

Exm.º Senhor
Presidente do Conselho Diretivo
do IGEFE – Instituto de Gestão Financeira
da Educação, IP
Av. 24 de julho, n.º 134
1399-029 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2017/12918 – 28/06/2017
Q/3680/2016 (UT4)

Assunto: Declarações à segurança social de tempos de trabalho. Docentes a tempo parcial.

1. Este órgão do Estado tem recebido múltiplas queixas sobre a questão da declaração à segurança social de tempos de trabalho dos docentes a tempo parcial.
2. Da instrução realizada resultou patente a discrepância de procedimentos seguidos pelas escolas nesta matéria, o que levou este órgão do Estado a salientar junto desse Instituto a necessidade de serem divulgadas orientações uniformes junto das escolas.
3. Desde logo, com vista à consideração, para esse efeito, da componente não letiva a que os docentes estão vinculados, o que mereceu já a concordância do IGEFE, assim como do Instituto da Segurança Social, IP (ISS), conforme decorre da correspondência trocada recentemente entre estes dois Institutos. Na verdade, ambos concedem que, como resulta claro do Estatuto da Carreira Docente, a duração semanal de trabalho de um docente com horário incompleto abrange, quer a componente letiva, quer a não letiva¹.

¹ Apenas é de assinalar que, ao contrário do que afirma o ISS, em regra os contratos de trabalho a tempo parcial de docentes não indicam a duração semanal de trabalho total, mas tão só a duração da componente letiva, sendo aquela apurada de forma proporcional, tendo presente que, para um trabalhador a tempo completo, a componente letiva é de 22 ou 25 horas, consoante se trate, respetivamente, de um docente do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário ou de um docente da educação pré-escolar e 1.º ciclo



4. Resta, porém, a questão relativa ao modo de determinar o número de dias a declarar à segurança social quando os docentes celebraram com as escolas um contrato a tempo parcial. Ou seja, sempre que o número de horas diárias de trabalho – com inclusão da componente não letiva – for inferior a 7, o problema reside em saber como é apurado o número de dias mensal a declarar à segurança social.

5. Determina o artigo 16.º do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3.1, o seguinte:

Artigo 16.º
Declaração de tempos de trabalho

1 - Os tempos de trabalho são declarados em dias, independentemente de a atividade ser prestada a tempo completo ou a tempo parcial.

2 - Nos casos em que a atividade corresponda a um mínimo de seis horas de trabalho diário e se reporte a todos os dias do mês, o tempo declarado corresponde a 30 dias.

3 – (...)

4 - Nas situações de trabalho a tempo parcial, de contrato de muito curta duração e de contrato intermitente com prestação horária de trabalho, é declarado um dia de trabalho por cada conjunto de seis horas.

5 - Nos casos em que o número de horas de trabalho, excedente de múltiplos de seis, for igual a três ou inferior, é declarado meio dia de trabalho e, nos restantes casos, mais um dia, com o limite máximo de 30 dias em cada mês.

6. Na comunicação que dirigiu ao ISS, IP², esse Instituto defende que para a aplicação da norma regulamentar citada deve ser adotado o procedimento que é descrito através do exemplo de um docente que esteja vinculado a cumprir metade da duração semanal de trabalho a tempo completo³. Assim, afirma-se aí que:

“A título exemplificativo um docente com horário incompleto, com um contrato de trabalho a termo incerto, com 11 horas letivas, havendo necessidade de calcular o n.º de horas proporcionais da componente não letiva, tem:

22 horas letivas - 35 h semanais

11 horas letivas - x

X = 17,5 h semanais

do ensino básico. Tal facto decorre, crê-se, da circunstância de o horário de trabalho dos docentes não conter a componente não letiva destinada a trabalho individual, conforme estipula o artigo 76.º, n.º 3, do Estatuto da Carreira Docente.

² Referimo-nos ao ofício 10519/2016/IGeFE/NJ, de 2.12.2016.

³ Recorre-se ao procedimento descrito na exemplificação e não na enunciação da regra, uma vez que estas não coincidem: no ponto 8, a fórmula enunciada como a que “*tem vindo a ser utilizada nesta matéria*” é:

“- n.º horas diárias do horário semanal (HD) é igual ao n.º de horas da componente letiva semanal vezes 35h (a dividir por 22h) / 5 dias;

*- n.º de dias mensal a considerar na declaração (NDM) é igual a HD*5 dias (acrescentando mais um dia no caso do arredondamento por excesso e mais meio dia no caso do arredondamento por defeito)”*.

