

DA REMUNERAÇÃO DAS CARREIRAS ESPECIAIS^{1/2}

Luís Gonçalves da Silva³

Cláudia Madaleno⁴

Sumário: §1 Delimitação do problema §2 IRN: enquadramento jurídico §3 Caracterização da carreira dos actuais oficiais de registo §4 Direito aplicável 4.1. Qualificação do regime remuneratório como excepcional 4.2. Qualificação como regime especial 4.3. Outros argumentos §5 Conclusão

Resumo: O regime remuneratório dos trabalhadores que exercem funções públicas teve uma evolução legislativa complexa e que suscita problemas ao nível da interpretação e articulação de diplomas. No presente estudo, procede-se à análise da aplicabilidade das revalorizações indiciárias estabelecidas pelos decretos de execução orçamental, dos anos de 2000 até 2004, à carreira dos actuais oficiais de registo.

¹ O presente texto teve origem num estudo solicitado pelo Instituto dos Registos e do Notariado.

² Abreviaturas utilizadas: CC – Código Civil / CRP – Constituição da República Portuguesa / CT – Código do Trabalho / DGAEP – Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público / IGF – Inspecção 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).

³ Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Vice-Presidente do Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigador do Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogado e Consultor da Abreu Advogados.

⁴ Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Membro da Direcção do Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Investigadora do Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

REMUNERATION FOR SPECIAL CAREERS

Abstract: The remuneration regime for workers who perform public functions reflects a complex legislative evolution, which raises problems in terms of the interpretation and articulation of various laws. In the present study, an analysis is made of the applicability of the remuneration modifications established by the budgetary execution decrees, from the years 2000 to 2004, to the career of the current registry officers.

§ 1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA



presente estudo consiste em aferir da aplicabilidade aos trabalhadores das antigas carreiras especiais de escriturário e ajudantes do registo e do notariado (correspondentes aos actuais 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 a existência de diversos arestos sobre este tema, de tribunais arbitrais⁵ e judiciais.

⁵ Neste sentido, a título não exaustivo, vejam-se as seguintes decisões do Centro de Arbitragem Administrativa: Acórdão de 25 de Janeiro de 2022, Processo n.º 373/2020-A, disponível em: https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?listOrder=Sorter_processo&listDir=DESC&listPage=6&id=222; Acórdão de 5 de Abril de 2022, Processo n.º 22/2021-A, disponível em: https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?u=1&s_materia=1&s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&listPage=2&id=223; Acórdão de 7 de Abril de 2022, Processo n.º 27/2021-A, disponível em: <https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?u=1&id=226>; Acórdão

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 actuais oficiais de registo, com a conseqüente aplicabilidade das respectivas valorizações remuneratórias. Assim, não se olvida a possível dificuldade de aceitação de uma solução diversa da resultante de uma jurisprudência que parece assumir indícios de estabilidade.

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

III. Está em causa um problema de interpretação do enquadramento jurídico aplicável aos actuais 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 actuais 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 actuais oficiais de registo, em especial nos aspectos concernentes ao âmbito remuneratório, por forma a concluir pela existência ou não de regras que constituem um quadro especial, ou, até excepcional, relativamente ao regime comum.

A caracterização da natureza do regime é fulcral, porquanto, nas decisões arbitrais e judiciais que até ao momento se

de 12 de Abril de 2022, Processo n.º 127/2021-A, disponível em: <https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/view.php?l=MjAyMjA2MzA-xOTI2MjIwLlAxMjdfMjAyMS1BIC0gMjAyMi0wNC0xMiAtIEpVUkITUFJVRE-VOQ0IBLnBkZg%3D%3D>; Acórdão de 8 de Novembro de 2022, Processo n.º 159/2021-A, disponível em: <https://caad.org.pt/administrativo/decisoes/decisao.php?id=252>

pronunciaram acerca desta questão foi assumido o entendimento de que a lei geral posterior revogou a lei especial. Este entendimento foi adoptado: (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 actuais oficiais de registo, se encontrarem também, porventura, disposições com carácter excepcional.

Importa assim averiguar a exacta natureza do regime, já que a resposta a esta questão será relevante para a solução final.

Essa caracterização e qualificação será o ponto prévio face à análise dos diplomas de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004, uma vez que 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 actuais oficiais de registo, concluindo-se com a solução normativa a dar ao caso.

§ 2 IRN: ENQUADRAMENTO JURÍDICO

I. A análise do enquadramento jurídico aplicável ao IRN passará por uma apreciação da evolução legislativa.

A Lei n.º 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 efectuar 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 no artigo 142.º, resultava a receita líquida da conservatória, com base na qual era calculada 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 Direcção-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).

