

PARECER

ÍNDICE¹

- § 1 Delimitação da questão colocada.
- § 2 O IRN: enquadramento jurídico.
- § 3 Caracterização da carreira dos atuais oficiais de registo.
- § 4 Direito aplicável ao caso
 - 4.1. Qualificação do regime remuneratório dos atuais oficiais de registo como um regime jurídico excecional.
 - 4.2. A possível qualificação do regime remuneratório dos atuais oficiais de registo como um regime jurídico meramente especial.
 - 4.3. Outros argumentos.
- § 5 Conclusão.

¹ Abreviaturas utilizadas:

CC – Código Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

CT – Código do Trabalho

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DL – Decreto-Lei

IGF – Inspeção Geral das Finanças

IRN – Instituto dos Registos e do Notariado

LOE – Lei do Orçamento de Estado

LVCR – Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações – Funções Públicas)

PGR – Procuradoria-Geral da República

§ 1 Delimitação da questão colocada.

I. A questão em análise consiste em aferir da aplicabilidade aos trabalhadores das antigas carreiras especiais de escriturário e ajudantes do registo e do notariado (correspondentes aos atuais oficiais de registo) das alterações (ou também denominadas revalorizações indiciárias) previstas nos decretos de execução orçamental referentes aos anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004 (constantes, em concreto, do disposto nos artigos 41.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio, 49.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de março, 41.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de fevereiro, 41.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de março, e 43.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de março).

II. Em primeiro lugar, importa referir que o presente assunto é colocado após o decurso e a conclusão de diversas ações, que correram os seus termos, quer em tribunais arbitrais, quer em tribunais judiciais. Ainda relevante é o facto de, nestas decisões, se encontrar o entendimento de que os referidos diplomas de execução orçamental constituem um regime geral que, por referir, na sua letra, tanto a carreira geral, como as carreiras especiais, se impõe de igual modo às carreiras que correspondem aos atuais oficiais de registo, com a consequente aplicabilidade das respetivas valorizações remuneratórias. Assim, não se olvida a possível dificuldade de aceitação de uma solução diversa da resultante de uma jurisprudência que parece já assumir alguns indícios de estabilidade.

A circunstância de muitas das questões já se encontrarem em definitivo decididas não retira, de modo algum, a relevância do problema, dada a multiplicidade de outros casos em que este igualmente se coloca.

Nesta medida, tendo presente este enquadramento, afigura-se que uma solução possível poderia passar pelo recurso a meios alternativos de resolução de litígios - em detrimento da via judicial -, com especial destaque para a arbitragem voluntária; outro caminho, seria a outorga de uma convenção coletiva, acompanhada de portaria de extensão, que dirimisse o dissenso.

III. Está em causa um problema de interpretação do enquadramento jurídico aplicável aos atuais oficiais de registo, em particular, e à generalidade dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, durante o período temporal concretamente enunciado, pelo que a análise e apresentação de uma solução passará pelos seguintes passos: (i) Estatuto do IRN; (ii) Caracterização da carreira dos atuais oficiais de registo, incluindo a evolução legislativa referente à componente remuneratória; (iii) Direito aplicável ao caso.

IV. Assim, começaremos por descrever, em pormenor, a carreira dos atuais oficiais de registo, em especial nos aspetos concernentes ao âmbito remuneratório, por forma a concluir pela existência ou não de regras que constituem um quadro especial, ou, até excecional, relativamente ao regime comum.

A caracterização da natureza do regime é fulcral, porquanto, nas decisões arbitrais e judiciais que se pronunciaram acerca desta questão foi assumido o entendimento de que a lei geral posterior revogou a lei especial. Este entendimento foi adotado: (i) sem desenvolvimento da exigência de uma *intenção inequívoca* do legislador, requisito necessário para a revogação de lei especial pela lei geral; (ii) sem a ponderação da hipótese de, no quadro especial dos atuais oficiais de registo, se encontrarem também, porventura, disposições com carácter excecional.

Importa assim averiguar a exata natureza do regime, já que a resposta a esta questão poderá ser relevante para a solução final a propor.

Essa caracterização e qualificação será o ponto prévio face à análise dos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004, porquanto estes constituem, necessariamente, um regime comum à generalidade dos trabalhadores em funções públicas. De seguida, a aplicação das regras de interpretação e de revogação das normas jurídicas permitirá concluir pela aplicabilidade ou não do referido regime de revalorizações remuneratórias aos atuais oficiais de registo, propondo-se, por fim, a solução normativa a dar ao caso.

§ 2 O IRN: enquadramento jurídico.

I. A análise do enquadramento jurídico aplicável ao IRN passará por uma apreciação da evolução legislativa, tendo presente a questão da legitimidade do IRN para a questão do pedido de revalorização remuneratória nos anos de 2000 a 2004.

A Lei 2049, de 6 de agosto de 1961, estabeleceu a organização dos serviços de registo e de notariado, nela se contendo várias disposições sobre a remuneração do pessoal destes serviços.

De acordo com o artigo 142.º deste diploma, da receita emolumentar apurada em cada mês era deduzida a importância necessária para pagar os vencimentos e outros abonos ao pessoal do quadro auxiliar. Se, em determinado mês, essa quantia fosse insuficiente para efetuar o pagamento dos vencimentos, o § único deste artigo determinava que tal pagamento ficava a cargo do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça, que adiantaria as quantias necessárias para esse efeito. Depois de feita a dedução referida neste artigo 142.º, resultava a receita líquida da conservatória, a qual saía a participação emolumentar (artigos 143.º e 150.º).

II. Seguidamente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 523/72, de 19 de dezembro, que estabeleceu a Lei Orgânica do Ministério da Justiça. De acordo com o artigo 1.º, alínea c), deste diploma, a Direção-Geral dos Registos e do Notariado estava integrada no Ministério da Justiça, competindo-lhe “*orientar os serviços dos registos civil, predial, comercial e de propriedade automóvel, os serviços do notariado e de identificação, superintender na sua organização e funcionamento, e ainda efectuar os estudos relativos ao aperfeiçoamento dos mesmos serviços*” (artigo 9.º).

De referir é, igualmente, o Decreto n.º 198/73, de 3 de maio, que estabeleceu o Regulamento da Direção-Geral dos Registos e do Notariado.

III. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, aprovou a nova Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado, tendo estabelecido novas regras relativamente à organização dos diversos serviços e à situação dos seus funcionários. Na parte introdutória deste diploma, o legislador sublinha o investimento na carreira de conservador e de notário, decorrente da aposta no curso de formação profissional, bem como a autonomização em carreiras distintas dos ajudantes e dos escriturários, prevendo-se para estes um sistema de promoção automática em função da antiguidade e da classificação de serviço.

A nível remuneratório, para as carreiras de ajudante e de escriturário, *“adopta-se um sistema paralelo ao dos conservadores e notários, com subida significativa das letras e actualização da participação emolumentar”*.

Nestes termos, o artigo 54.º deste diploma declarava, no seu n.º 1, que *“A participação emolumentar é determinada para conservadores e notários pela aplicação das seguintes percentagens sobre a receita mensal líquida (...)”*. Estabelecia ainda o n.º 5 deste artigo que *“A participação emolumentar corresponde ao vencimento de exercício e só é de abonar nos casos em que a este haja direito”*.

Por sua vez, de acordo com o artigo 61.º, n.º 1, aos oficiais de registo e do notariado era também abonada, *“a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça”*. O n.º 2 do preceito concretizava que *“A percentagem a que se refere o número anterior, a proporção da sua distribuição pelo pessoal que a ela tenha direito e as normas a que deve obedecer a respectiva atribuição e liquidação são fixadas em portaria do Ministro da Justiça”*, sendo que esta participação emolumentar era considerada, para todos os efeitos, vencimento de exercício (artigo 61.º, n.º 4).

De notar que, de acordo com o artigo 66.º, n.º 1, alínea j), o pagamento da participação emolumentar que fosse atribuída aos oficiais de registo e do notariado e aos chefes de secção da Conservatória dos Registos Centrais,

constituía uma despesa a cargo do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.

IV. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 40/94, de 11 de fevereiro, aprovou a Lei Orgânica da Direção-Geral dos Registos e do Notariado (DGRN), do Ministério da Justiça, definindo as suas atribuições, órgãos, serviços e respetivas competências. O novo regime privilegiava a eficiência e a eficácia dos serviços de registo e de notariado e tinha em vista também a adaptação às modificações legislativas em matéria de regime jurídico de pessoal.

V. O Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de julho, integrava a Direção-Geral de Registos e de Notariado na administração direta do Estado (artigo 4.º, alínea i)).

Este diploma procedeu ao *“reforço da capacidade de administração do sistema passa pela clarificação das competências da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado sobre os serviços desconcentrados do registo e notariado”*.

De acordo com a alínea g) do artigo 16.º, era à Direção-Geral de Registos e de Notariado que competia processar as remunerações do pessoal dos registos e do notariado.

VI. Assim, foi apenas com o Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de outubro, que aprovou a nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, que foi criado o IRN – Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (artigo 5.º, alínea b)). De acordo com o introito deste diploma, *“na perspectiva de incentivar a geração de receitas próprias através da prestação de serviços a entidades públicas e privadas, a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado é reestruturada, passando a designar-se Instituto dos Registos e do Notariado e a estar integrada na administração indirecta do Estado”*.

O artigo 18.º, n.º 2, alínea g) deste diploma, relativo às atribuições do IRN, indicava, precisamente, a de *“Coordenar a elaboração e a execução e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos serviços dos*

registos e processar as remunerações e outros abonos dos funcionários em exercício de funções nos serviços dos registos”.

VII. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de abril, aprovou a orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado e definiu as suas atribuições, órgãos e competências. Neste diploma, destaca-se o artigo 17.º, n.º 2, nos termos do qual *“Até à implementação do plano de contas a que se refere o número anterior [Plano Oficial de Contabilidade Pública], a liquidação e o processamento das remunerações do pessoal dos serviços de registo ficam a cargo desses serviços e o seu pagamento fica a cargo dos serviços centrais do IRN, I. P.”.*

Assim, o IRN sucedeu nas atribuições da DGRN, mantendo-se o regime jurídico de função pública aplicável ao seu pessoal.

Deste modo, é ao IRN que compete, atualmente, o cumprimento das obrigações de processamento de vencimentos e demais encargos remuneratórios com os trabalhadores dos serviços de registos e notariado².

² É ainda de referir a Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (LOE 2007), cujo artigo 133.º procedeu à extinção do Cofre Geral dos Tribunais, do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e do Fundo de Garantia Financeira da Justiça, sendo que, aos dois primeiros organismos, sucedeu o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

§ 3 Caracterização da carreira dos atuais oficiais de registo.

I. A carreira dos atuais oficiais de registo, como é sobejamente reconhecido, corresponde a uma carreira especial³. Para além desta caracterização, e, reportando-nos especificamente ao período temporal até 2019, adiantaremos desde já que, a nosso ver, se trata igualmente de uma carreira especial com regime especificamente subtraído ao regime comum, aspeto que se desenvolverá mais adiante.

Destacam-se os principais aspetos na sua evolução legislativa:

1. Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, que aprovou a nova lei orgânica dos Serviços de Registo e Notariado, que compreendem a conservatória dos registos centrais, as conservatórias do registo civil, as conservatórias do registo predial, as conservatórias do registo comercial, as conservatórias do registo automóvel, os cartórios notariais e os arquivos centrais. Neste diploma, são de referir os seguintes preceitos:
 - a. *Artigo 61.º, n.º 1: Aos oficiais de registo e do notariado é abonada, a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.*
 - b. *Artigo 63.º, n.º 1: Os emolumentos especiais cobrados pela realização de atos de registo civil e do notariado fora das repartições e os cobrados pela elaboração e feitura de requerimentos a que se refere o n.º 1 do artigo 68.º do presente diploma revertem, como emolumentos de natureza pessoal sujeito aos descontos legais, em proveito dos funcionários da repartição, na proporção dos respetivos ordenados.*

³ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública. Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, 1.º Volume, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, afirma, na p. 67, que “Da estruturação de um quadro de pessoal por grupos decorre imperativamente a existência de carreiras”, acrescentando, na página seguinte, que “Uma carreira corresponde, assim, ao somatório das graduais categorias que partilham uma identidade funcional correspondente a uma dada profissão”.

2. Decreto-Lei n.º 52/89, de 22 de fevereiro, que procedeu à revalorização das carreiras dos registos e do notariado e alterou o Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro (orgânica dos Serviços de Registo e Notariado);
3. Decreto-Lei n.º 131/91, de 2 de abril, que estabeleceu as escalas indicíarias relativas aos vencimentos dos conservadores, dos notários e dos oficiais dos registos e do notariado.

II. O aspeto mais peculiar relativamente a esta carreira especial é, sem sombra de dúvida, o regime aplicável à composição da remuneração destes trabalhadores.

A remuneração é a contraprestação do trabalho prestado e constitui a obrigação principal do empregador, encontrando-se protegida pela tutela constitucional⁴. Assim, a Constituição *“assegura a todos os trabalhadores o direito à retribuição do trabalho, segundo a sua quantidade, natureza e qualidade. Semelhante direito é reconhecidamente assumido como um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias”*⁵⁻⁶.

De acordo com o disposto no artigo 59.º, n.º 1, alínea a), da Constituição, *“Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito 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”*.