Ao invés, no exemplo é usada a mesma fórmula para o apuramento de HD (n.º de horas diárias do horário semanal), mas depois o n.º de dias a declarar à segurança social é obtido através da seguinte fórmula:

HD*n.º de dias úteis= n.º de horas mensais

n.º de horas mensais/6h=n.º de dias a declarar



$17,5 \text{ h semanais} / 5 \text{ dias uteis} = 3,5 \text{ h diárias de componente letiva e não letiva} * 21 \text{ dias úteis de trabalho}$
 $= 73,5 \text{ h} / 6 \text{ h} = 12,3 \text{ dias} = 12,5 \text{ dias}$

$N.^\circ \text{ de dias a declarar à Segurança Social} = \mathbf{12,5 \text{ dias por mês}}^{24}$

7. O resultado obtido leva-nos necessariamente a duvidar do método adotado: se o que está em causa é a declaração de tempos de trabalho e se, relativamente a um trabalhador a tempo completo são declarados 30 dias de trabalho, um trabalhador a tempo parcial vinculado a *metade* do tempo completo não pode ver declarados menos do que 15 dias de trabalho. Se a entidade empregadora declarar 12,5 dias de trabalho está a reportar à segurança social um número de dias *inferior* ao efetivamente prestado. E, num contrato de duração anual, envolve a declaração, no total, de menos 30 dias ($2,5 * 12$ meses) do que os prestados, o que se refletirá no *acesso* a prestações de segurança social – por via da formação dos respetivos prazos de garantia – e, mesmo, no montante de tais prestações (já que, por exemplo, a pensão de reforma depende da carreira contributiva do trabalhador).

8. Parece seguro afirmar que o problema reside na circunstância de a fórmula de cálculo constante dos ns. 4 e 5 da norma citada em 5. ter como pressuposto uma duração semanal de trabalho a tempo completo de 40 horas semanais. Na verdade, a um período diário de trabalho de 8 horas, prestado em dias úteis, correspondem *grosso modo* 6 horas diárias em 30 dias ($8 \text{ h} * 22 \text{ dias úteis} = 176 \text{ horas mensais}$; $176 \text{ h} / 6 = 29,3$).

9. Quando aplicada a um trabalhador vinculado a tempo parcial (e sendo de 40 horas o período normal de trabalho semanal praticado a tempo completo em situação comparável – cf. artigo 150.º do Código do Trabalho), a fórmula revela-se justa e proporcionada. Assim, a um trabalhador a meio tempo, ou seja que pratique um período semanal de trabalho correspondente a 50% do desempenhado a tempo completo, são apurados 15 dias de trabalho:

$$4 \text{ h diárias} * 22 \text{ dias úteis} = 88 \text{ horas}$$

$$88 \text{ h} / 6 = 14 \text{ dias} + 4 \text{ h} = \mathbf{15 \text{ dias}} \text{ declarados à segurança social}$$

10. Ao invés, e como se viu, quando a duração normal de trabalho semanal a tempo completo corresponda a 35 horas, o trabalhador a meio tempo vê declarados menos do que 15

⁴ Realce nosso.

dias de trabalho, isto é, período inferior a metade do declarado a tempo completo. Do mesmo passo, em qualquer outra situação a tempo parcial não são declarados períodos correspondentes ao trabalho efetivamente prestado e que garantam a proporcionalidade relativamente aos trabalhadores a tempo completo.

11. Deste modo são depreciados princípios estruturantes do nosso ordenamento jurídico fundamental e do sistema de segurança social. Em primeiro lugar, porque não é garantida a veracidade das declarações contributivas (artigo 40.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social⁵ e artigo 71.º, n.º 2, da Lei de Bases da Segurança Social⁶). Mas – mais importante – é introduzido um fator de diferenciação inadmissível, que consubstancia a lesão do princípio da igualdade, expressamente afirmado, no domínio da segurança social, no artigo 7.º da referida Lei de Bases.

12. O princípio da igualdade, como é entendimento uniforme do Tribunal Constitucional, *“obriga a que se trate como igual o que for essencialmente igual e como diferente o que for essencialmente diferente; não impede a diferenciação de tratamento, mas apenas a discriminação arbitrária, a irrazoabilidade, ou seja, o que aquele princípio proíbe são as distinções de tratamento que não tenham justificação e fundamento material bastante”*⁷. Donde resulta que, para se aferir da violação do princípio constitucional da igualdade *“importará perguntar se as normas impugnadas possuem uma justificação material para a “diferenciação” que (eventualmente) estabelecem”*⁸.

13. Ora, o exposto torna patente que a interpretação da norma regulamentar que conduz ao resultado equacionado, ao regular a declaração de tempos de trabalho dos trabalhadores a tempo parcial, consubstancia uma diferenciação de tratamento baseada na duração semanal do período de trabalho a tempo completo em situação comparável, sendo o regime mais favorável se este período for de 40 horas do que se corresponder a 35 horas. Naquele caso, permite a declaração de tempos de trabalho proporcionais e adequados, e neste último não. Ora, este fator – a duração semanal do período de trabalho a tempo completo em situação comparável – não constitui fundamento material bastante para qualquer diferenciação, tanto mais que não sustenta qualquer distinção de regime entre os trabalhadores a tempo completo.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, objeto de múltiplas alterações, a última das quais foi introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

⁶ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social.

⁷ Cfr. Acórdão n.º 1007/96, de 8.10.96, disponível em www.tribunalconstitucional.pt

⁸ Acórdão cit.