É de referir igualmente, o Decreto n.º 198/73, de 3 de Maio, que estabeleceu o Regulamento da Direcção-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 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. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 40/94, de 11 de Fevereiro, aprovou a Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (DGRN), do Ministério da Justiça, definindo as suas atribuições, órgãos, serviços e respectivas 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 Direcção-Geral de Registos e de Notariado na administração directa do Estado (artigo 4.º, alínea i)). Este diploma determinou que o

“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 Direcção-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. Seguiu-se o Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de Abril, que 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, competindo-lhe, actualmente, o cumprimento das obrigações de processamento de vencimentos e demais encargos remuneratórios com os trabalhadores dos serviços de registos e

notariado⁶.

§ 3 CARACTERIZAÇÃO DA CARREIRA DOS ACTUAIS OFICIAIS DE REGISTO

I. A carreira dos actuais oficiais de registo, como é sobejamente reconhecido, corresponde a uma carreira especial⁷. 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, ponto que se desenvolverá mais adiante.

Destacam-se os principais aspectos 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 as seguintes regras:

a. 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

⁶ 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 Patrimonial da Justiça.

⁷ 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”.

Funcionários de Justiça (artigo 61.º, n.º 1).

b. Os emolumentos especiais cobrados pela realização de actos 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 respectivos ordenados (artigo 63.º, n.º 1).

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 indiciárias relativas aos vencimentos dos conservadores, dos notários e dos oficiais dos registos e do notariado.

II. O aspecto mais peculiar relativamente a esta carreira especial é, manifestamente, o regime aplicável à composição da remuneração destes trabalhadores. Antes de o analisar, impõem-se algumas considerações prévias relativas à obrigação de pagamento da retribuição.

Quer no âmbito do contrato de trabalho em funções públicas, quer no Direito do trabalho, a remuneração é a contraprestação do trabalho prestado e constitui a obrigação principal do empregador, encontrando-se protegida pela tutela constitucional⁸. A Constituição assegura a todos os trabalhadores o direito

⁸ Sobre a retribuição, cfr.: Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 2022, pp. 568 e seguintes, assinalando em particular a concepção restrita de retribuição adoptada pelo Direito do trabalho, entendida como a contrapartida da actividade do trabalhador, efectuada de forma regular ou periódica, em dinheiro ou em espécie, nela se incluindo tanto a retribuição base, como outras prestações, denominadas de complementos salariais; João Leal Amado / Milena Silva Rouxinol / Joana Nunes Vicente / Catarina Gomes Santos / Teresa Coelho Moreira, *Direito do Trabalho. Relação Individual*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 771 ss; Bernardo da Gama Lobo Xavier, *Manual de Direito do Trabalho*, 4.ª edição, Rei dos Livros, 2020, pp. 550 ss; Maria do Rosário Palma Ramalho, *Tratado de Direito do*

à retribuição do trabalho, segundo a sua quantidade, natureza e qualidade, tratando-se de um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias”^{9/10}. Estabelece ainda o princípio da não discriminação, bem como o princípio de para trabalho igual salário igual¹¹.

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.

No Direito italiano, veja-se Riccardo Del Punta, *Diritto del Lavoro*, 12.^a edição, Giuffrè Francis Lefebvre, Milão, 2020, pp. 571 ss, e, em particular, sobre a retribuição no emprego público, pp. 587 ss; Luísa Galantino, *Diritto del Lavoro*, 9.^a edição, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, pp. 209 ss; Susanna Palladini, *I principi costituzionali in matéria di retribuzione e la loro applicazione giurisprudenziale*, em Enrico Gragnoli / Susana Palladini, *La Retribuzione*, Utet Giuridica, Torino, 2012, pp. 27 ss. No Direito espanhol, cfr. José Luis Monereo Pérez / Cristóbal Molina Navarrete / María Nieves Moreno Vida / Francisco Vila Tierno, *Manual de derecho del trabajo*, 18.^a edição, Editorial Comares, Granada, 2020, pp. 453 ss; José Ignacio García Ninet / José Luis Salido Banús, *El salario*, em José Ignacio García Ninet / Arantzazu Vicente Palacio, *Derecho del Trabajo*, 7.^a edição, Aranzadi, Navarra, 2012, pp. 791 ss; Carlos Molero Manglano / José Manuel Sánchez-Cervera Valdés / M^a José López Álvarez / Ana Matorras Díaz-Caneja, *Manual de Derecho del Trabajo*, 15.^a edição, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 263 ss.

No Direito francês, cfr. Alain Coeuret / Bernard Gauriau / Michel Miné, *Droit du Travail*, 2.^a edição, Dalloz, Paris, 2009, pp. 601 ss; Elsa Peskine / Cyril Wolmark, *Droit du Travail*, Dalloz, Paris, 2020, pp. 290 ss; Pascal Lokiec, *Droit du Travail*, Puf, Paris, 2019, pp. 345 ss, em especial pp. 361 ss.