⁴ Sobre a retribuição, cfr. Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 568 e seguintes, assinalando em particular a conceção restrita de retribuição adotada pelo Direito do trabalho, entendida como a contrapartida da atividade do trabalhador, efetuada de forma regular ou periódica, em dinheiro ou em espécie, nela se incluindo tanto a retribuição base, como outras prestações, denominadas de complementos salariais.

Cfr., ainda, Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do Trabalho*, Parte II – Situações Laborais Individuais, 8.ª edição, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 549 e seguintes, destacando, nas pp. 573 e seguintes, os princípios gerais e a tutela do trabalhador em matéria remuneratória, em especial o princípio da igualdade.

⁵ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 259.

⁶ Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública. Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 208.

Relativamente a esta norma, como assinala Veiga e Moura, “Ao reconhecer um direito à retribuição em função da quantidade, natureza e qualidade do trabalho, o legislador constitucional legitima a estrutura bicéfala do sistema retributivo da função pública. Por um lado, e em homenagem ao princípio da igualdade, impõe-se uma total paridade remuneratória entre funcionários e agentes posicionados em idêntico lugar na hierarquia do serviço. Porém, esta paridade é acompanhada por disparidades correctoras, fundadas nas particulares circunstâncias da prestação laboral, o qual justifica a instituição de suplementos à remuneração. Deste modo, a par de remunerações principais igualitárias, o sistema retributivo compreende remunerações complementares essencialmente desigualitárias.”⁷⁻⁸⁻⁹.

III. Existem particularidades próprias da remuneração dos trabalhadores com contratos de trabalho em funções públicas (outrora denominados por funcionários públicos), face àquele que é o regime comum no Direito Privado.

Em primeiro lugar, contrariamente ao que se verifica no Direito do Trabalho, a remuneração de um trabalhador em funções públicas é fixada unilateralmente pelo empregador e através de lei¹⁰, e não por meio de acordo contratual.

Acresce, em segundo lugar, que,

“A remuneração do funcionário chama-se vencimento e pode consistir no recebimento periódico e regular de quantia certa, paga pelo cofre da pessoa colectiva servida (ordenado) ou na faculdade de perceber, pelos

⁷ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 259, nota 576.

⁸ Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., p. 208.

⁹ Portanto, como afirmam Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., p. 209: “Esta mesma obrigatoriedade de diferenciar a remuneração em função da quantidade, natureza ou qualidade não deixou, aliás, de ser interiorizada pelo legislador ordinário, seja ao prever os suplementos remuneratórios (que se destinam a remunerar uma quantidade e uma natureza diferente do trabalho), seja ao consagrar prémios de desempenho (que se destinam a remunerar uma qualidade diferente do trabalho), seja ao instituir alterações de posicionamento remuneratório (que estão dependentes da qualidade do trabalho)”.

¹⁰ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 261.

*actos funcionais praticados, determinadas taxas fixadas na lei e pagas pelos utentes (emolumentos)*¹¹⁻¹²⁻¹³.

Por conseguinte, nem sempre a remuneração destes trabalhadores corresponde a uma quantia certa, regular e periodicamente paga pelo empregador. Nalguns casos, a remuneração comporta, igualmente, o direito a receber um determinado valor decorrente de taxas fixadas na lei e pagas pelos utentes, sob a forma de emolumentos.

Na verdade, o sistema retributivo da função pública estabelecido no final do século XX era complexo, não apenas pela proliferação legislativa, mas também *“porque nele coexistem de forma arbitrária as mais diversas soluções: - diuturnidades gerais e especiais; - sistemas autónomos de remunerações para alguns corpos especiais, mas fixado cada um deles de forma aleatória e sem qualquer correlação; - sistemas múltiplos de remunerações acessórias (prémios da mais diversa ordem, participações emolumentares, suplementos especiais, dedicação exclusiva, tempo completo, tempo integral, etc.), com quasi total disfuncionalidade.*”¹⁴.

Este foi o motivo de sucessivas reformas e modificações, fruto da coexistência e da sucessão de múltiplos regimes, em diplomas de diferente natureza jurídica e factor de dificuldade acrescida no tratamento destas matérias durante esse mesmo período.

IV. Ainda que atualmente tal já não se verifique, durante um longo período de tempo, a classificação administrativa de vencimento integrava os conceitos

¹¹ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II – Agentes e Bens – Serviços Públicos – Polícia – Garantias – Processo Administrativo, 10.^a edição, revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 1991, p. 764.

¹² Também de acordo com o artigo 16.^º, § 2, do Decreto n.º 15538, publicado no *Diário do Governo*, Série I, N.º 124, de 1 de junho de 1928, que teve em vista reprimir abusos muitas vezes verificados na acumulação de cargos públicos, *“É considerado vencimento, para todos os efeitos legais, toda e qualquer remuneração pecuniária que o funcionário perceba.”*

¹³ Já na vigência da Lei n.º 12-A/2008, afirma que *“A remuneração constitui a contrapartida económica da prestação do trabalho”*. Assim, cf. Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., p. 208.

¹⁴ António de Sousa Franco, *Revisão do Sistema Retributivo da Função Pública*, Sep. de: Revista do Tribunal de Contas, n.º 3 (1989), p. 38.

de *vencimento de categoria* e de *vencimento de exercício*¹⁵⁻¹⁶⁻¹⁷. Pela sua relevância, transcreve-se a lição de Marcello Caetano:

“O vencimento principal é a remuneração certa ou remuneração-base do cargo público, fixada por lei independentemente das circunstâncias relativas à pessoa que nele será provida, e ao lugar e ao modo do respectivo exercício”, podendo consistir “em ordenado (ou soldo, para os militares), ou emolumentos, e nele se compreendem os suplementos, subvenções ou melhorias que sejam concedidas genericamente a todos os funcionários, bem como o direito a habitação ou o abono para fardamento inerente a um cargo”¹⁸⁻¹⁹.

V. A componente referente ao vencimento de exercício implicava, em regra, o efetivo exercício de funções, sem prejuízo de exceções devidamente previstas na lei²⁰.

¹⁵ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 765.

¹⁶ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 268, define esta componente como “a contrapartida pecuniária devida aos funcionários públicos e aos agentes administrativos pela ocupação de um dado lugar na hierarquia de um serviço público”.

¹⁷ A componente do vencimento de exercício era, também, considerada para efeitos de aposentação, como decorre do disposto no artigo 11.º do Decreto n.º 16669, publicado no *Diário da República*, I Série, N.º 70, de 27 de março de 1929: “Para efeitos de aposentação considera-se vencimento o seguinte: 1.º O vencimento de categoria e exercício correspondente ao cargo desempenhado, mesmo que, no todo ou em parte, seja satisfeito por cofres de emolumentos ou organismos similares; (...)”.

¹⁸ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 767.

¹⁹ Não obstante, diga-se que, atualmente, esta noção se encontra desajustada da realidade, como salienta Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública e sistema de fontes*, AAFDL, Lisboa, 2019, p. 375, “em razão de 3 importantes vectores. Em primeiro lugar, porque se introduziu na Administração Pública o sistema de avaliação de desempenho e o pagamento em função do mérito. Por outro lado, houve uma clara separação entre a relação laboral e a relação previdencial (...). Finalmente, porque se passou a admitir a negociação das posições remuneratórias no acesso a determinados postos de trabalho, seja qual for o tipo de vínculo (cfr. artigo 38.º da LTFP).”.

²⁰ Sobre estas situações, cf. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 766: “Efectivamente, são vencimentos de exercício todos os que, em princípio, só devem ser abonados quando o funcionário se encontre no efectivo desempenho das funções do cargo e por efeito desse desempenho. Sòmente em casos especiais a lei permite que o funcionário receba esses vencimentos sem se encontrar no desempenho do seu cargo: tais são os casos de licença para férias, ou de afastamento por motivo do exercício de outras funções públicas que não tenham remuneração própria e de que sejam incumbidos, sem que legalmente possam eximir-se (Cód. Adm., art. 538.º, e Dec. N.º 19478, arts. 12.º, § 1, e 16.º. § ún.). Em regra, as situações em que o funcionário tem direito a vencimento sem exercer o cargo apenas dão lugar ao abono da parte correspondente à categoria.”.

Contudo, o montante do vencimento de exercício é “*determinado em função da posição ocupada pelo funcionário na hierarquia administrativa e já não de acordo com o seu zelo, dedicação, competência e trabalho*”, ainda que se apresente “*como o correspondente económico da prestação de trabalho, rectius, do exercício efectivo de funções*”²¹.

Veiga e Moura assinala que não se trata tanto de retribuir o trabalho prestado, como de, através desta remuneração base, espelhar “*a posição hierárquica ocupada pelo funcionário ou agente*”²².

Por outro lado, ainda antes de avançar para o caso concreto, afigura-se de destacar que, desde longa data, o legislador consagrou e protegeu o recebimento de *emolumentos* pelos funcionários públicos; mesmo quando se sentiram imperiosas necessidades de reforma dos vencimentos da função pública, estas não afetaram nem colocaram em causa o recebimento destes valores²³.

VI. Como é sabido, o sistema de carreiras da função pública comporta, desde sempre, a carreira geral e as carreiras especiais, enquadrando-se nesta última classificação as categorias dos atuais oficiais de registo.

Contudo, sendo certo que se trata de carreira especial, a verdade é que, dentro das carreiras especiais, e, em particular, no *domínio remuneratório*, o

²¹ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 261.

²² Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 269.

²³ Neste sentido, veja-se, por exemplo, o conteúdo do Ponto IV do Decreto nº 26.115, que procedeu à Reforma de vencimentos do funcionalismo civil, publicado no Suplemento ao *Diário do Governo*, I Série, N.º 272, de 23 de novembro de 1935:

“IV – *Emolumentos.*

A reforma não é nem deveria ser radical nesta questão.

Nós termos actualmente o emolumento pessoal, única remuneração de serviços prestados directamente ao público por determinado funcionário. Ficou dito acima que não se referia a estes a reforma e por isso também não se toca nos emolumentos que percebem. Temos, além disso, o emolumento que se acumula ou conjuga com o vencimento orçamental e o cofre de emolumentos que funciona como distribuidor equitativo de suplemento de ordenados ou das remunerações por serviços especiais prestados.

Criados algumas vezes para aumentar vencimentos em que não havia a coragem de tocar abertamente, os cofres não são alimentados só por emolumentos mais ou menos devidos aos funcionários, mas também por adicionais a impostos do Estado permitidos para aquele fim.

(...)

O problema de saber até que ponto poderiam ser mantidos em benefício directo do funcionário, sem prejuízo de princípios fundamentais da reforma, foi resolvido com a conservação do emolumento pessoal, pelo serviço prestado directamente ao público e pela fixação do limite do total das remunerações percebidas, que não pode ultrapassar certa percentagem dos vencimentos fixos da categoria superior na respectiva escala.”.

regime aplicável aos trabalhadores das conservatórias e do notariado assume feições específicas, justificativas de uma regulação que não se reconduz ao regime geral. Sendo especial, nada obsta a que, no seu seio, se encontrem ainda disposições de natureza excecional, aspeto que será desenvolvido no Ponto 4.

Neste momento, importa sublinhar que a expressa separação entre o regime jurídico aplicável à carreira geral e às demais carreiras especiais, por um lado, e o regime jurídico aplicável ao pessoal das conservatórias e do notariado é, desde logo, claramente estabelecida no Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho. Através diploma, foram definidos os *Princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública*, estabelecendo-se, assim, o *Novo Sistema Retributivo*, que entrou em vigor a 1 de outubro de 1989, baseado em “*princípios de equidade interna e externa*”²⁴.

Com efeito, até outubro de 1989, era atribuído aos funcionários públicos um vencimento principal de acordo com uma letra, ao qual acrescia um conjunto de vencimentos acessórios, tais como diuturnidades, gratificações especiais pelo desempenho de funções, subsídios, abonos, etc.²⁵

Em contrapartida, o novo regime instituído neste Decreto-Lei determinou que passaram a existir apenas (i) remuneração base, (ii) suplementos, (iii) prestações sociais e subsídio de refeição²⁶.

Assim, no que concerne à *generalidade dos trabalhadores*, o artigo 17.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, substituiu a remuneração com base no sistema de letras, pelo sistema de índices remuneratórios: “*A remuneração base é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está posicionado.*”.

²⁴ Sobre este tema, cf. Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., p. 377.

²⁵ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., pp. 268 e 269.

²⁶ Artigo 15.º (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.

2 - Não é permitida a atribuição de qualquer tipo de abono que não se enquadre nas componentes referidas no número anterior.

Contudo, e apesar de se aplicar tanto à carreira geral, como às especiais, o diploma não incluiu no elenco de situações especiais o caso concreto dos trabalhadores dos registos, como decorre do disposto no seu artigo 16.º. Aliás, a situação dos trabalhadores das conservatórias é expressamente excluída do âmbito deste diploma, cujo artigo 41.º estabelece o seguinte:

Salvaguarda de regimes especiais

1 - Ao pessoal dirigente aplica-se o respectivo estatuto e as disposições do presente diploma sobre matéria retributiva.

2 - O disposto neste diploma em matéria de ingresso na função pública não prejudica os direitos reconhecidos no âmbito dos incentivos à expansão da rede escolar e ao aperfeiçoamento dos recursos educativos.

3 - As disposições do presente diploma sobre relação jurídica de emprego não prejudicam regimes especiais que prevejam a eleição como forma de provimento.