14. É que, como bem salienta o Tribunal Constitucional⁹, “*os factores materiais determinantes de um tratamento normativo desigual devem comportar designadamente uma justificação que busque suporte na consonância entre os critérios adoptados pelo legislador e os objectivos da lei, por um lado, e entre estes e os fins cuja prossecução o texto constitucional comete ao Estado, por outro*”. No caso, não há qualquer consonância entre o fator de desigualdade e os objetivos da lei, já que esta, como se referiu, postula exatamente o oposto, ou seja, a declaração fiel e rigorosa dos tempos de trabalho prestado de todos os trabalhadores independentemente do regime de trabalho que lhes é aplicável.

15. Também, no âmbito de um regime de período semanal de trabalho máximo de 35 horas, a comparação entre os tempos declarados nos casos de trabalhadores a tempo completo e de trabalhadores a tempo parcial leva-nos igualmente a concluir não ser observado o necessário equilíbrio ou a devida proporcionalidade da diferenciação que é justificada pela distinta duração dos tempos de trabalho. Na verdade, não pode esquecer-se que o juízo de igualdade postula que, nas diferenciações admissíveis, há que curar de aferir o respeito pelo *equilíbrio* ou, noutra aceção, pela proporcionalidade da desigualdade de tratamento: não basta afirmar a fundamentação material da distinção, impondo-se igualmente ponderar se aquelas razões são suficientemente justificativas da dimensão e profundidade da diferenciação¹⁰.

16. Donde se conclui que a norma regulamentar viola o princípio da igualdade porque trata de modo mais desfavorável, sem fundamento material bastante, os trabalhadores a tempo parcial integrados em regime de trabalho que estipule como limite máximo de duração semanal de trabalho as 35 horas, quando comparados, quer com os trabalhadores a tempo completo integrados no mesmo regime, quer com os trabalhadores a tempo parcial em regime de 40 horas de duração máxima do período semanal de trabalho. Pelo que apenas uma interpretação conforme com a Constituição permitirá salvar o regulamento de um juízo de inconstitucionalidade.

⁹ Acórdão n.º 76/1985, de 6.5.1985, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹⁰ Sobre a matéria, vd. Vitalino Canas, “Constituição prima facie: igualdade, proporcionalidade, confiança (aplicados ao “corte” de pensões)”, E-publica, Número 1, Janeiro de 2014 (disponível em www.e-publica.pt).

17. Para esse efeito, podemos socorrer-nos de outro elemento normativo de inegável relevância: a Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, que define as 35 horas de trabalho como limite máximo semanal dos períodos normais de trabalho dos trabalhadores em funções públicas. Determina esta Lei, no artigo 4.º, que *“da redução do tempo de trabalho prevista na presente lei não pode resultar para os trabalhadores a redução do nível remuneratório ou qualquer alteração desfavorável das condições de trabalho”*.

18. Na medida em que os direitos dos trabalhadores em matéria previdencial, porque estritamente ligados ao exercício laboral, podem incluir-se num conceito lato de “condições de trabalho”, somos levados a afirmar que esta Lei não admite que, por força da fixação em 35 horas do período semanal de trabalho, venha a resultar a declaração de tempos de trabalho à segurança social mais desfavoráveis do que quando os mesmos trabalhadores estavam, aliás no exercício das mesmas funções, sujeitos a um período máximo de 40 horas semanais. Ou, noutra perspetiva, *impõe* que os trabalhadores em funções públicas não sejam prejudicados na declaração dos tempos de trabalho à segurança social quando tal prejuízo decorra, como é o caso, da diminuição daquele período máximo de 40 para 35 horas.

19. É neste comando legal que deve ancorar-se uma atuação corretiva do resultado a que conduz a interpretação literal e isolada do artigo 16.º, ns. 4 e 5, do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011: se a redução dos tempos máximos de trabalho semanal dos trabalhadores em funções públicas não pode ter como efeito a prestação de declarações à segurança social mais desfavoráveis, então o apuramento do número de dias a declarar deve corresponder àquele que seria feito se os docentes a tempo completo estivessem, ainda, sujeitos a um período normal de trabalho semanal de 40 horas.

Crê-se, assim, Senhor Presidente, que até à reformulação do artigo 16.º, ns. 4 e 5, do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011 – pelo que este órgão do Estado pugnaré – justifica-se a emissão de orientações dirigidas às escolas no sentido de:

a) No cálculo dos tempos de trabalho à segurança social dos docentes a tempo parcial, ou seja, com horário incompleto, deve ser tido em conta que a duração semanal de trabalho abrange a componente letiva e a componente não letiva;



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Provedor-Adjunto

b) Uma vez que a fórmula constante do artigo 16.º, ns. 4 e 5 do referido Decreto Regulamentar pressupõe um período normal de trabalho semanal de 40 horas, o apuramento não desfavorável dos tempos de trabalho dos docentes a tempo parcial exige, por força do artigo 4.º da Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, assim como do princípio da interpretação conforme à Constituição, que se calcule a duração semanal de trabalho como se, a tempo completo, os docentes estivessem vinculados a 40 horas.

Por fim, solicito a V.Ex.^a que informe este órgão do Estado da posição que vier a ser tomada sobre o assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Provedor-Adjunto,

(*Henrique Antunes*)