⁹ Sobre o artigo 59.º CRP, Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, volume I – Preâmbulo. Princípios Fundamentais. Direitos e Deveres Fundamentais. Artigos 1.º a 79.º, 2.^a edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, pp. 828 ss. Os autores destacam a articulação do artigo 59.º, n.º 1, a), com o artigo 13.º, sendo assim proibidas as diferenciações injustificadas, de onde resulta o carácter exemplificativo da enumeração do artigo 59.º. Acresce que o princípio de para trabalho igual salário igual “reconhece a legitimidade de diferenciações em matéria de retribuição do trabalho, designadamente em função da sua natureza e qualidade”.

¹⁰ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 259; 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.

¹¹ Sobre este princípio, cfr. também Rui Medeiros, *O direito fundamental à retribuição. Em especial, o princípio a trabalho igual salário igual*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016, em especial pp. 74 ss. Cfr., também, sobre o Princípio para trabalho igual salário igual e a sua articulação com o princípio da filiação, Luís

Relativamente a esta norma no âmbito do emprego público, a Constituição impõe a total paridade remuneratória de acordo com o respectivo posicionamento hierárquico, bem como as disparidades correctoras necessárias, atendendo a circunstâncias particulares de cada prestação^{12/13}.

III. Existem particularidades próprias da remuneração dos trabalhadores com contrato 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 lei¹⁴, e não por meio de acordo contratual^{15/16}.

Gonçalves da Silva, *Da Eficácia da Convenção Colectiva*, volume II, Imprensa FDUL, Lisboa, 2022, pp. 1958 ss.

¹² Neste sentido, assinala Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 259, nota 576, o seguinte: “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”

¹³ Cfr., também, Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., pp. 208 e 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)”.

¹⁴ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 261.

¹⁵ Caso não seja acordada pelas partes, nem fixada por instrumento de regulamentação colectiva de trabalho, há lugar à fixação judicial, pelo artigo 270.º CT. De referir ainda os especiais deveres de informação do empregador quanto ao valor e à periodicidade da retribuição, nos termos da alínea h) do n.º 3 do artigo 106.º CT.

¹⁶ Pedro Romano Martinez, *Direito do Trabalho*, cit., pp. 589, aborda a questão da determinação da retribuição no contrato de trabalho, reconhecendo que cada vez menos esta resulta de um acordo individual, em contrapartida da proliferação de situações

Acresce, em segundo lugar, que, tal como ensinava Marcello Caetano,

“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 actos funcionais praticados, determinadas taxas fixadas na lei e pagas pelos utentes (emolumentos)”^{17/18/19}.

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.

Este é, de facto, um dos motivos que suscita a particular complexidade do regime de vencimentos neste particular ramo do direito. Com efeito, o sistema retributivo da função pública estabelecido no final do século XX era complexo, não apenas pela proliferação legislativa, mas também, como afirmava Sousa Franco,

“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

em que a retribuição é determinada por convenção colectiva, ou na dependência da fixação do salário mínimo.

¹⁷ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 10.^a edição, revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 1991, p. 764.

¹⁸ Também de acordo com o artigo 16.º, § 2, do Decreto n.º 15.538, 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.”

¹⁹ Já na vigência da Lei n.º 12-A/2008, Paulo Veiga e Moura / Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação...*, cit., p. 208, afirmam que “A remuneração constitui a contrapartida económica da prestação do trabalho”.

integral, etc.), com quási total disfuncionalidade”²⁰.

Este foi, aliás, 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 actualmente tal já não se verifique, durante um longo período de tempo, a classificação administrativa de vencimento integrava os conceitos de vencimento de categoria e de vencimento de exercício^{21/22/23}. 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”^{24/25}.

²⁰ António de Sousa Franco, *Revisão do Sistema Retributivo da Função Pública*, Sep. de: Revista do Tribunal de Contas, n.º 3 (1989), p. 38.

²¹ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 765.

²² 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”.

²³ 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 16.669, 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; (...)”.

²⁴ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 767.

²⁵ Não obstante, diga-se que, actualmente, 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

V. A componente referente ao vencimento de exercício implicava, em regra, o efectivo exercício de funções, sem prejuízo de excepções devidamente previstas na lei²⁶.

Contudo, o montante do vencimento de exercício era “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, *recitius*, do exercício efectivo de funções”²⁷.

Por outro lado, 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 afectaram nem colocaram em causa o recebimento destes valores²⁸.

acesso a determinados postos de trabalho, seja qual for o tipo de vínculo (cfr. artigo 38.º da LTFP)”.

²⁶ Sobre estas situações, cfr. 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”.

²⁷ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., pp 261 e 269, onde assinala que não se trataria tanto de retribuir o trabalho prestado, como de, através desta remuneração base, espelhar “a posição hierárquica ocupada pelo funcionário ou agente”.

²⁸ Neste sentido, veja-se, por exemplo, o conteúdo do Ponto IV do Decreto n.º 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 temos 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

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 actuais 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 regime aplicável aos trabalhadores das conservatórias e do notariado assume, desde longa data, feições específicas, justificativas de uma regulação que não se reconduz ao regime geral, nem às outras carreiras especiais. Sendo especial, nada obsta a que, no seu seio, se encontrem ainda disposições de natureza excepcional, aspecto que será desenvolvido adiante.