*4 - Ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos e dos serviços públicos abrangidos pelo regime aplicável às empresas públicas ou de contrato individual de trabalho, **bem como das conservatórias, cartórios notariais e às situações identificadas em lei como regime de direito público privativo, aplicam-se as respectivas disposições estatutárias.***

5 - Ao pessoal dos consulados e missões diplomáticas aplica-se a legislação em vigor.

(destaque nosso)

Ora, verifica-se que a estes trabalhadores era aplicável, diferentemente, o disposto no artigo 61.º do DL n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, que estabeleceu a Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado, nos termos do qual, aos Oficiais do Registo e do Notariado é abonado, a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor dos Cofres dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça²⁷.

²⁷ Artigo 61.º

1 - Aos oficiais de registo e do notariado é abonada, a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.

VII. Seguidamente, há a referir o DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que estabelecia regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas, procedendo assim ao desenvolvimento e à regulamentação dos princípios gerais contidos no DL n.º 184/89, designadamente em matéria salarial²⁸. O artigo 4.º, n.º 1, do DL n.º 353-A/89 determinava que a remuneração base era determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário estava posicionado em cada momento, cujo limite máximo era o índice 900 para a escala salarial do regime geral²⁹. Como vimos, é na remuneração base que o legislador insere os conceitos de vencimento de categoria e de vencimento de exercício (artigo 5.º do DL n.º 353-A/89, de 16 de outubro).

Neste domínio, através da Portaria conjunta n.º 904-A/89, de 16 de outubro, o Primeiro-Ministro e o Ministro das Finanças fixaram a remuneração base mensal correspondente ao índice 100 das carreiras geral e especial, a qual seria, anualmente, objeto de atualização³⁰. E, de facto, esta componente remuneratória foi sucessivamente objeto de alteração, destacando-se, no período temporal em causa, os seguintes diplomas:

- a) Portaria n.º 239/2000, de 29 de abril, que modificou o índice 100 nos seguintes termos: *“O índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral*

2 - *A percentagem a que se refere o número anterior, a proporção da sua distribuição pelo pessoal que a ela tenha direito e as normas a que deve obedecer a respectiva atribuição e liquidação são fixadas em portaria do Ministro da Justiça.*

3 - *Também é abonada percentagem emolumentar, fixada nos números antecedentes, ao chefe de secção da Conservatória dos Registos Centrais.*

4 - *A participação emolumentar é considerada, para todos os efeitos, vencimento de exercício.*

²⁸ Sobre este tema, cf. Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., p. 378.

²⁹ Cf. também o disposto no artigo 17.º, n.º 1, do DL n.º 184/89.

³⁰ Veja-se, a este propósito, o disposto nos seguintes diplomas: Portaria n.º 53/91, de 19 de janeiro; Portaria n.º 77-A/92, de 5 de fevereiro; Portaria n.º 1164-A/92, de 18 de dezembro; Portaria n.º 79-A/94, de 4 de fevereiro; Portaria n.º 1093-A/94, de 7 de dezembro; Portaria n.º 101-A/96, de 4 de abril; Portaria n.º 60/97, de 25 de janeiro; Portaria n.º 29-A/98, de 16 de janeiro; Portaria n.º 147/99, de 27 de fevereiro; Portaria n.º 239/2000, de 29 de abril; Portaria n.º 80/2001, de 8 de fevereiro.

e de regime especial é actualizado em 2,5%, sendo fixado em 58 383\$00”, correspondendo, assim, a € 291,21;

b) Portaria n.º 80/2001, de 8 de fevereiro, que modificou o índice 100 nos seguintes termos: “O índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial é atualizado em 3,71%, sendo fixado em 60549\$00”;

c) Portaria n.º 88/2002, de 28 de janeiro: “O índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial é actualizado em 2,75%, sendo fixado em (euro) 310,33”;

d) Portaria n.º 303/2003, de 14 de abril: “1.º O índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial mantém o valor de (euro) 310,33. (...) 3.º Mantém-se, também, nos valores actualmente em vigor: a) As remunerações base do pessoal abrangido pelo presente diploma que não coincidam com qualquer índice das escalas salariais cujo valor se situe acima de (euro) 1008,57; (...) 5.º São actualizadas em 1,5% as remunerações base do pessoal abrangido pelo presente diploma que não coincidam com qualquer índice das escalas salariais e cujo montante seja inferior a (euro) 1008,57”;

e) Portaria n.º 205/2004, de 3 de março: “1.º O índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial mantém o valor de € 310,33. (...) 3.º Manté(ê)m-se, também, nos valores actualmente em vigor: a) As remunerações de base do pessoal abrangido pelo presente diploma que não coincidam com qualquer índice das escalas salariais cujo valor se situe acima de € 1024,09; (...) 5.º São actualizadas em 2% as remunerações de base do pessoal abrangido pelo presente diploma que não coincidam com qualquer índice das escalas salariais e cujo montante seja inferior a € 1024,09.”³¹.

³¹ No período temporal subsequente, há a referir a Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de janeiro; a Portaria n.º 229/2006, de 10 de março; Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de janeiro; Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro; Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

VIII. No que concerne ao vencimento de exercício, o DL n.º 353-A/89 manteve, no seu artigo 5.º, a solução anteriormente consagrada no artigo 529.º do Código Administrativo³²:

1 - *A remuneração base integra a remuneração de categoria e remuneração de exercício.*

2 - *A remuneração de categoria é igual a **cinco sextos da remuneração base**, acrescida dos suplementos que se fundamentem em incentivos à fixação em zonas de periferia e em transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro.*

3 - *A remuneração de exercício é igual a **um sexto da remuneração base**, acrescida dos suplementos não referidos no número anterior a que eventualmente haja lugar.*

(destaque nosso)

Assim, a remuneração de categoria correspondia a cinco sextos da remuneração base e destinava-se “a remunerar o lugar ocupado no seio da hierarquia”; a remuneração de exercício correspondia a um sexto da remuneração base e “pretende, fundamentalmente, retribuir o exercício efectivo das funções próprias de uma dada categoria”³³⁻³⁴.

Era, pois, este, o regime geral aplicável aos trabalhadores. Todavia, tal como o DL n.º 184/89, também o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, ressaltou a situação especial dos trabalhadores dos registos e notariado. Com efeito, o artigo 43.º, n.º 1, novamente com a epígrafe “Salvaguarda de regimes especiais”, determinava o seguinte:

“Ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos e dos serviços públicos abrangidos

³² “Os vencimentos dos funcionários administrativos dividem-se em vencimento de categoria e vencimentos de exercício.

§ 1.º Considera-se vencimento de categoria 5/6 do ordenado atribuído ao cargo.

§ 2.º Consideram-se vencimentos de exercício o sexto restante do ordenado e todos os demais proventos certos e incertos atribuídos para remuneração das funções.”

³³ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 269.

³⁴ Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., pp. 240 e 241, assinalam que “a remuneração de exercício só será perdida nas situações taxativamente enunciadas na lei, o que significa que, destinando-se a remuneração de exercício a remunerar o efectivo exercício de funções, haverá lugar ao seu processamento em todas as situações em que não haja «service fait», desde que a lei não imponha nesse caso a perda da remuneração de exercício”.

pele regime aplicável às empresas públicas ou de contrato individual de trabalho, bem como das conservatórias, cartórios notariais, e às situações identificadas em lei como regime de direito público privativo aplicam-se as respectivas disposições estatutárias”.

(destaque nosso)

Por conseguinte, manteve-se aplicável então o disposto no supra citado artigo 61.º do DL n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, nos termos do qual, aos Oficiais do Registo e do Notariado é abonado, a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor dos Cofres dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça³⁵.

IX. Desta breve nótula legislativa, resulta a confirmação das duas afirmações previamente feitas:

Por um lado, a caracterização da carreira dos atuais oficiais de registo como uma *carreira especial*.

Por outro lado, a expressa subtração do regime da carreira dos atuais oficiais de registo relativamente ao regime geral. De facto, nos dois diplomas citados, e sem prejuízo de neles se regular tanto a carreira geral, como as carreiras especiais, encontramos dois preceitos com a epígrafe “Salvaguarda de regimes especiais”, donde resulta a confirmação da *dupla particularidade da carreira dos atuais oficiais de registo*: (i) particularidade face ao regime geral; (ii) particularidade face às demais carreiras especiais.

Assim, o regime remuneratório do pessoal das conservatórias e do notariado assumiu sempre especificidades, sendo por isso subtraído ao regime comumente aplicável, quer à carreira geral, quer também às outras carreiras especiais.

³⁵ Posteriormente, há a referir que, com a LVCR, foram estabelecidos novos princípios em matéria remuneratória, que modificaram de forma significativa o sistema de vencimentos na função pública, o que se manteve, essencialmente, na LTFP. Sobre esta evolução legislativa, cf. Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., pp. 379 e seguintes.

Esta constatação não é apenas o resultado do processo interpretativo dos diversos diplomas legais atinentes a esta matéria, mas antes decorre do próprio quadro legal, concretamente:

a) Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de março, que regulamenta a carreira de conservador e notário e a carreira de escriturário dos registos e do notariado, cujo artigo 59.º estabelece o seguinte: *“O estatuto do pessoal dos serviços dos registos e do notariado é considerado, para todos os efeitos legais, como regime de direito público privativo.”*;

b) Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, que define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, cujo artigo 44.º, com a epígrafe *“Salvaguarda de regimes especiais”*, estabelecia no seu n.º 1 o seguinte: *“Ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos abrangidos pelo regime aplicável às empresas públicas ou pelo contrato individual de trabalho e, bem assim, ao pessoal abrangido por regimes identificados em lei como regimes de direito público privativo aplicam-se as respectivas disposições estatutárias.”*

De facto, isso mesmo resultava, ainda, da parte introdutória do DL n.º 131/91, que estabeleceu as escalas indiciárias relativas aos vencimentos dos conservadores, dos notários e dos oficiais dos registos e do notariado, onde se afirmava o seguinte:

“As disposições estatutárias dos conservadores, notários e oficiais dos registos, no atinente ao seu estatuto remuneratório, têm a particularidade de integrar duas componentes - o vencimento base, reportado ao antigo sistema de letras da função pública, que, em articulação com os novos princípios salariais, se passará a partir de agora a referir a uma escala indiciária, e a componente variável - participação emolumentar, que é fixada de acordo com o rendimento produzido pela respectiva repartição.

Durante o ano de 1990 foi alterado o estatuto remuneratório deste pessoal no tocante a esta segunda componente, impondo-se, numa perspectiva de coerência interna, alterar a outra componente - a que ora

*se referencia às escalas indiciárias -, respeitando a data em que aquela outra iniciou a sua produção de efeitos, por forma a haver um tratamento unitário no que tange à fixação do seu vencimento.*³⁶

De facto, o artigo 1.º deste diploma, revogado [pelo menos, de forma expressa] apenas em 2019, estabelecia:

Artigo 1.º

Escalas salariais

1 - As escalas indiciárias relativas aos ordenados dos conservadores e notários e dos oficiais dos registos e do notariado constam, respectivamente, dos mapas I e II anexos ao presente diploma, do qual fazem parte integrante.

2 - As escalas salariais que constam do número anterior referenciam-se ao índice 100 da escala indiciária do regime geral e acompanham a actualização deste índice.

X. As particularidades atinentes aos trabalhadores dos registos são também largamente reconhecidas pela nossa jurisprudência.

A título não exaustivo, refira-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 2 de junho de 2005³⁷, no qual se reafirmou a particular especialidade do regime dos registos, referindo-se aqui especificamente o modo de recrutamento:

“1. O pessoal dos Registos e do Notariado configura um corpo funcional especializado distinto das demais unidades orgânicas que reportam ao Ministério da Justiça - vd. artº 1º DL 40/94 de 11.02.

2. O regime aplicável em sede de relação jurídica de emprego público ao pessoal dos Registos e do Notariado no tocante ao recrutamento e selecção do pessoal dos quadros funcionais é, por disposição expressa de

³⁶ De referir que o sistema de letras de vencimento resultou do Decreto-Lei n.º 26115, de 23 de novembro de 1935. Seguiu-se a este diploma o Decreto n.º 42046, de 23 de dezembro de 1958 e o Decreto-Lei n.º 49410, de 24 de novembro de 1969. Sobre a evolução legislativa, veja-se Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., pp. 376 e seguintes.

³⁷ Processo n.º 10494/01, Relatora Cristina dos Santos, disponível em www.dgsi.pt
Cf. também neste sentido o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 8 de junho de 2006 (Processo n.º 04892/02, Relator Rui Pereira), disponível em www.dgsi.pt

lei, o regime legal específico instituído - cfr. artºs. 3º nº 3 DL 204/98 de 11.07 e 59º do DL 92/90 de 20.03

3. Apenas se deve recorrer ao regime geral da Função Pública estatuído, cfr. DL 204/98 de 11.07, em caso de lacunas susceptíveis de integração pelo processo intra-sistemático de recurso aos princípios do regime geral mediante analogia - artº 10º C. Civil - assim se procedendo de semelhante a semelhante, na busca da solução adequada ao caso concreto.”

