poderia o legislador ter



contemplado a situação particular daquelas unidades orgânicas, já que os primeiros agrupamentos a entrar em funcionamento foram constituídos em data posterior à da publicação do Dec-Lei 106/98».

- d. Por este motivo, não são pagas despesas de deslocação a um docente que tenha o seu domicílio necessário numa escola do Agrupamento e por razões de serviço deva nesse dia trabalhar apenas noutra escola.

2. O problema tem vindo a ser discutido com o IGeFE, mas o resultado tem sido inconclusivo. Mais recentemente, o IGeFE decidiu auscultar a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), que informou:

«1 - Existe um certo desfasamento entre o regime das ajudas de custo por deslocações em território nacional constante do Decreto-lei nº 106/98, de 24 de Abril, e as situações de docentes e não docentes colocados em agrupamentos escolares e que prestam serviço em várias escolas do mesmo concelho.

2 - A duvidosa adequação das normas reguladoras do instituto das ajudas de custo às situações descritas aconselhará porventura a que, por razões de prudência e de legalidade estrita na realização de despesas públicas, não sejam abonadas ajudas de custo pagando-se apenas aos interessados as despesas de transporte nos termos legalmente previstos até que as novas realidades funcionais agora em causa venham, se for caso disso, a ser contempladas por normativos mais adequados.»

Esta informação da DGAEP permitiu ao IGeFE, na dúvida, manter a sua posição. Mais acrescentou este Instituto que «o impacto desta despesa no Orçamento do Ministério da Educação, é elevado, pelo que era urgente a definição de critérios específicos que norteassem o pagamento destas despesas, como aliás foi já proposto por parte deste Instituto à tutela e à Direção Geral da Administração Pública, e o que se aguarda». Porém, desde janeiro do corrente ano que o processo não regista qualquer evolução.

3. Perante o impasse criado, entendi apresentar o problema a V. Ex.^a, Senhora Secretária de Estado.



4. Defende o IGeFE que não é devido o pagamento de ajudas de custo ou subsídio de transporte, à luz do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril (RJAACT)¹, quando estejam em causa deslocações entre escolas do mesmo Agrupamento que não ocorram no mesmo dia. Parece, todavia, que nada no RJAACT permite extrair tal conclusão.

5. Em primeiro lugar, deve assinalar-se, contrariamente ao que é alegado pela Administração Educativa, que o RJAACT permite contemplar a situação vivida nos agrupamentos de escolas, porquanto à data da sua publicação já outras entidades públicas tinham formas de organização que implicavam a prestação de trabalho por parte dos seus colaboradores em diferentes locais de trabalho. A título de exemplo apontam-se os trabalhadores afetos a funções ligadas ao controlo sanitário, que há largas décadas efetuam este trabalho no contexto do Ministério da Agricultura em todo o país. Estes trabalhadores exercem funções diariamente no matadouro/lota, ou matadouros/lotas, onde se encontram colocados e, em complemento daquelas, efetuam inspeções noutros estabelecimentos onde executam tarefas de inspeção com carácter esporádico e bem assim deslocam-se aos serviços regionais de agricultura. Não colhe então o argumento de que «nem poderia o legislador ter contemplado a situação particular daquelas unidades orgânicas, já que os primeiros agrupamentos a entrar em funcionamento foram constituídos em data posterior à da publicação do Dec-Lei 106/98».

6. Por outro lado, este diploma não faz qualquer diferenciação entre trabalhadores que prestem serviço na mesma *instituição* ou em *instituições distintas*², aplicando-se aos

¹ Aprova o Regime Jurídico do Abono de Ajudas de Custo e Transporte ao Pessoal da Administração Pública.

² Apenas prevê, no seu art. 11.º, que o abono de ajudas de custo aos trabalhadores em funções públicas que «desempenhem funções noutros serviços e no interesse destes devem onerar as dotações dos organismos onde os deslocados exercem a sua atividade».

docentes que tenham de se deslocar entre ou para escolas do mesmo agrupamento que não constituam o seu domicílio necessário³.