Importa, neste momento, 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 deste 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

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 emolumentos 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”.

1989, baseado em “princípios de equidade interna e externa”²⁹.

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.³⁰. 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 refeição³¹.

Assim, no que concerne à *generalidade dos trabalhadores*, o artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei 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”.

Contudo, e apesar de se aplicar tanto à carreira geral, como às especiais, este 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 encontra-se expressamente excluída do âmbito deste diploma, cujo artigo 41.º, com a epígrafe “Salvaguarda de regime especiais”, estabelece o seguinte:

“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

²⁹ Sobre este tema, cfr. Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., p. 377.

³⁰ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., pp. 268 e 269.

³¹ 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.

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”.

Deste modo, a estes trabalhadores era aplicável, diferentemente, o disposto no artigo 61.º do Decreto-Lei 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 era 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 Justiça³².

VII. Seguidamente, há a referir o Decreto-Lei 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 Decreto-

³² 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.

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.

Lei n.º 184/89, designadamente em matéria salarial³³. O artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei 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 geral³⁴. 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 Decreto-Lei 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, objecto de actualização³⁵. E, de facto, esta componente remuneratória foi sendo, sucessivamente, alterada, destacando-se, no período temporal em causa, os seguintes diplomas:

1. Portaria n.º 239/2000, de 29 de Abril, que modificou o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial em 2,5%, sendo fixado em 58.383\$00, correspondendo, assim, a € 291,21;

2. Portaria n.º 80/2001, de 8 de Fevereiro, que actualizou o índice 100 nos seguintes termos da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial em 3,71%, sendo fixado em 60.549\$00;

3. Portaria n.º 88/2002, de 28 de Janeiro, que alterou o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial, procedendo a uma actualização de 2,75%, sendo fixado em (euro) 310,33;

³³ Pedro Madeira de Brito, *Contrato de trabalho da Administração Pública...*, cit., p. 378.

³⁴ Cf. também o disposto no artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 184/89.

³⁵ 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.

4. Portaria n.º 303/2003, de 14 de Abril, nos termos da qual o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial se manteve no valor de (euro) 310,33. Igualmente se mantiveram as remunerações base do pessoal abrangido por este diploma que não coincidissem com qualquer índice das escalas salariais cujo valor se situasse acima de (euro) 1.008,57. Em contrapartida, foram actualizadas em 1,5% as remunerações base do pessoal abrangido por este diploma que não coincidissem com qualquer índice das escalas salariais e cujo montante fosse inferior a (euro) 1.008,57;

5. Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março, que, do mesmo modo, manteve o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial no valor de € 310,33, bem como as remunerações de base do pessoal abrangido por este diploma que não coincidissem com qualquer índice das escalas salariais cujo valor se situasse acima de € 1.024,09. No entanto, actualizou em 2% as remunerações de base do pessoal abrangido por este diploma que não coincidissem com qualquer índice das escalas salariais e cujo montante fosse inferior a € 1.024,09”³⁶.

VIII. No que concerne ao vencimento de exercício, o Decreto-Lei n.º 353-A/89 manteve, no seu artigo 5.º, a solução anteriormente consagrada no artigo 529.º do Código Administrativo³⁷:

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

2 - A remuneração de categoria é igual a cinco sextos da

³⁶ 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; a Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro; a Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro; a Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.

³⁷ “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”

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”.

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”^{38/39}.

Era, pois, este, o regime geral aplicável aos trabalhadores. Todavia, tal como o Decreto-Lei n.º 184/89, também o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de Outubro, ressalvou 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 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”.

Por conseguinte, manteve-se aplicável então o disposto no supra citado artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, nos termos do qual, aos oficiais do registo e do notariado era abonada, a título de participação emolumentar, uma percentagem da receita global líquida da totalidade dos

³⁸ Assim, Paulo Veiga e Moura, *Função Pública...*, cit., p. 269.

³⁹ 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”.

serviços apurada em cada mês a favor dos Cofres dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça⁴⁰.

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

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

Por outro lado, a expressa subtracção do regime da carreira dos actuais 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 actuais 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.

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:

1. Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de Março, que regulamentava a carreira de conservador e notário e a carreira de escriptorário dos registos e do notariado, cujo artigo 59.º estabelecia 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”;

2. Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que

⁴⁰ 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.

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 Decreto-Lei n.º 131/91, que estabeleceu as escalas indicárias 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 indicária, 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 indicárias -, 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”⁴¹.

⁴¹ De referir que o sistema de letras de vencimento resultou do Decreto-Lei n.º 26.115, de 23 de Novembro de 1935. Seguiu-se a este diploma o Decreto n.º 42.046, de 23 de Dezembro de 1958 e o Decreto-Lei n.º 49.410, 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.