Com relevância para a matéria em estudo, porque relacionada, diretamente, com a remuneração destes trabalhadores, o Tribunal afirma ainda o seguinte:

*“diversamente do que sucede no regime geral da função pública, onde para além de um sistema mais simples se estabeleceram mecanismos para obviar à falta de classificação de serviço (vide artºs. 25º e 20º a 22º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho) **as notações do pessoal dos registos e do notariado são atribuídas em resultado de uma inspeção efectuada aos serviços** (art.º 10º n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei nº 40/94, de 11 de Fevereiro, com as posteriores alterações), **o que obviamente torna a sua ocorrência bem menos frequente do que seria desejável, em matérias como a dos concursos, por exemplo.**”*

(destaque nosso)

Essa especificidade, como era expressamente reconhecido, verificava-se também ao nível da remuneração:

*“A remuneração do pessoal dos serviços externos dos registos e do notariado (conservadores, notários e oficiais - ajudantes e escriturários -) é caracterizado como **um regime de direito público privativo** (cfr. artigo 59º do Decreto-Lei nº 92/90, de 17 de Março, aplicável "ex-vi" do artigo 44º. nº1 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro)”³⁸.*

(destaque nosso)

XI. O regime estabelecido em 1991 apenas foi objeto de revogação [expressa] em 2019, em consequência da aplicação dos seguintes diplomas:

³⁸ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 12 de julho de 2012 (Processo n.º 06219/10, Relator Coelho da Cunha), disponível em www.dgsi.pt

- a) Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, que estabelece o regime das carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos, procedendo à revisão das atuais carreiras de conservador, de notário, de ajudante e de escriturário dos registos e notariado. Todavia, atendendo às especificidades remuneratórias destes trabalhadores, a revisão da componente do estatuto remuneratório foi consagrada em diploma especial próprio, prevendo-se uma norma transitória para a manutenção da situação remuneratória destes trabalhadores até à aprovação do novo regime;
- b) Novo regime este que foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de setembro, que estabelece o regime remuneratório das carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos.

Assim, foi apenas em 2019 que se procedeu à atualização do conceito de remuneração base nestas carreiras, eliminando-se a divisão entre vencimento da categoria e vencimento de exercício³⁹.

³⁹ A perspetiva do legislador parece ser no sentido de o regime se ter mantido inalterado durante todo este período, como resulta desde logo do artigo 24.º, n.º 2, da LOE 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março), nos termos do qual se estabeleceu o seguinte: *“Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, decorrente da revisão dos respetivos estatutos profissionais cujo processo deve ser iniciado até ao final de 2016, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitivamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes”*.

Veja-se também a LOE 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), artigo 27.º: *“Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, decorrente da revisão em curso dos respetivos estatutos profissionais cujo processo negocial termina em 2017, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitivamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”*

De igual modo, a LOE 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro), determinou semelhante regime no seu artigo 32.º, n.º 3: *“Até à revisão referida no número anterior, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitivamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”*

Por fim, o artigo 33.º, n.º 1, da LOE 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro), estabeleceu: *“Até à conclusão da revisão do sistema remuneratório decorrente da revisão do estatuto das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, aos vencimentos destes trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitivamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”*

§ 4 Direito aplicável ao caso.

4.1. Qualificação do regime remuneratório dos atuais oficiais de registo como um regime jurídico excecional.

I. Como resulta da análise precedente, se, em regra, a fixação do valor da retribuição resulta da prestação efetuada pelo trabalhador, existem particularidades muito próprias que definem o valor da retribuição dos trabalhadores em funções públicas, em geral, e dos atuais oficiais de registo, em especial.

Reportando-nos à situação em vigor até ao ano de 2019, efetivamente, a remuneração era o resultado de três componentes:

1. Vencimento de categoria (parte fixa), determinado pelo escalão e índice constante dos mapas anexos ao Decreto-Lei n.º 131/91, de 2 de abril;
2. Vencimento de exercício ou participação emolumentar (parte variável), previsto nos artigos 54.º e 61.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro e nas Portarias n.ºs 940/99 e 942/99, ambas de 27 de outubro, sendo que originariamente o seu montante era determinado mensalmente pelo rendimento produzido pela repartição;
3. Emolumentos pessoais, igualmente de cariz variável, ainda que diverso⁴⁰.

No que concerne ao período em análise, as regras de cálculo da participação emolumentar do ano 2001 vêm definidas na Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, que fixou, transitoriamente para o ano 2002 o vencimento de exercício de cada conservador, notário e oficial dos serviços dos registos e do notariado, mantida em vigor para o ano de 2003 pelo n.º 1 da Portaria n.º 110/2003, de 29 de janeiro, para o ano de 2004 pelas Portarias n.ºs 110/2004, de 29 de janeiro e 768-A/2004, de 30 de junho, para o ano de 2005 pelas

⁴⁰ Previsto nos artigos 63.º do Decreto-Lei 519-F2/79, de 29 de dezembro, 137.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de outubro, e no Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto, sendo que o seu artigo 4.º mantém em vigor as disposições relativas aos emolumentos pessoais e respetivas regras de distribuição, pelo que se aplica a Portaria n.º 996/98, de 25 de novembro.

Portarias n.ºs 52/2005 e 496/2005, de 20 de janeiro e 31 de maio, respetivamente.

II. A participação emolumentar, ao longo de vários anos, teve carácter variável, sendo inicialmente calculada em função do rendimento produzido pela repartição onde os oficiais estavam colocados. Só com a entrada em vigor da Portaria n.º 1448/2001 (a 1 de janeiro de 2002, aquela componente assumiu uma natureza tendencialmente fixa. Com efeito, o primeiro ponto desta Portaria determinou que:

“1.º Transitoriamente, para o ano de 2002, o vencimento de exercício de cada conservador, notário e oficial dos registos e do notariado é constituído pela média aritmética da participação emolumentar apurada de Janeiro a Outubro de 2001, não sendo, para o efeito, consideradas as variações decorrentes de situações especiais, designadamente:

- a) De faltas ou licenças;*
- b) De destacamentos ou requisições;*
- c) De substituições ou acumulação de funções;*
- d) De penas disciplinares que impliquem perda de remuneração.”*

Com a Portaria n.º 110/2003, de 29 de janeiro, aplicável com efeitos a 1 de janeiro de 2003, *“As participações emolumentares, calculadas de acordo com as regras previstas nos números anteriores, serão actualizadas de acordo com a taxa que vier a ser fixada para o índice 100 da escala indiciária do regime geral”*. Esta solução foi mantida pelo n.º 4 da Portaria n.º 110/2004, de 29 de janeiro, pelo n.º 1 da Portaria n.º 768-A/2004, de 30 de junho, pelo n.º 4 das Portarias n.ºs 52/2005 e 496/2005, de 20 de janeiro e de 31 de maio, respetivamente⁴¹.

III. Sem prejuízo de terem existido variados regimes nos quais era atribuído o vencimento de exercício, importa relembrar que, nos termos da *lei*

⁴¹ Reportamo-nos apenas às alterações ocorridas no período temporal em análise, sem prejuízo da existência de alterações posteriores igualmente importantes, mas que não afetam a presente análise.

geral, este correspondia a um sexto da remuneração auferida pelo trabalhador, correspondendo o vencimento de categoria aos restantes cinco sextos.

Diferentemente, no caso dos atuais oficiais de registos, e reportando-se concretamente no período temporal em análise:

- a) Apenas o vencimento de categoria estava referenciado à escala indiciária definida no DL n.º 131/91, de 2 de abril, não correspondendo [como sucedia nos demais regimes] a cinco sextos da remuneração base.

- b) Por sua vez, o vencimento de exercício resultava uma percentagem sobre a receita emolumentar líquida dos serviços (artigo 61.º do DL n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro), sendo assegurada no mínimo uma participação emolumentar correspondente a 100% do vencimento de categoria (n.º 4 da Portaria n.º 940/99, de 27 de outubro), não correspondendo, portanto [como sucedia nos demais regimes] a 1/6 da remuneração base⁴².

Com efeito, n.º 4 da Portaria n.º 940/99, de 27 de outubro, estabelecia o seguinte: “*Aos oficiais dos registos e do notariado fica assegurada, como mínimo, uma participação emolumentar correspondente a 100% do seu vencimento de categoria.*”.

Este regime não se encontra noutros casos especiais, consubstanciando uma verdadeira singularidade destas carreiras especiais de registos. Sem prejuízo de estar integrado no *regime especial* dos oficiais de registo e de

⁴² Importa sublinhar que a regra, segundo a qual fica assegurada, como mínimo, uma participação emolumentar correspondente a 100% do seu vencimento de categoria, constante do ponto 4.º da Portaria n.º 940/99, era aplicável apenas aos oficiais dos registos e do notariado. Diferentemente e de modo ainda mais favorável, no que concerne aos oficiais das Conservatórias dos Registos Centrais e do Arquivo Central, o ponto 5.º da Portaria confere-lhes o direito a auferir, como mínimo, uma participação emolumentar igual ao respetivo vencimento de categoria acrescida de 70%.

Refira-se ainda o ponto 8.º da Portaria, com o seguinte conteúdo:

8.º *Em caso algum o quantitativo a perceber poderá exceder as seguintes percentagens da participação emolumentar do conservador ou do notário:*

70% quanto aos ajudantes;

60% quanto aos ajudantes das conservatórias autónomas do registo de automóveis;

40% quanto aos escrivães;

30% quanto aos escrivães das conservatórias autónomas do registo de automóveis.

notariado, parece corresponder a uma solução excecional no quadro remuneratório da função pública, como adiante se verá com mais detalhe.

Na realidade, o vencimento de exercício vigente para estes trabalhadores até 2019 corresponde a uma componente da remuneração que é independente do próprio trabalhador, bem como do lugar onde esta desenvolve a sua atividade e até da própria prestação realizada, tal como reconhecido pelo Tribunal Central Administrativo Sul:

“Tem a natureza de vencimento principal de exercício a participação emolumentar a favor dos funcionários nos serviços dos registos e do notariado, configurando-se como remuneração base fixada por lei sem qualquer conexão, para este efeito, com a pessoa, lugar e modo de exercício da função - artº 61º nº 4 DL519-F2/79, de 29.12; Portaria nº 669/90, de 14.08⁴³.

Ainda que tal não resulte expressamente dos diplomas que consagram o vencimento de exercício, afigura-se que a atribuição desta componente remuneratória aos oficiais de registo (e também em tempos aos de notariado) não pode estar desligada da manifesta importância que as suas tarefas assumem no contexto da segurança e certeza no comércio jurídico, e, em especial, no que ao registo diz respeito, ao próprio património imobiliário.

Aliás, parece estar em consonância com esta conclusão o afirmado pelo legislador na parte introdutória do DL n.º 115/2018:

“Os registos públicos em Portugal não têm um caráter meramente informativo: também existem para permitir que terceiros confiem no conteúdo do facto inscrito e atuem com base nessa confiança. Prossegue-se não só o interesse público de certeza e segurança do comércio jurídico, como também o interesse particular de garantia, à pessoa a que respeita o facto registável da eficácia do mesmo perante terceiros.

A função registal é uma atividade desenvolvida no exercício de funções públicas conferidas pelo Estado. Ela implica a formulação de um juízo valorativo relativo à admissibilidade do facto que se quer submeter a registo público, juízo esse que resulta numa decisão que se designa

⁴³ Acórdão de 20 de maio de 2004 (Processo n.º 10031/00, Relatora Cristina dos Santos), disponível em www.dgsi.pt

«qualificação jurídica». Este ato obedece a princípios fundamentais como a legalidade e registabilidade do facto, e existência material e jurídica do mesmo, bem como a respetiva validade formal e substancial.»

IV. Importa então determinar se, no período de cerca de 30 anos que medeia entre o diploma de 1989 e a entrada em vigor do novo regime, em 2019, o regime especial (ou excecional) remuneratório dos atuais oficiais de registo sofreu alterações.

Sabemos que este regime não foi alvo de alteração expressa, pelo que resta saber se a sua vigência foi ou não afetada por *regimes gerais* que pudessem prevalecer sobre este regime especial, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do CC.

Acerca deste ponto, sabemos que a perspetiva do legislador é a de que tal alteração ao regime da atual carreira dos oficiais de registo não ocorreu, pois assim o afirmou, expressamente, na parte introdutória do DL n.º 115/2018:

*“Por outro lado, as alterações que foram sendo introduzidas nessas normas não acompanharam verdadeiramente a evolução da realidade do setor de atividade em causa, principalmente na última década, sendo que **a revisão destas carreiras tem sido sucessivamente prorrogada pelas leis do Orçamento do Estado.**”* (destaque nosso)

Ora, se é verdade que a posição do legislador expressa no introito não é definitiva, uma vez que a interpretação deve ser objetiva, tal como resulta do artigo 9.º do CC, certo é também que o introito de um diploma não pode deixar de ser um elemento a atender na interpretação da lei. Assim o estabelece o n.º 1 do artigo 9.º do CC, ao consagrar que *“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo”* e assim o confirma também o número 3 deste mesmo artigo: *“Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”*.