7. Ainda, afigura-se razoável assumir que as medidas que procuram reorganizar serviços e unidades, agrupando-os (tais como a criação de agrupamentos de escolas ou de centros hospitalares), não pretendem constituir um meio para postergar os direitos reconhecidos pelo RJAACCT. Se assim fosse, teria de se aceitar, por absurdo, que os trabalhadores de uma entidade que tenha unidades situadas a 200 km de distância não teriam direito ao abono de ajudas de custo ou transporte sempre que se deslocassem entre ou para unidades da mesma entidade, qualquer que fosse a distância entre elas.
8. Acresce que os limites mínimos que conferem o direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias foram recentemente aumentados de 5 para 20km, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Parece plausível que a esta alteração não tenha sido alheia a tendência para a reorganização administrativa de unidades e serviços territorialmente dispersos, tendo em vista (por esta via e apenas esta) a redução de custos.
9. Por conseguinte, de acordo com o RJAACCT, o direito ao abono de ajudas de custo aos trabalhadores que exercem funções públicas (art. 1.º) deverá ser reconhecido sempre que se encontrem reunidos os seguintes pressupostos (art. 6.º):
 - a. Que se verifique uma deslocação diária (tal como definida pelo art. 4.º) para local situado a uma distância superior a 20 km do domicílio necessário;
 - b. Que se verifique deslocação por dias sucessivos (no sentido que lhe é conferido pelo art. 5.º) para local situado a uma distância superior a 50 km do domicílio necessário;
 - c. Devendo entender-se por domicílio necessário:
 - i. A localidade onde o funcionário aceitou o lugar ou cargo, se aí ficar a prestar serviço; ou, se for colocado em localidade diversa, a localidade onde o funcionário exerce funções (als. a) e b) do art. 2.º);

³ Ainda que iniciem a sua deslocação a partir de casa para outra escola, formalmente a deslocação deve ter-se por iniciada no respetivo domicílio necessário.



- ii. A localidade onde se situa o centro da sua atividade funcional «entendendo-se que a atividade funcional é exercida na localidade onde estão sediados os serviços aos quais estão adstritos os funcionários, onde têm de comparecer no início do período de trabalho e onde é controlada a sua assiduidade»⁴ (al. c) do art. 2.º).
10. Uma vez reunidos estes pressupostos, será devido o abono de ajudas de custo a atribuir nas condições constantes do art. 8.º do RJAACT independentemente de:
- As deslocações se realizarem no âmbito da mesma entidade;
 - Ser apresentada prova de que a deslocação implicou a realização efetiva de despesas adicionais⁵;
 - A frequência das deslocações ser inerente às próprias funções exercidas;
 - As deslocações se realizarem para além do limite de 90 dias previsto no art. 12.º, que é aplicável às deslocações por dias sucessivos⁶.
11. E assim também as deslocações para ou entre escolas do mesmo agrupamento deverão ser entendidas como deslocações em serviço, contabilizadas a partir do domicílio necessário, para efeitos de abono de subsídio de transporte, quando não existam ou não seja possível facultar aos trabalhadores os veículos de serviço necessários, nos termos do art. 18.º do RJAACT. Note-se que, diferentemente das ajudas de custo, as despesas com transporte não se encontram sujeitas por lei a qualquer limite mínimo de distância.

⁴ V. Ac. do Tribunal Central Administrativo Sul de 07.02.2013, Proc. n.º 04656/08, e Ac. do Supremo Tribunal Administrativo de 20.06.2013, Proc. n.º 0981/13, ambos disponíveis em <http://www.dgsi.pt/>.

⁵ Uma vez que, como sublinha o Tribunal Central Administrativo – Sul no acórdão supracitado, a «ajuda de custo, conforme resulta do seu regime legal, não visa, verdadeiramente, compensar despesas efetuadas. Visa, isso sim, compensar despesas que o legislador presume que sejam efetuadas pelo funcionário deslocado em serviço, ainda que efetivamente este as não faça.»

⁶ Uma vez que as deslocações entre unidades hospitalares devem ser qualificadas como *deslocações diárias* (art. V. PAULO VEIGA E MOURA, *Função Pública – Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, 1.º Vol, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2001, p. 353, nota⁽⁸⁷⁸⁾; e já relativamente ao Decreto-Lei n.º 519-M/79, de 28 de dezembro, JOÃO ALFAIA, *Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1988, p. 848.

12. Nestes termos, solicito a V. Ex.^a, Senhora Secretária de Estado, que se pronuncie sobre a questão explanada, transmitindo a este órgão do Estado a posição que, quanto à mesma, vier a ser assumida.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,



(*Henrique Antunes*)