Nesta linha, o artigo 1.º deste diploma, revogado - pelo menos, de forma expressa - apenas em 2019⁴², prescrevia:

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 2005⁴³, 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 Decreto-Lei 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 lei, o regime legal específico instituído - cfr. artºs. 3º nº 3 Decreto-Lei 204/98 de 11.07 e 59º do Decreto-Lei 92/90 de 17.03

3. Apenas se deve recorrer ao regime geral da Função Pública estatuído, cfr. Decreto-Lei 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,

⁴² A revogação expressa resulta do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 145/2019, de 23 de Setembro, que estabeleceu o regime remuneratório das carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos.

⁴³ Processo n.º 10494/01, 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, disponível em www.dgsi.pt

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 art.ºs. 25.º e 20.º a 22.º 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 inspecção efectuada aos serviços (art.º 10.º n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 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”.

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 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de Março, aplicável «ex-vi» do artigo 44.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro)”⁴⁴.

XI. O regime estabelecido em 1991 apenas foi objecto de revogação (expressa) em 2019, em consequência da aplicação dos seguintes diplomas:

1. 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 actuais 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

⁴⁴ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 12 de Julho de 2012, Processo n.º 06219/10, disponível em www.dgsi.pt

à aprovação do novo regime;

2. 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.

Foi apenas em 2019 que se procedeu à actualização do conceito de remuneração base nestas carreiras, eliminando-se a divisão entre vencimento da categoria e vencimento de exercício⁴⁵.

§ 4 DIREITO APLICÁVEL

4.1. QUALIFICAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO

⁴⁵ A perspectiva 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 respectivos 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”.

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 respectivos 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”.

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

COMO EXCEPCIONAL

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

Reportando-nos à situação em vigor até ao ano de 2019, efectivamente, 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 diverso⁴⁶.

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, transitivamente 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

⁴⁶ 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 respectivas regras de distribuição, pelo que se aplica a Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro.

Portarias n.ºs 110/2004, de 29 de Janeiro e 768-A/2004, de 30 de Junho, e para o ano de 2005 pelas Portarias n.ºs 52/2005 e 496/2005, de 20 de Janeiro e 31 de Maio, respectivamente.

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, e pelo n.º 4 das Portarias n.ºs 52/2005 e 496/2005, de 20 de Janeiro e de 31 de Maio, respetivamente⁴⁷.

III. Sem prejuízo de terem existido variados regimes nos quais era atribuído o vencimento de exercício, importa relembrar (cfr. *supra* assinalado) que, nos termos da *lei geral*, este

⁴⁷ Reportamo-nos apenas às alterações ocorridas no período temporal em análise, sem prejuízo da existência de alterações posteriores igualmente importantes, mas que não afectam a presente análise.

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

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

1. Apenas o vencimento de categoria estava referenciado à escala indiciária definida no Decreto-Lei n.º 131/91, de 2 de Abril, não correspondendo - como sucedia nos demais regimes - a cinco sextos da remuneração base;

2. Por sua vez, o vencimento de exercício resultava de uma percentagem sobre a receita emolumentar líquida dos serviços (artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro), sendo assegurada no mínimo uma participação emolumentar correspondente a 100% do vencimento de categoria (cfr. o disposto no n.º 4 da Portaria n.º 940/99, de 27 de Outubro), não correspondendo, portanto - como sucedia nos demais regimes - a um sexto da remuneração base⁴⁸.

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”.

⁴⁸ 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, 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 respectivo 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 escriturários;

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

Este regime não se encontra noutros casos especiais, consubstanciando por isso uma verdadeira singularidade desta carreira especial. Sem prejuízo de estar integrado no *regime especial* dos oficiais de registo e de notariado, parece corresponder a uma solução excepcional 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 este desenvolve a sua actividade 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 - art.º 61.º n.º 4 Decreto-Lei 519-F2/79, de 29.12; Portaria n.º 669/90, de 14.08”⁴⁹.

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 Decreto-Lei n.º 115/2018:

“Os registos públicos em Portugal não têm um carácter meramente informativo: também existem para permitir que terceiros confiem no conteúdo do facto inscrito e actuem com base nessa confiança. Prossegue-se não só o interesse público de certeza e segurança do comércio jurídico, como também o interesse

⁴⁹ Acórdão de 20 de Maio de 2004, Processo n.º 10031/00, disponível em www.dgsi.pt

particular de garantia, à pessoa a que respeita o facto registável da eficácia do mesmo perante terceiros.

A função registal é uma actividade 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 «qualificação jurídica». Este acto obedece a princípios fundamentais como a legalidade e registabilidade do facto, e existência material e jurídica do mesmo, bem como a respectiva validade formal e substancial”.

IV. Importa então determinar se, no período de cerca de trinta anos que medeia entre o diploma de 1989 e a entrada em vigor do novo regime, em 2019, o regime especial (ou excepcional) remuneratório dos actuais 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 afectada por *regimes gerais* que pudessem prevalecer sobre este regime especial, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do CC.