Destarte, há a observar o seguinte:

- 1) Até 2018, o regime correspondente à atual carreira dos oficiais de registo constava do DL n.º 131/91;
- 2) Este regime foi modificado pelo DL n.º 115/2018;

- 3) No diploma de 2018, o legislador reconhece que este regime permaneceu inalterado, tendo a revisão desta carreira sido sucessivamente adiada pelas LOE;
- 4) Neste sentido, encontramos várias disposições de diferentes LOE, desde logo o artigo 34.º, n.º 4, da LOE 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), onde se estabelece o seguinte: *“Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício, fixadas, transitoriamente, pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes”*;
- 5) Destaca-se o disposto no artigo 24.º, n.º 2, da LOE 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março): *“Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, decorrente da revisão dos respetivos estatutos profissionais cujo processo deve ser iniciado até ao final de 2016, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitoriamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes”*;
- 6) E, bem assim, o artigo 27.º da LOE 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro): *“Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, decorrente da revisão em curso dos respetivos estatutos profissionais cujo processo negocial termina em 2017, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitoriamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”*;
- 7) De igual modo, o artigo 32.º, n.º 3, da LOE 2018 (Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro): *“Até à revisão referida no número anterior, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitoriamente pela*

Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”

8) E, por fim, o artigo 33.º, n.º 1, da LOE 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro): *“Até à conclusão da revisão do sistema remuneratório decorrente da revisão do estatuto das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, aos vencimentos destes trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício fixadas transitoriamente pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes.”*

Atendendo ao complexo jurídico que constitui o regime da carreira dos oficiais de registo e a respetiva evolução legislativa, deve o intérprete presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º, n.º 3, do CC), ou seja, de que o regime se manteve inalterado até 2018, não tendo, designadamente, sido objeto de derrogação por parte dos decretos de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004⁴⁴. Assim, o artigo 9.º, n.º 3, do CC, *“ao indicar que o legislador é razoável, impõe ao intérprete que também alcance um resultado razoável, equilibrado, mas, repita-se, dentro do espírito do sistema e não com base em concepções pessoais. No fundo, esta «razoabilidade» aponta para uma interpretação sistemática, na procura da unidade do sistema jurídico.”*⁴⁵.

V. Também a Procuradoria-Geral da República se pronunciou sobre este tema, no Parecer n.º 28/2017, de 9 de maio 2019⁴⁶, no qual se analisou a validade de duas cláusulas remuneratórias de dois contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, celebrados em 20 e 24 de junho de 2014, entre a entidade pública empregadora e duas trabalhadoras por ela admitidas, após procedimento concursal, vindas dos quadros de pessoal do

⁴⁴ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito* (reimpr.), Imprensa FDUL / AAFDL, Lisboa, 2022, p. 278: *“No fundo, o sentido da lei deve ser concatenado com a solução constante de outras leis e de acordo com os princípios gerais que enformam a ordem jurídica, para conseguir a unidade do sistema jurídico, não permitindo, porém, uma interpretação criativa, sem base no texto legal.”*

⁴⁵ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito* (reimpr.), cit., p. 280.

⁴⁶ Disponível [aqui](#)

Instituto de Registos e Notariado, I.P., discutindo-se a legalidade da inclusão da participação emolumentar na remuneração fixada.

Atendendo à data de celebração dos referidos contratos, não se aplicou a Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que entrou em vigor em 1 de agosto do mesmo ano, mas antes o artigo 81.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR). Em discussão estava precisamente a questão de saber se o vencimento de exercício integrava a remuneração base ou o conceito de suplemento remuneratório (sendo este segundo entendimento o defendido então pela DGAEP e pela IGF).

Segundo a PGR,

“A fixação da concreta remuneração das identificadas trabalhadoras em funções públicas mostra-se compaginável com os princípios e disposições da citada Lei, porquanto o legislador, quer no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, quer no da LVCR, acolheu os conceitos de “remuneração de categoria” e de “remuneração de exercício”, integrando-os no conceito mais amplo e abrangente de “retribuição base” e contrapondo-os à noção de “suplemento remuneratório”;

Pela sua relevância, transcrevem-se as seguintes conclusões deste Parecer:

6.ª – A remuneração dos oficiais dos registos e do notariado é efetivada em função de duas parcelas componentes, uma fixa e uma variável: a primeira, o “vencimento de categoria”, relativo à sua categoria profissional e, daí, independentemente do seu concreto desempenho, e a segunda, correspondente ao “vencimento de exercício”, este último associado à quantidade e à qualidade do trabalho efetivamente desenvolvido, no serviço em que o trabalhador presta as suas funções;

7.ª – Trata-se de uma atribuição patrimonial de montante variável, decorrente de uma determinada percentagem, calculada em função da receita global líquida da totalidade dos serviços, mas que reveste um caráter certo e permanente;

8.ª – Acresce que a sua atribuição não está dependente de qualquer particular circunstância relacionada com o tempo ou o local de trabalho,

e/ou com as exigências adicionais do serviço efetivamente prestado ou a existência de condições de trabalho adversas, derivadas, nomeadamente, do risco, da penosidade, da insalubridade, etc.;

*9.^a – O vencimento de exercício ou participação emolumentar, atribuído ao pessoal dos registos e do notariado, faz parte integrante da remuneração base destes trabalhadores públicos, já que **não comunga das características próprias dos suplementos remuneratórios, estando como tal excluído do seu âmbito;***

*10.^a – **Apesar das inúmeras alterações sofridas pela Lei Orgânica dos Registos e do Notariado, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, permaneceram intocadas a qualificação jurídica do vencimento de exercício como uma das duas componentes da remuneração base dos oficiais dos registos e do notariado, e a respetiva forma de cálculo, mantidas até à atualidade;***

(destaque nosso)

VI. Sem prejuízo da manifesta singularidade do regime, importa agora averiguar da sua eventual revogação tácita, designadamente por meio dos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, ao abrigo do disposto no artigo 7.º do CC:

Artigo 7.º

(Cessação da vigência da lei)

1. Quando se não destine a ter vigência temporária, a lei só deixa de vigorar se for revogada por outra lei.

2. A revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior.

3. A lei geral não revoga a lei especial, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

4. A revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara.

O ponto de partida é o disposto nos números 2 e 3 do artigo 7.º do CC, nos termos dos quais a revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da

circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior, e, em segundo lugar, a lei geral não revoga a lei especial, exceto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

Por conseguinte, em regra, a lei geral não revoga a lei especial.

Este regime não corresponde à proposta inicial, constante do Anteprojeto de Código Civil, elaborado por Manuel de Andrade, nos termos do qual⁴⁷: *“Uma lei especial não se considera, desde logo, revogada pela lei geral posterior”*.

Diferentemente, resultam do atual regime as seguintes regras: uma lei geral pode revogar uma lei especial de forma expressa, ou de forma tácita, por meio de incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou por meio de revogação global, se essa for a intenção inequívoca do legislador. Pressuposto é, naturalmente, que o diploma revogante se encontre pelo menos no mesmo nível hierárquico do que o diploma revogado, garantindo assim o cumprimento das regras de hierarquia de atos legislativos.

Por *intenção inequívoca* não se entende, portanto, uma declaração expressa, já que o n.º 3 do artigo 7.º abrange todas as formas de revogação, ainda que, como é natural, caso haja uma declaração expressa do legislador, essa consubstancie a sua intenção inequívoca de revogação do regime especial. A dúvida subsistirá então nos casos de revogação tácita e de revogação global, ou seja, quando o legislador não indique de modo expresso a revogação do regime especial.

Inequívoco é um adjetivo que designa algo que tem apenas uma interpretação, ou seja, que não suscita dúvidas, sendo claro e evidente⁴⁸.

Ora, atendendo às múltiplas dúvidas que o tema em apreço suscita, dir-se-á, sem hesitação, que o legislador não foi inequívoco ao regular as revalorizações remuneratórias nos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004. Ou seja, não foi evidente que, através desses diplomas, se estivesse a modificar (ou a pretender) modificar também o regime da carreira dos atuais oficiais de registo.

⁴⁷ Manuel de Andrade, *Fontes de Direito, Vigência, Interpretação e Aplicação da Lei*, Boletim do Ministério da Justiça, N.º 102, Janeiro de 1961, p. 149, onde afirma que, no caso do artigo 7.º, *“só se pensou em sintetizar a doutrina corrente sobre os pontos aí versados”*.

⁴⁸ Definição constante do Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora, disponível [aqui](#)

Constitui exemplo da necessidade de uma inequívoca intenção do legislador a indicação [evidente, mas não expressa] efetuada pelo artigo 117.º, n.º 11, da anterior LVCR, nos termos do qual: *“Os regimes que decorrem do presente artigo prevalecem sobre quaisquer leis especiais vigentes à data de entrada em vigor da presente lei”*. Por força de tal disposição, ainda que não se tenha determinado de modo expresso quais os diplomas especiais em concreto revogados, manifestou-se uma intenção (ou vontade) inequívoca do legislador no sentido dessa prevalência da lei geral sobre a especial. E, nessa medida, foi revogado o disposto no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, do DL n.º 131/91, passando a aplicar-se o n.º 4 do citado artigo 117.º da LVCR: *“A partir da data de entrada em vigor da presente lei, as alterações de posicionamento remuneratório processam-se nos termos previstos nos artigos 46.º a 48.º e 113.º da presente lei nas actuais carreiras e, ou, categorias, considerando-se que as referências legais feitas a escalão e mudança de escalão correspondem a posição remuneratória e a alteração de posicionamento remuneratório, respectivamente”*.

Neste mesmo sentido se pronunciou também o Tribunal Central Administrativo Sul: *“A partir da entrada em vigor da Lei nº 12-A/2008 deixou de haver lugar às alterações de posicionamento remuneratório previstas nos nºs 3 e 4 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 131/91, podendo estas existir dentro do condicionalismo previsto no nº 6 do artigo 47º da Lei nº 12-A/2008”*⁴⁹.

VII. No caso em apreço, as possíveis derrogações resultam de diplomas de execução orçamental, encontrando-se em decretos-lei aprovados pelo Governo. Assim, há que diferenciar entre a própria LOE, aprovada pela Assembleia da República, e os diplomas de execução orçamental.

LOE e diplomas de execução orçamental têm em comum o facto de se tratar de leis de natureza transitória e com um prazo determinado, correspondente ao ano que visa regulamentar.

⁴⁹ Acórdão de 19 de junho de 2014 (Processo n.º 10626/13, Relator Paulo Pereira Gouveia, disponível em www.dgsi.pt)

No que concerne à prevalência da LOE sobre regras do contrato de trabalho em funções públicas, dispõe atualmente a LTFP, do seguinte modo:

- 1) A prevalência das normas da LOE resulta, normalmente, das próprias disposições da LOE, que costumam incluir um preceito a declarar a sua imperatividade e prevalência em relação a quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais (p.ex. artigo 38.º, n.º 21, da LOE 2015, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro);
- 2) Artigo 44.º, n.º 2, da LTFP: *“O disposto na presente lei não prejudica a vigência das normas da Lei do Orçamento do Estado em vigor.”*

Por sua vez, quanto à questão de saber se os decretos de execução orçamental podem afastar a lei, a doutrina discute:

“Mais recentemente, para além das LOE, os próprios diplomas de execução orçamental (vide, por todos, o Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho) contêm normas respeitantes à relação jurídica de emprego público, colocando-se igualmente a dúvida acerca da sua prevalência ou cedência relativamente ao disposto na LTFP. Entendemos ser muito discutível que a prevalência das normas orçamentais ditada pelo supracitado n.º 2 do art. 44.º da Lei n.º 35/2014 seja diretamente aplicável ao caso concreto (por não estarmos perante normas de nenhuma LOE), a não ser quando as normas contidas nos diplomas de execução orçamental se limitem a complementar ou a desenvolver soluções inovadoramente consagradas nas LOE respetivas.”⁵⁰

Na verdade, não se pode confundir, ou tratar do mesmo modo, a LOE, que é uma lei de valor reforçado, e os respetivos diplomas de execução orçamental (cfr. artigo 112.º, n.º 3, da CRP).

⁵⁰ Miguel Lucas Pires, *Confronto entre o regime de emprego público e o regime laboral privado*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 48 e 49.

VIII. Analisemos, pois, os pressupostos de uma eventual revogação, ou, para ser mais rigoroso, derrogação tácita, do regime aplicável aos atuais oficiais de registo.

Recordemos o regime da revogação:

1. Regra geral, a lei cessa a sua vigência por meio de revogação por outra lei: artigo 7.º, n.º 1, CC, *lex posteriori derogat legi priori*.
2. A revogação pode ser expressa ou tácita (artigo 7.º, n.º 2, CC).
3. A revogação tácita resulta do facto de uma lei posterior dispor sobre a mesma questão da lei anterior, sendo incompatível com aquela (mesmo que, em termos de conteúdo, possa haver ou não diferença, artigo 7.º, n.º 2, 2.ª parte, CC).
4. Também pode ocorrer a revogação de sistema ou revogação global (artigo 7.º, n.º 2, 3.ª parte, CC).
5. A revogação pode ser total ou parcial.
6. Para haver revogação, o diploma revogante tem de situar-se na mesma hierarquia que o diploma revogado.
7. A lei posterior geral não revoga a lei anterior lei especial, exceto no caso de haver vontade inequívoca do legislador nesse sentido (artigo 7.º, n.º 3, CC).
8. Assim, se da lei geral nova resulta a intenção de uniformizar todo o regime não deixando espaço para regras especiais, então é porque a lei geral nova deve revogar a lei especial que a antecede. Caso contrário, a lei especial anterior mantém-se em vigor para as situações particulares que regula.
9. Em contrapartida, a lei especial posterior derroga parcialmente a lei geral anterior no respetivo campo de aplicação (*lex specialis derogat legi generali*).

A estas regras, acrescenta a doutrina o seguinte:

1. “*Em princípio, a lei geral e a lei especial não revogam a lei excepcional, mas esta, ao entrar em vigor, afecta a aplicação daquelas no seu exacto âmbito de aplicação*”⁵¹.

2. A revogação não afeta a existência ou a validade da lei revogada. A lei revogatória limita-se a privar a lei revogada de efeitos, a partir da sua entrada em vigor, sem destruição dos efeitos produzidos pela lei revogada durante a respetiva vigência.

Vejam agora o caso em apreço:

Em primeiro lugar, no que concerne à hierarquia do ato revogante, não se encontra qualquer dificuldade: o regime aplicável aos atuais oficiais de registo resulta do DL de 1991 e das Portarias subsequentes, sendo que os diplomas de execução orçamental se encontram aprovados em Decreto-Lei.

Em segundo lugar, na ausência de norma expressa revogatória, há que apurar a relação entre o diploma alegadamente revogante e o diploma revogado, nomeadamente se se trata de relação «regra geral – regra especial» ou de «regra geral – regra excepcional».

Com efeito, como reconhece a doutrina, não é possível atribuir a um regime jurídico a qualidade de especial ou de excepcional sem antes o relacionar com outro, que será necessariamente o regime geral. Estas classificações são, assim, relativas⁵².

Procuremos então apoio na doutrina para diferenciar estas categorias.

Numa primeira abordagem, dir-se-á que “*A regra especial tem um âmbito de aplicação delimitado, comparativamente com a regra geral, estabelecendo uma solução que não contraria substancialmente a prescrita na regra geral. De modo diverso, a regra excepcional comporta uma solução antagónica à que consta da regra geral.*”⁵³. Assim, a regra especial não contraria a regra geral, antes a adapta a um determinado caso concreto:

⁵¹ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito* (reimpr.), cit., p. 200.

⁵² Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 235: “*A classificação das normas em regra geral, regra especial e regra excepcional é, por natureza, relativa; só comparativamente se pode concluir que uma regra é geral, especial ou excepcional. A regra só pode ser especial em contraposição com outra, que se considera geral. É um critério relativo que se determina por comparação.*”.

⁵³ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 236.

“Sem contrariar substancialmente a regra geral, a regra especial prescreve um regime distinto, que muitas vezes corrobora a solução geral com especificidades concretizadoras. (...) Por isso, a regra especial permite a integração por via da analogia de casos omissos, o que está vedado à regra excepcional (artigo 11.º CC)”⁵⁴

Já no que concerne à regra excecional⁵⁵⁻⁵⁶:

“Diferentemente da regra especial, que se limita a concretizar a solução geral, adaptando-a às vicissitudes de situações delimitadas, eventualmente com diferenças não substanciais, a regra excepcional prescreve uma solução diversa, contrariando o disposto na regra geral. A regra excepcional contradiz a solução geral, p. ex., quanto à forma, impondo maior exigência.”⁵⁷⁻⁵⁸

Contrariamente ao que se verifica na regra especial, no caso da regra excecional, há efeitos importantes a salientar:

“1) Da regra excepcional poderia, pela utilização do argumento a contrario sensu, extrair-se a regra geral. A utilização do argumento a contrario sensu seria um dos processos de determinação da regra aplicável: seria justamente modalidade da interpretação enunciativa.

⁵⁴ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 236.

⁵⁵ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., p. 528, salienta que *“A especialidade pode ser característica de todo um ramo do direito, de institutos jurídicos ou de disposições particulares”*.

⁵⁶ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, Volume II, 10.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 143 e 144, afirma, com clareza: *“É este o fundamento da distinção entre Direito geral e Direito especial. O primeiro toma um grupo de relações e regula-o na sua plenitude. O segundo reporta-se a uma zona mais ou menos restrita, existe para particulares relações da vida ou para certas classes de pessoas ou coisas, como um «lus» próprio que procura ajustar-se, quanto possível, às particulares exigências da matéria regulada. (...) Não deve, contudo, pensar-se que o Direito especial tem a natureza de excepção. Ele não está para com o Direito geral na relação que existe entre excepção e regra, é antes um seu complemento, uma sua especificação. O Direito especial visa desenvolver o Direito geral em certo ou certos sentidos.”*

⁵⁷ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 238.

⁵⁸ Também neste sentido, cf. Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2006, p. 177: *“As normas gerais constituem o regime-regra para o sector da vida que regulam. As normas excepcionais recortam uma parte daquele sector e estabelecem para essa parte restrita, por razões privativas dele, um regime oposto àquele regime regra.”* O Autor acrescenta, a pp. 177-178: *“as normas especiais regulam um facto ou situação que já caberia na norma geral, se a especial não existisse para lhe dar uma regulamentação diferente, atendendo a circunstâncias várias. (...) Não há contradição de regimes; há é um regime especial para um facto ou situação que se não fosse objecto da norma especial caberia inteiramente na norma geral. (...) Sucede que, como regra geral, o direito comum é aplicável subsidiariamente nos casos não regulados pelo direito especial.”*

2) *A regra excepcional não poderia ser aplicada analogicamente.*⁵⁹.

Contudo, nem todas as normas configuradas pelo legislador como exceções o são, verdadeiramente. Como afirma Oliveira Ascensão, uma regra só é verdadeiramente excepcional se for contra um princípio de Direito:

*“Não basta a mera contradição de outra regra: é necessário ainda que se vá contra os «princípios gerais informadores de qualquer sector do sistema jurídico. (...) Não basta uma apreciação da regra isoladamente tomada. Impõe-se uma valoração em conjunto daquela regra e de toda a ordem jurídica, que permita determinar se corresponde às orientações fundamentais desta ou se pelo contrário delas se afasta por razões específicas do caso concreto. Os efeitos da excepcionalidade substancial respeitam à integração de lacunas e não à interpretação enunciativa. Estas regras substancialmente excepcionais, correspondentes ao ius singulare romano, não poderão ser aplicadas analogicamente.”*⁶⁰.

No entanto, pode acontecer que, no âmbito de um regime especial, se encontrem verdadeiras normas excepcionais:

*“O Direito especial não se confunde com o Direito excepcional. O primeiro constitui um Direito normal, que não se apresenta no seu todo como um desvio, como uma quebra de continuidade do sistema jurídico. **Poderá haver no seu seio, a par de normas comuns, outras excepcionais, e só a estas será aplicável o regime específico das exceções, nomeadamente a impossibilidade de aplicação por analogia.**”*⁶¹

(destaque nosso).

IX. Será o regime remuneratório especificamente estabelecido para os atuais oficiais de registo um regime excepcional face ao regime comum?

Já concluímos que a atribuição do vencimento de exercício se trata de regime especial, cumprindo as características exigidas pela doutrina para esta qualificação: de facto, corresponde a uma aplicação ou especificação do regime comum, já que também neste regime se encontrava a consagração do vencimento de exercício.

⁵⁹ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., p. 449.

⁶⁰ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., pp. 451 e 452.

⁶¹ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., pp. 143 e 144.

Porém, pelo menos com a Portaria de 1999, passou a estabelecer-se uma regra singular para os atuais oficiais de registo, que resulta do facto de o seu vencimento de exercício ter de corresponder, *no mínimo*, ao vencimento de categoria. O que significa, no fundo, que estes trabalhadores receberiam sempre, a título remuneração, pelo menos o dobro do vencimento de categoria, podendo receber mais, caso tal resultasse da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (Portaria n.º 940/99, 1.º e 4.º).

Ora, como afirma Galvão Telles⁶²,

*“O legislador sente, por vezes, necessidade de sacrificar os princípios a razões imperiosas e estabelece então, para esses casos, uma solução desarmónica ou antagónica com tais princípios. Surgem as excepções, que infringem as directrizes gerais, pondo-se em colisão com elas.”*⁶³

Também assim, afirma Baptista Machado⁶⁴:

“Para se ter uma norma por excepcional para efeitos deste artigo [artigo 11.º CC] será necessário verificar se se está ou não perante um verdadeiro ius singulare, isto é, perante um regime oposto ao regime-regra e directamente determinado por razões indissoluvelmente ligadas ao tipo de casos que a norma excepcional contempla.”

Chegados a este ponto, parece-nos de afirmar a natureza excepcional do regime que atribui o direito a receber, a título de vencimento de exercício, pelo menos o valor igual ao vencimento de categoria, independentemente do valor da receita global líquida da totalidade dos serviços apurada em cada mês a favor do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça. Na realidade,

⁶² Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, Volume II, cit., pp. 144 e 145: *“Esta outra distinção não consiste, como a precedente, numa divisão do Direito segundo o objecto das relações disciplinadas, antes desce ao íntimo dessas relações e, em função dele, estabelece, contra a lógica dos princípios, um regime imposto por exigências de ordem prática. Todo o sistema de Direito, seja geral ou especial, tem as suas directrizes, os seus princípios orientadores, as suas ideias-mestras, donde decorrem os adequados corolários. Mas também possui pontos de fractura, onde os princípios se rompem, sofrendo quebras determinadas por motivos de utilidade.*

Daqui a contraposição entre Direito comum e Direito excepcional, correspondente à dicotomia romanista «lus regulare» - «lus singulare». Já PAULO, referindo-se a este último, dizia, em resumo, ser o Direito introduzido por algum motivo de utilidade contra as exigências da razão.”

⁶³ Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., pp. 177-178.

⁶⁴ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 95.

o valor concreto da receita recebida apenas seria relevante para aumentar o vencimento de exercício, pois sempre que fosse inferior ao vencimento de categoria, seria este o valor a considerar.

Assim sendo, o recebimento de, no mínimo, igual valor ao vencimento de categoria, traduz um verdadeiro *ius singulare*, porquanto não relacionado, nem de forma direta, nem de forma indireta, com o trabalho desempenhado por estes trabalhadores. É certo que, nesta data, o vencimento de exercício já não atendia à receita da própria conservatória em que o trabalhador desenvolvia a sua atividade, atendendo antes à receita global líquida da totalidade dos serviços.

Todavia, mesmo atendendo à receita global líquida da totalidade dos serviços, havia uma ligação, ainda que indireta, ao desempenho de funções pela globalidade dos trabalhadores, daí que se pudesse falar, então, em vencimentos emolumentares. Diferentemente, ao estabelecer que o vencimento de exercício é sempre, no mínimo, igual ao vencimento de categoria, o legislador *desligou* esta componente remuneratória do valor dos emolumentos concretamente recebidos, para o relacionar antes com o montante auferido a título de vencimento de categoria, permitindo apenas a intervenção das receitas efetivamente percebidas caso o seu valor resultasse num valor superior ao do vencimento de categoria.

Por estas razões, afigura-se-nos estar diante de verdadeiro regime excecional, o que implica, desde logo, que a norma sobre o vencimento de exercício dos oficiais de registo não poderia ser aplicável por analogia a qualquer outro caso (o que não se verificaria se fosse uma regra especial, essas sim, suscetíveis de analogia). De facto, *ius singulare est quod contra tenorem rationis propter aliquam utilitate auctoritate constituentium introductum est*

Assim, concluímos que, sem prejuízo de assumir natureza especial, a partir de 1999 o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo passou a consubstanciar um verdadeiro regime excecional.

X. A qualificação do regime como excecional tem como consequência imediata a sua não revogação pelos diplomas de execução orçamental.

Com efeito, a regra geral não derroga a regra excepcional: se há um caso que cabe na exceção, não se pode aplicar a este caso a regra geral, assim como não se poderia aplicar, por analogia, a exceção a um caso diverso:

“A grande importância da distinção entre o Direito comum e o Direito excepcional, entre o «lus regulare» e o «lus singulare», está em que o segundo, seja geral ou especial, só pode aplicar-se aos casos nele previstos, ao passo que o primeiro é susceptível de extensão a outros casos, por analogia. Esta conclusão é uma imposição da lógica e é também uma estatuição do Direito positivo. É uma imposição da lógica porque, se há uma regra e uma exceção, um caso que não caiba na exceção cai necessariamente na regra.”⁶⁵.

Portanto, acrescentamos, se o caso cabe na exceção, não pode caber na regra geral.

Esta é, pois, aquela que entendemos ser a correta interpretação. Não obstante, porque importa esgotar todas as vias de raciocínio possível, vamos, no ponto seguinte, considerar a possibilidade de o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo configurar, *apenas*, um regime especial, analisando a possibilidade da sua revogação pelos diplomas de execução orçamental ao abrigo do artigo 7.º do CC, à semelhança do efetuado nas decisões arbitrais e judiciais já mencionadas.

⁶⁵ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, Volume II, cit., p. 145.

4.2. A possível qualificação do regime remuneratório dos atuais oficiais de registo como um regime jurídico meramente especial.

I. Retomemos então o problema das normas constantes dos diplomas de execução orçamental. Na situação em análise, não se encontra nos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004 qualquer disposição expressa no sentido de *derrogar parcialmente* o regime constante do diploma de 1991, vigente até 2019. Não obstante, para quem considere que estamos diante da relação «regra geral – regra especial», há que perscrutar se, de tais diplomas, consta a intenção inequívoca de revogação (parcial) do diploma de 1991, por forma a aplicar o regime do artigo 7.º, n.º 3, do CC.

É certo – e assim o reconhecem, assentando neste facto as suas decisões, quer arbitrais, quer judiciais – que estes diplomas de execução orçamental referem, nos seus textos, a sua aplicação, quer às carreiras gerais, quer às especiais. A questão que se coloca é, no entanto, a de saber se esta menção às carreiras especiais constitui um dado suficiente para considerar a revogação da lei especial?