Acerca deste ponto, temos presente que a perspectiva do legislador é a de que tal alteração ao regime da actual carreira dos oficiais de registo não ocorreu, pois assim o afirmou, expressamente, na parte introdutória do Decreto-Lei 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 actividade em causa, principalmente na última década, sendo que a revisão destas carreiras tem sido sucessivamente prorrogada pelas leis do Orçamento do Estado”.

Ora, se é verdade que a posição do legislador expressa no intróito não é definitiva, uma vez que a interpretação deve ser objectiva, tal como resulta do artigo 9.º do CC, certo é também que o intróito 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 n.º 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 actual carreira dos oficiais de registo constava do Decreto-Lei n.º 131/91;
- 2) Este regime foi modificado pelo Decreto-Lei 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, transitivamente, pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de Dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes”;

- 5) Destaca-se também 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 respectivos 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”;

- 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 respectivos 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 respectiva 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)⁵⁰, ou seja, que o regime se manteve inalterado até 2018, não tendo, designadamente, sido objecto de derrogação por parte dos decretos de execução orçamental dos anos de 2000 a 2004⁵¹. 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

⁵⁰ Com uma extensa análise do artigo 9.º, n.º 3, CC, cfr. José H. Saraiva, *Apostilha crítica ao Projecto de Código Civil (Capítulos I e II)*, em *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 27, 1967, pp. 79 ss.

⁵¹ 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”.

concepções pessoais. No fundo, esta «razoabilidade» aponta para uma interpretação sistemática, na procura da unidade do sistema jurídico»⁵².

V. Também a Procuradoria-Geral da República se pronunciou sobre este tema, no Parecer n.º 28/2017, de 9 de Maio 2019⁵³, 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 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 Procuradoria-Geral da República,

“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

⁵² Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 280.

⁵³ Disponível em www.dgsi.pt

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 efectivamente 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 carácter 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 efectivamente 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 respectiva forma de cálculo, mantidas até à atualidade”.

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^{54/55}.

O ponto de partida é o disposto nos números 2 e 3 do artigo 7.º do CC⁵⁶, 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, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

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

Este regime não corresponde exactamente à proposta inicial, constante do Anteprojecto de Código Civil, elaborado por Manuel de Andrade, nos termos do qual^{57/58}:

“Uma lei especial não se considera, desde logo, revogada pela lei geral posterior”⁵⁹.

Diferentemente, resultam do actual regime as seguintes regras: uma lei geral pode revogar uma lei especial de forma

⁵⁴ 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, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador. 4. A revogação da lei revogatória não importa o renascimento da lei que esta revogara.

⁵⁵ Sobre o artigo 7.º do CC, cfr. António Menezes Cordeiro, *Tratado de Direito Civil*, volume I, 4.ª edição (reimp.), Almedina, Coimbra, 2021, pp. 825 ss e 835 ss; António Menezes Cordeiro (Coord.), *Código Civil Comentado*, I - Parte Geral, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 93 ss.

⁵⁶ Sobre este tema, cfr. José H. Saraiva, *Apostilha crítica...*, cit., pp. 50 ss.

⁵⁷ Manuel de Andrade, *Fontes de Direito, Vigência, Interpretação e Aplicação da Lei*, em *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”.

⁵⁸ Sobre a autoria das normas de interpretação no Código Civil, José Lamego, *A interpretação da lei e a integração de lacunas no Código Civil de 1966*, em *Código Civil - Livro do Cinquentenário*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 199 ss.

⁵⁹ José H. Saraiva, *Apostilha crítica...*, cit., pp. 45 ss. O autor refere ainda ter sido diversa a redacção do Projecto, no qual, em vez de lei geral, se indicava a “lei de carácter geral”.

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 que o diploma revogado, garantindo assim o cumprimento das regras de hierarquia de actos 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 especial⁶⁰. 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 adjectivo que designa algo que tem apenas uma interpretação, ou seja, que não suscita dúvidas, sendo claro e evidente⁶¹.

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

⁶⁰ José H. Saraiva, *Apostilha crítica...*, cit., p. 52, considera que uma intenção é sempre “algo de vago, e não se simplifica nada o problema dizendo que a intenção deve ser inequívoca”. Assim, prossegue o Autor, “Porque a intenção do autor da lei ou se exterioriza em declaração, ou não chega a exteriorizar-se. No caso afirmativo, não há que falar na intenção, mas na lei, e portanto em vez de se escrever «excepto se outra for a intenção inequívoca», dir-se-á simplesmente «excepto disposição em contrário»; e se o objectivo é o de dispor para o caso de faltar disposição expressa, mas a revogação da lei especial resultar claramente do contexto, é isso mesmo o que deverá ser dito, sem remeter para a averiguação de intenções conjecturais porque, repete-se, fora do que se escreve, tudo o mais é problemático e converte-se facilmente em fonte de discussão.”.