Vejamos em concreto o texto dos diplomas de execução orçamental em apreço (por uma questão prática, não se procede à transcrição dos quadros, mas somente do texto das normas):

a) Artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio:

Artigo 41.º

Estruturas indiciárias

1 - Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial a que correspondem os índices constantes da coluna 1 passam, a partir de 1 de Janeiro de 2000, a corresponder os índices constantes da coluna 2.

2 - O disposto no número anterior não se aplica às situações previstas no n.º 7 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, ou a outras situações de pré-carreira.”

- b) Artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de março:

Artigo 49.º

Estruturas indiciárias

Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial a que correspondem os índices constantes da coluna 1 passam, a partir de 1 de Janeiro de 2001, a corresponder os índices constantes da coluna 2.

- c) Artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de fevereiro:

Artigo 41.º

Estruturas indiciárias

Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial a que correspondem os índices constantes da coluna 1 passam, a partir de 1 de Janeiro de 2002, a corresponder os índices constantes da coluna 2.

- d) Artigo 41.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de março:

Artigo 41.º

Estruturas indiciárias

1 – Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial a que correspondem os índices constantes da coluna 1 do mapa I anexo ao presente diploma passam, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a corresponder os índices constantes da coluna 2 do mesmo mapa.

2 — Aos escalões das escalas salariais das carreiras inseridas em corpos especiais a que correspondem os índices constantes da coluna 1 do mapa II, anexo ao presente diploma passam, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a corresponder os índices constantes da coluna 2 do mesmo mapa.

- e) Artigo 43.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de março:

Artigo 43.º

Estruturas indiciárias

1 - Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial a que correspondem os índices constantes da coluna 1 do

mapa I anexo ao presente diploma passam, a partir de 1 de Janeiro de 2004, a corresponder os índices constantes da coluna 2 do mesmo mapa.

2 - Aos escalões das escalas salariais das carreiras inseridas em corpos especiais a que correspondem os índices constantes da coluna 1 do mapa II anexo ao presente diploma passam, a partir de 1 de Janeiro de 2004, a corresponder os índices constantes da coluna 2 do mesmo mapa.

Observando as normas em epígrafe, chegamos às seguintes conclusões:

- a) Os diplomas de execução orçamental de 2000 a 2004 não pretenderam regular, de forma exaustiva, todas as carreiras: com efeito, referem-se às carreiras de regime geral e de regime especial “a que correspondem os índices constantes da coluna 1”, ressalvando, pelo menos no ano de 2000, as “situações previstas no n.º 7 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, ou a outras situações de pré-carreira”;
- b) Os diplomas identificaram, especificamente, as carreiras às quais correspondem os índices constantes da coluna 1;
- c) Foram excluídos deste diploma os ditos corpos especiais, expressamente referidos nos diplomas de 2003 e de 2004: “Aos escalões das escalas salariais das carreiras inseridas em corpos especiais a que correspondem os índices constantes da coluna 1 do mapa II, anexo ao presente diploma passam, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a corresponder os índices constantes da coluna 2 do mesmo mapa.”.

Claramente, esta forma de valorização remuneratória foi consagrada para as carreiras (ainda que podendo ser a carreira geral ou carreiras especiais) cuja remuneração correspondesse à fórmula comum de cálculo, a qual, à data, resultava do artigo 17.º do DL n.º 184/89.

II. Ora, caso se entenda que o regime remuneratório destes trabalhadores constitui um quadro especial face ao regime geral de remuneração dos

trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, a revogação operada pelos diplomas de execução orçamental, nos anos de 2000 a 2004, teria de ser uma revogação parcial e tácita, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do CC, o que pressuporia, então, uma intenção inequívoca do legislador nesse sentido.

Como já foi aqui referido, nas decisões arbitrais e judiciais sobre este tema, retirou-se a intenção inequívoca do legislador da circunstância de estes diplomas referirem, expressamente, quer a carreira geral, quer as carreiras especiais.

Contudo, como se sublinhou no ponto imediatamente anterior, os diplomas de execução orçamental de 2000 a 2004 também não abrangem todas as situações remuneratórias de trabalhadores em funções públicas, havendo até casos especialmente ressalvados. Ora, se por um lado o facto de haver situações ressalvadas pode constituir um argumento a favor de se incluir na revogação a carreira especial dos atuais oficiais de registo, o certo é que de tal facto também resulta um intuito não totalmente exaustivo por parte destes diplomas.

Em bom rigor, as valorizações remuneratórias de 2000 a 2004 constituíram um quadro particular de aumento, *adicional* ao regime comum. Estas valorizações aplicam-se, pois, aos trabalhadores sujeitos a esse mesmo regime, ou seja, aos trabalhadores abrangidos pelo disposto no artigo 17.º do DL n.º 184/89, nos termos do qual “*A remuneração base é determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão em que o funcionário ou agente está posicionado.*”.

Podem estas valorizações remuneratórias abarcar, de igual modo, os atuais oficiais de registo?

Sem dúvida que poderiam, caso se possa concluir ter sido essa a *intenção inequívoca* do legislador.

Porém, não nos parece ser esse o caso. Senão, vejamos:

- a) A interpretação a dar a um determinado regime jurídico não se limita a um único diploma. Decorre do artigo 9.º do CC que o intérprete deve ter em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em

que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

b) Assim, não pode o intérprete limitar-se – como parecem ter acontecido nas decisões arbitrais e judiciais já referidas – a interpretar o disposto nos diplomas de execução orçamental.

c) Estes diplomas surgem no contexto mais alargado do regime jurídico remuneratório dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, pelo que esse enquadramento deve ser chamado à colação quando se determina o âmbito de aplicação dos diplomas de execução orçamental.

d) Ora, à data em que estes diplomas vigoraram, existia, indiscutivelmente, um *regime especialmente ressaltado da aplicação do regime geral*.

e) Ou seja, não é pelo facto de a carreira dos atuais oficiais de registo ser uma carreira especial que a mesma deve ser subtraída à aplicação dos decretos de execução orçamental, pois que estes também são, em princípio, aplicáveis às carreiras especiais;

f) A exclusão resulta, não da natureza especial da carreira, mas sim do facto de o regime remuneratório desta carreira estar, à data [2000 a 2004, e, em bom rigor, até 2019] excepcionado da aplicação do regime geral, como decorre desde logo do disposto nos artigos 41.º, n.º 3, do DL n.º 184/89, 43.º, n.º 1, do DL n.º 353-A/89, 1.º do DL n.º 131/91, e, de certa forma, também do próprio artigo 59.º do DL n.º 92/90.

g) Aliás, o próprio legislador distinguia entre as duas situações, ou seja:

1. Carreiras especiais: o artigo 29.º do DL n.º 353-A/89 referia-se às “Outras carreiras de regime especial”, estabelecendo o seguinte: “1 - *As estruturas remuneratórias próprias das carreiras de regime especial não previstas neste diploma são objecto de diploma autónomo, designadamente as carreiras de informática, de técnico e técnico superior de aviação civil, dos oficiais de justiça, da administração tributária, do Tesouro, da contabilidade pública e do*

crédito público.”. Portanto, não incluindo neste elenco de carreiras especiais a correspondente aos atuais oficiais de registo.

2. Regimes especiais: o artigo 43.º do mesmo DL n.º 353-A/89, com a epígrafe “Salvaguarda de regimes especiais”, determinava: “1 - Ao pessoal dos institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados ou de fundos públicos e dos serviços públicos abrangidos pelo regime aplicável às empresas públicas ou de contrato individual de trabalho, bem como das conservatórias, cartórios notariais, e às situações identificadas em lei como regime de direito público privativo aplicam-se as respectivas disposições estatutárias.”. Pelo que, na aceção do legislador, se diferencia entre carreiras especiais (artigo 29.º) e regimes especiais (artigo 43.º).

Por conseguinte, atendendo a que, não apenas por ser uma carreira especial, mas essencialmente por o seu estatuto remuneratório estar ressalvado da aplicação do regime geral, tendo um regime particularmente delineado, considera-se que para que tal regime fosse posto em crise teria sido necessário que nos referidos diplomas de execução orçamental constasse a intenção inequívoca do legislador.

Intenção inequívoca essa que não pode resultar da mera referência às carreiras especiais, pois que, as demais carreiras especiais, não gozavam então da mesma ressalva de aplicação do regime geral. Sendo, assim, situações diversas, devendo o intérprete distinguir onde o legislador igualmente o fez.

Até poderia acontecer que a intenção do legislador fosse, de facto, a de abranger também nas valorizações remuneratórias de 2000 a 2004 a carreira dos atuais oficiais de registo; contudo, face à exigência do artigo 7.º, n.º 3, do CC, não será tal intenção, por si só, suficiente para operar a revogação, pois que se exige uma intenção inequívoca.

Acresce ainda que, não apenas o estatuto remuneratório dos atuais oficiais de registo estava ressalvado da aplicação do regime geral, como, adicionalmente, a Portaria n.º 940/99 instituiu um regime excecional, pelo que o vencimento de exercício passou a corresponder sempre, no mínimo, ao vencimento de categoria, contrapondo-se de forma direta ao regime comum do

vencimento de exercício⁶⁶. A nosso ver, este argumento será importante na perspetiva do regime remuneratório dos atuais oficiais de registo como um regime de natureza excecional, como acima se propôs. Ao invés, para aqueles que considerem tratar-se de mero regime especial, estamos em crer que a não aplicação dos decretos de execução orçamental não resultará, propriamente, da questão do vencimento de exercício, mas em concreto do facto de o legislador, sucessivamente, ter procedido à *salvaguarda deste regime excecional*, subtraindo-o à aplicação do regime geral.

III. Retomando o disposto no artigo 7.º, n.º 3, do CC, mesmo que fosse intenção do legislador dos decretos de execução orçamental incluir no seu âmbito as carreiras ressalvadas da aplicação do regime geral⁶⁷, o certo é que para tal seria necessária uma intenção inequívoca. Se nos demais diplomas referentes a esta matéria se diferencia entre carreiras especiais e regimes especiais, esta é uma distinção relevante para efeitos da determinação do âmbito de aplicação destes diplomas.

Ora,

“Por interpretação, podemos todavia concluir que:

⁶⁶ A título comparativo, veja-se por exemplo o caso dos oficiais de justiça, que auferiam também um vencimento de exercício com base nas custas judiciais. De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de dezembro:

Artigo 83.º

Participação em custas

1 - Os oficiais de justiça e os secretários de tribunal superior têm direito à participação em custas correspondente a 40% do respectivo vencimento de categoria, a qual constitui o vencimento de exercício.

2 - Os oficiais de justiça de nomeação provisória têm direito à participação em custas correspondente a 35% do respectivo vencimento de categoria, a qual constitui o vencimento de exercício.

Contudo, este artigo 83.º foi revogado pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 270/90, de 3 de setembro.

⁶⁷ De facto, essa é a interpretação que parece ter sido tomada pela DGAEP, nas informações disponíveis na sua Página acerca dos índices remuneratórios aplicáveis à carreira de escrivão em 2009 e em 2011, nos seguintes endereços:

https://www.dgaep.gov.pt/upload/SRetributivo2009/Carreiras_Categorias_Nao_Revistas_de_Regime_Especial_Remuneracoes_2009.pdf

https://www.dgaep.gov.pt/upload/SRetributivo2011/Carreiras_Categorias_Nao_Revistas_de_Regime_Especial_Remuneracoes_2011.pdf

1) *intenção inequívoca não significa intenção expressa. Se a intenção revogatória fosse expressa, haveria revogação expressa e este problema não se colocaria.*

2) *não basta, por interpretação, concluir que houve uma intenção de revogar. A lei exige uma intenção inequívoca, portanto uma conclusão qualificada, em termos de interpretação.*

*Se não falarmos de intenção mas antes, como é correcto, no sentido da lei, diremos que o art. 7/3 exige do intérprete uma particular certeza na sua conclusão sobre o sentido da lei.*⁶⁸

Certeza essa que não parece resultar do disposto nos diplomas de execução orçamental, face às dúvidas e reservas suscitadas nos pontos anteriores. Ora, não existindo essa certeza da intenção inequívoca, não pode surtir efeito a revogação de lei especial, mesmo que fosse essa a intenção do legislador.

Como afirma Baptista Machado,

*“Por força deste preceito, quando o legislador pretenda, p.ex., estabelecer regras uniformes para uma série de organismos ou serviços entre os quais se encontram alguns com leis, estatutos ou regulamentos específicos, importa que declare a prevalência do novo diploma sobre quaisquer disposições especiais em contrário (Cfr. Decreto-Lei n.º 165/82, de 10/5, art. 22.º, e Decreto-Lei n.º 166/82, de 10/5, art. 20.º)”*⁶⁹

Só assim não será:

“(...) se se retirar da lei nova a pretensão de regular totalmente a matéria, não deixando subsistir leis especiais. Haverá então circunstâncias relevantes, em termos de interpretação, que nos permitam concluir que a lei geral nova pretende afastar a lei especial antiga. Pode, por exemplo, a lei nova ter por objectivo justamente pôr termo a regimes especiais antigos que deixaram de se justificar. Se se puder chegar a esta conclusão, a lei especial antiga fica revogada pela lei geral. Em qualquer caso, o intérprete terá de procurar apurar um sentido objectivo da lei. Esse sentido é o de regular exhaustivamente um sector, não deixando subsistir fontes especiais.