⁶¹ Definição constante do *Dicionário de Língua Portuguesa* da Porto Editora, disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/inequ%C3%AD-voco>

a modificar (ou a pretender) modificar também o regime da carreira dos actuais oficiais de registo.

Com efeito, constitui exemplo da necessidade de uma inequívoca intenção do legislador a indicação - evidente, mas não expressa - efectuada 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 Decreto-Lei 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 n.º 12-A/2008 deixou de haver lugar às alterações de posicionamento remuneratório previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 131/91, podendo estas existir dentro do condicionalismo previsto no n.º 6 do artigo 47.º da Lei n.º 12-A/2008”⁶².

VII. No caso em apreço, as possíveis derrogações resultam de diplomas de execução orçamental, encontrando-se em decretos-lei aprovados pelo Governo. Ora, é importante diferenciar, por um lado, a própria LOE, aprovada pela Assembleia da República, e, por outro, os diplomas de execução orçamental.

⁶² Acórdão de 19 de Junho de 2014, Processo n.º 10626/13, disponível em www.dgsi.pt

A LOE e os 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 visam regulamentar.

No que concerne à prevalência da LOE sobre regras do contrato de trabalho em funções públicas, dispõe actualmente 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 excepcionais (cfr., por exemplo, o artigo 38.º, n.º 21, da LOE 2015, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro);

2. Para além disso, a própria LTFP também determina que, “O disposto na presente lei não prejudica a vigência das normas da Lei do Orçamento do Estado em vigor” (artigo 44.º, n.º 2, da LTFP).

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 directamente 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”⁶³.

Na verdade, não se pode confundir, ou tão pouco tratar do mesmo modo, a LOE, que é uma lei de valor reforçado, e os respectivos diplomas de execução orçamental (cfr. artigo 112.º,

⁶³ Miguel Lucas Pires, *Confronto entre o regime de emprego público e o regime laboral privado*, Almedina, Coimbra, 2021, pp. 48 e 49.

n.º 3, da CRP⁶⁴).

VIII. Analisemos, pois, os pressupostos de uma eventual revogação, ou, com maior rigor, derrogação tácita, do regime aplicável aos actuais 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 se situar na mesma hierarquia que o diploma revogado.

7. A lei posterior geral não revoga a lei anterior especial, excepto no caso de haver vontade inequívoca do legislador nesse sentido (artigo 7.º, n.º 3, CC).

8. 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 respectivo campo de aplicação (*lex specialis derogat legi generali*).

A estas regras, acrescenta a doutrina:

⁶⁴ Sobre o artigo 112.º CRP, cf. Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, volume II – Artigos 80.º a 201.º, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, pp. 289 ss.

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 aplicação⁶⁵.

2. A revogação não afecta 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 respectiva vigência.

IX. Vejamos agora o caso em apreço:

Em primeiro lugar, no que concerne à hierarquia do acto revogante, não se encontra qualquer dificuldade quanto ao preenchimento do pressuposto: o regime aplicável aos actuais oficiais de registo resulta do Decreto-Lei 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, relativas⁶⁶.

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

⁶⁵ Pedro Romano Martinez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 200.

⁶⁶ 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”.

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”⁶⁷. Assim, a regra especial não contraria a regra geral, antes a adapta a um determinado caso concreto⁶⁸.

Já no que concerne à regra excepcional, esta não concretiza uma solução geral, antes determina uma solução contrária àquela regra geral^{69/70}.

Contrariamente ao que se verifica na regra especial, no caso da regra excepcional, 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.

2) A regra excepcional não poderia ser aplicada analogicamente”⁷¹.

Contudo, nem todas as normas configuradas pelo legislador como excepções o são, verdadeiramente, já que, como

⁶⁷ Pedro Romano Martínez, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 236.

⁶⁸ Pedro Romano Martínez, *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)”.

⁶⁹ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.ª edição, Alameda, Coimbra, 2006, p. 528, salienta que “A especialidade pode ser característica de todo um ramo do direito, de institutos jurídicos ou de disposições particulares”.

⁷⁰ 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 «Ius» 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”.

⁷¹ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., p. 449.

afirma Oliveira Ascensão, uma regra só é verdadeiramente excepcional se for contra um princípio de Direito⁷².

Por outro lado, também pode acontecer que, no âmbito de um regime especial, se encontrem verdadeiras normas excepcionais, às quais será exclusivamente aplicável o regime privativo das exceções⁷³.

IX. A pergunta que se coloca é então a de aferir se o regime remuneratório especificamente estabelecido para os actuais oficiais de registo se poderá caracterizar, no período em estudo, como 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.

Porém, pelo menos com a Portaria de 1999, passou a estabelecer-se uma regra singular para os actuais oficiais de registo, que resultava 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 de remuneração, pelo menos o dobro do vencimento

⁷² José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., pp. 451 e 452: “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”.