⁶⁸ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., p. 536.

⁶⁹ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, cit., p. 166, nota (1).

(...) *Esse sentido há-de revelar-se por indícios de uma das seguintes ordens:*

1) *a premência da solução, igualmente sentida no sector em que vigorava lei especial;*

2) *o facto de a solução constante da lei «especial» não se justificar afinal por necessidades próprias desse sector, pelo que não merece subsistir como lei especial.*

*Em sentido técnico, a nova lei realiza a revogação global da legislação referente àquele instituto.*⁷⁰⁻⁷¹.

Ora, também esta hipótese de *revogação global* de todos os regimes especiais não resulta dos decretos de execução orçamental, até porque, como se referiu, se trata de regimes transitórios, para vigorar apenas no ano em questão, e porque as próprias normas salvaguardam algumas situações especiais.

Assim, a título de conclusão, a regra de que a lei geral não revoga a lei especial só deixa de se aplicar se houver intenção inequívoca do legislador nesse sentido: *“portanto, se não for possível apurar qual a intenção do legislador a tal respeito, ou se se apurar que essa intenção não é inequívoca, prevalece a regra de que se mantêm em vigor as leis especiais, ou as normas especiais contidas numa lei.*”⁷²⁻⁷³.

Em conclusão: quer se entenda que o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo fosse, à data [2000 a 2004] um regime excecional, quer se entenda que se tratava de regime especial, não poderá funcionar a revogação pelos decretos de execução orçamental em apreço: no primeiro caso, uma vez que a lei geral não revoga a lei excecional, por ter um objeto diverso desta; no

⁷⁰ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., pp. 534 e 535.

⁷¹ Neste sentido, cf. também José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.^a edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 314: *“Se uma lei nova regula todo um instituto jurídico (por exemplo, empreitada) ou todo um ramo de direito (por exemplo, processo penal), os preceitos da lei anterior ficam revogados, sem ser necessário demonstrar a incompatibilidade específica de cada com o preceituado na nova lei.”*

⁷² AAVV (Coord. Ana Prata), *Código Civil Anotado*, Volume I (Artigos 1.º a 1250.º), Almedina, Coimbra, 2017, p. 21.

⁷³ Com uma interpretação própria, Adriano Vaz Serra, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 99.º, 1966-1967, p. 334, nota 1, afirmava *“A fórmula do artigo 7.º, n.º 3, significaria que, na dúvida, a lei geral não revoga a especial”*.

segundo caso, porque não se encontra, naqueles decretos de execução orçamental, uma intenção inequívoca do legislador, na aceção do artigo 7.º, n.º 3, do CC.

4.3. Outros argumentos.

I. A título complementar, importa ainda referir o seguinte. Se, por hipótese académica, se considerar que os diplomas de execução orçamental visavam regular a situação particular das valorizações remuneratórias dos oficiais de registo, ainda assim, por falhar a parte final do n.º 3 do artigo 7.º do CC (falta de intenção inequívoca, ou seja, evidente), teríamos em vigor duas disposições contraditórias entre si: ou seja, o diploma de 1991, complementado pelas Portarias subsequentes, e os decretos de execução orçamental, em contradição com aqueles.

Nessa hipótese, existiria uma lacuna de colisão, por contradição lógica: duas normas em contradição simultaneamente em vigor em relação ao mesmo caso concreto, originando um vazio:

“(...) as chamadas «lacunas de colisão»: um espaço jurídico à primeira vista «duplamente ocupado» fica a constituir um espaço jurídico «desocupado», uma lacuna. Em sede interpretativa apenas, a aplicação de qualquer das normas em concurso com exclusão da outra seria arbitrária. Ora, como a aplicação simultânea das duas normas se mostra impossível ou absurda, podemos dizer que as duas normas (ou, antes, as respectivas estatuições) se anulam uma à outra. Pelo que ficamos perante uma lacuna carecida de preenchimento. Nada impede que esse preenchimento se faça mediante uma fórmula normativa materialmente coincidente com uma das normas em concurso (por ser essa a solução havida por mais condizente com o espírito do sistema jurídico); sendo certo, porém, que tal decisão já não retira o seu fundamento de validade do comando legislativo expresso nessa norma.”⁷⁴.

Caso em que não se poderia senão concluir pela prevalência dos regimes especiais, precisamente por ser essa a solução que melhor se coaduna com o enquadramento sistemático da remuneração atribuída a estes trabalhadores.

⁷⁴ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, cit., p. 196.

II. Não se poderia ainda deixar de concordar com o argumento de que, mesmo que se entendesse submeter o regime dos atuais oficiais de registo às valorizações remuneratórias constantes dos decretos de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004, haveria uma grave lacuna no regime de valorização remuneratória. Com efeito, se atentarmos no artigo 41.º do DL n.º 70-A/2000, de 5 de maio, encontra-se efetivamente em falta, para os escriturários, a atualização do índice 210 (escalão 6 previsto no DL n.º 131/91).

Ora, esta ausência demonstra a ilogicidade da tese segundo a qual os diplomas de execução orçamental teriam revogado o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo, porquanto, a tal ter ocorrido, o resultado seria uma solução inconstitucional, por violação do Princípio da Igualdade (artigo 13.º da CRP).

Com efeito, impõe o artigo 9.º do CC que o intérprete deve presumir que o legislador adotou as soluções mais acertadas, sendo que esse resultado nunca poderia ser alcançado com a referida tese da revogação deste regime *especial*.

§ 5 Conclusão.

Face ao exposto, podemos assentar nas seguintes asserções:

1. É ao IRN que compete, atualmente, o cumprimento das obrigações de processamento de vencimentos e demais encargos remuneratórios com os trabalhadores dos serviços de registos e notariado

2. A carreira dos atuais oficiais de registo corresponde a uma carreira especial, cujo regime se encontrava, até 2019, especificamente subtraído ao regime comum aplicável quer à carreira geral, quer às demais carreiras especiais (Artigos 16.º e 41.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de junho, Artigos 5.º e 43.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, Artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de dezembro, Artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de março e Parte introdutória do Decreto-Lei n.º 131/91, de 2 de abril).

3. O aspeto mais peculiar relativamente a esta carreira especial é o regime aplicável à remuneração, expressamente *separado*, pelo legislador, relativamente ao regime aplicável à carreira geral e às demais carreiras especiais.

4. Sem prejuízo de terem existido variados regimes nos quais era atribuído o vencimento de exercício, nos termos da *lei geral*, este correspondia a um sexto da remuneração, correspondendo o vencimento de categoria a cinco sextos.

5. Diferentemente, no caso dos atuais oficiais de registos, no período temporal em análise: (i) Apenas o vencimento de categoria estava referenciado à escala indiciária definida no DL n.º 131/91, de 2 de abril; (ii) O vencimento de exercício resultava de uma percentagem sobre a receita emolumentar líquida dos serviços (artigo 61.º do DL n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro), sendo assegurada no mínimo uma participação emolumentar correspondente a 100% do vencimento de categoria (n.º 4 da Portaria n.º 940/99, de 27 de outubro), não correspondendo, portanto, a um sexto da remuneração base.

6. A participação emolumentar, ao longo de vários anos, teve carácter variável, sendo inicialmente calculada em função do rendimento produzido pela

repartição onde os trabalhadores estavam colocados. Com a Portaria n.º 1448/2001, aquela componente passou a ser tendencialmente fixa.

7. O vencimento de exercício vigente para estes trabalhadores até 2019 corresponde a uma componente da remuneração que é independente do próprio trabalhador, bem como do lugar onde este desenvolve a sua atividade e até da própria prestação realizada.

8. No período de cerca de 30 anos que medeia entre o diploma de 1989 e a entrada em vigor do novo regime, em 2019, o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo não foi alvo de alteração expressa, sendo essa a interpretação adotada pelo próprio legislador (Parte introdutória do DL n.º 115/2018, no artigo 34.º, n.º 4, da LOE 2014, no artigo 24.º, n.º 2, da LOE 2016, no artigo 27.º da LOE 2017, no artigo 32.º, n.º 3, da LOE 2018 e no artigo 33.º, n.º 1, da LOE 2019), sendo que o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e que soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 9.º, n.º 3, do CC).

9. A LOE e os diplomas de execução orçamental têm em comum o facto de serem leis de natureza transitória, não se podendo tratar do mesmo modo uma lei de valor reforçado e os respetivos diplomas de execução orçamental (cfr. artigo 112.º, n.º 3, da CRP).

10. Uma lei geral pode revogar uma lei especial de forma expressa, ou de forma tácita, por meio de incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes, ou por meio de revogação global, se essa for a intenção inequívoca do legislador.

11. Inequívoco é um adjetivo que designa algo que tem apenas uma interpretação, ou seja, que não suscita dúvidas, sendo claro e evidente.

12. Na ausência de norma expressa revogatória, há que apurar a relação entre o diploma alegadamente revogante e o diploma revogado, nomeadamente se se trata de relação «regra geral – regra especial» ou de «regra geral – regra excecional».

13. A atribuição aos atuais oficiais de registo do vencimento de exercício consubstancia um regime especial, porque corresponde a uma especificação do regime comum, no qual este também estava previsto. Porém, pelo menos com

a Portaria de 1999, passou a estabelecer-se uma regra singular para os atuais oficiais de registo, que resulta do facto de o seu vencimento de exercício ter de corresponder, *no mínimo*, ao vencimento de categoria.

14. O recebimento de, no mínimo, igual valor ao vencimento de categoria, traduz um verdadeiro *ius singulare*: o legislador *desligou* esta componente remuneratória do valor dos emolumentos concretamente recebidos, para o relacionar antes com o montante auferido a título de vencimento de categoria, permitindo apenas a intervenção das receitas efetivamente percebidas caso o seu valor resultasse num valor superior ao do vencimento de categoria.

15. Por se tratar de um regime excecional, a norma sobre o vencimento de exercício dos oficiais de registo não poderia ser aplicável por analogia a qualquer outro caso (o que não se verificaria se fosse uma regra especial).

16. A qualificação do regime como excecional tem como consequência a sua não revogação pelos diplomas de execução orçamental, pois a regra geral não derroga a regra excecional.

17. Não se encontra nos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004 qualquer disposição expressa no sentido de *derrogar parcialmente* o regime constante do diploma de 1991, vigente até 2019.

18. Os diplomas de execução orçamental de 2000 a 2004 não pretenderam regular, de forma exaustiva, todas as carreiras.

19. Esta forma de valorização remuneratória foi consagrada para as carreiras (ainda que podendo ser a carreira geral ou carreiras especiais) cuja remuneração correspondesse à fórmula comum de cálculo, a qual, à data, resultava do artigo 17.º do DL n.º 184/89.

20. Não se encontra uma intenção inequívoca do legislador dos decretos de execução orçamental de 2000 a 2004 no sentido de prevalecer sobre o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo, atendendo a que: (i) O intérprete deve ter em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada; (ii) Os diplomas de execução orçamental surgem no contexto mais alargado do regime jurídico remuneratório dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas; (iii) À data, existia, indiscutivelmente, um *regime especialmente ressalvado da aplicação do regime geral*

(artigos 41.º, n.º 3, do DL n.º 184/89, 43.º, n.º 1, do DL n.º 353-A/89, 1.º do DL n.º 131/91, e, de certa forma, também do próprio artigo 59.º do DL n.º 92/90); (iv) O próprio legislador distinguia entre as duas situações (o artigo 29.º do DL n.º 353-A/89 referia-se às “Outras carreiras de regime especial” e o artigo 43.º à “Salvaguarda de regimes especiais”, ou seja, diferenciava entre carreiras especiais e regimes especiais.

21. Para que o estatuto remuneratório dos atuais oficiais de registo - ressalvado da lei geral e das demais carreiras especiais - fosse derogado por uma lei geral, teria sido necessário uma intenção inequívoca do legislador, que não pode resultar da mera referência às carreiras especiais, pois que, as demais carreiras especiais, não gozavam então da mesma ressalva de aplicação do regime geral e o intérprete distinguir onde o legislador distinguiu.

22. Não ocorreu, igualmente, a *revogação global* de todos os regimes especiais pelos decretos de execução orçamental, até porque se trata de regimes transitórios e porque as próprias normas salvaguardam algumas situações especiais.

23. Se se considerar que os diplomas de execução orçamental visavam regular a situação particular das valorizações remuneratórias dos oficiais de registo, ainda assim, por falhar a parte final do n.º 3 do artigo 7.º do CC (falta de intenção inequívoca), haveria uma lacuna de colisão, concluindo-se pela prevalência do regime especial.

24. A ausência de atualização do índice 210 aplicável aos escriturários (escalão 6 previsto no DL n.º 131/91) prova a ilogicidade da tese segundo a qual os diplomas de execução orçamental teriam revogado o regime remuneratório dos atuais oficiais de registo, porquanto, a tal ter ocorrido, o resultado seria uma solução inconstitucional, por violação do Princípio da Igualdade (artigo 13.º da CRP).

Termos em que se conclui que as revalorizações remuneratórias estabelecidas nos artigos 41.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio, 49.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de março, 41.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de fevereiro, 41.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de março, e 43.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de março, não são aplicáveis à carreira especial dos atuais oficiais de registo.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 30 de janeiro de 2023.

Luís Gonçalves da Silva
(Professor Auxiliar da FDUL)

(Cláudia Madaleno)
(Professora Auxiliar da FDUL)