⁷³ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., pp. 143 e 144: “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”.

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), situação claramente oposta à dos demais trabalhadores.

Com efeito, por vezes, a lei sacrifica princípios em prol de determinados valores relevantes, estabelecendo nesses casos precisamente uma solução oposta ou contraditória, dita excepcional^{74/75}.

Neste sentido, afirma Baptista Machado⁷⁶:

“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 indissolúvelmente 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, o valor concreto da receita recebida apenas

⁷⁴ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, 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 «*Ius regulare*» - «*Ius 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”.

⁷⁵ Cfr. também Germano Marques da Silva, *Introdução ao Estudo do Direito*, Universidade Católica, Lisboa, 2006, pp. 177-178.

⁷⁶ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 95.

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 directa, nem de forma indirecta, 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 actividade, 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 indirecta, 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 efectivamente percebidas caso o seu valor resultasse num valor superior ao do vencimento de categoria.

Por estas razões, afigura-se que estamos diante de verdadeiro regime excepcional, 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, susceptíveis de analogia). De facto, *Ius singulare est quod contra tenorem rationis propter aliquam utilitate auctoritate constituentium introductum est*.

Assim, sem prejuízo de assumir natureza especial, a partir de 1999 o regime remuneratório dos actuais oficiais de registo passou a consubstanciar um verdadeiro regime excepcional.

X. A qualificação do regime como excepcional 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 excepção, não se pode aplicar a este caso a regra geral, assim como não se poderia aplicar, por analogia, a excepção a um caso diverso:

“A grande importância da distinção entre o Direito comum e o Direito excepcional, entre o «*Ius regulare*» e o «*Ius 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 excepção, um caso que não caiba na excepção cai necessariamente na regra”⁷⁷.

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

Esta é, pois, aquela que entendemos ser a correcta interpretação. Não obstante, porque importa esgotar todas as vias de raciocínio possível, vamos, no ponto seguinte, considerar a possibilidade de o regime remuneratório dos actuais 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 efectuado nas decisões *supra* mencionadas.

4.2. QUALIFICAÇÃO COMO REGIME 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,

⁷⁷ Inocêncio Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, cit., p. 145.

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 – 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?

Vejamus em concreto o texto dos diplomas de execução orçamental em apreço⁷⁸:

1. Artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio:

“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”.

2. Artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março:

“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”.

3. Artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro:

“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”.

4. Artigo 41.º e Mapa I do Decreto-Lei n.º 54/2003,

⁷⁸ Por uma questão prática, não se procede à transcrição dos quadros, mas somente do texto das normas.

de 28 de Março:

“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”.

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

“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”.

Ora, observando as normas em epígrafe, chegamos às seguintes conclusões:

1. 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”;

2. Os diplomas identificaram, especificamente, as carreiras às quais correspondem os índices constantes da coluna 1;

3. Foram excluídos deste diploma os ditos corpos especiais, expressamente referidos nos diplomas de 2003 e de 2004:

a. “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”.

Pelo que, 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 Decreto-Lei n.º 184/89.

II. Retomando o ponto anterior, 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 sobre este tema, retirou-se a intenção inequívoca do legislador da circunstância de estes diplomas referirem, expressamente, quer a carreira geral, quer as carreiras especiais⁷⁹.

Contudo, como se sublinhou, 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 actuais 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

⁷⁹ O que resultaria da expressão utilizada, “Aos escalões da escala salarial das carreiras de regime geral e de regime especial (...)”.

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 Decreto-Lei 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 actuais 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:

1. 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;

2. Assim, não pode o intérprete limitar-se – como parece ter acontecido nas decisões já referidas – a interpretar o disposto nos diplomas de execução orçamental;

3. 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,

4. Ora, à data em que estes diplomas vigoraram, existia, indiscutivelmente, um *regime especialmente ressalvado da aplicação do regime geral*;

5. Ou seja, não é pelo facto de a carreira dos actuais 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;

6. 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 Decreto-Lei n.º 184/89, 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, 1.º do Decreto-Lei n.º 131/91, e, de certa forma, também do próprio artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90;

7. Aliás, o próprio legislador distinguia entre as duas situações, ou seja:

a. Carreiras especiais: o artigo 29.º do Decreto-Lei 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 actuais oficiais de registo.

b. Regimes especiais: o artigo 43.º do mesmo Decreto-Lei 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 diferenciava 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 (não expressa) do legislador fosse, de facto, a de abranger também nas valorizações remuneratórias de 2000 a 2004 a carreira dos actuais 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 actuais oficiais de registo estava ressalvado da aplicação do regime geral, como, adicionalmente, a Portaria n.º 940/99 instituiu um regime excepcional, pelo que o vencimento de exercício passou a corresponder sempre, no mínimo, ao vencimento de categoria, contrapondo-se de forma directa ao regime comum do vencimento de exercício⁸⁰. A nosso ver, este aspecto será importante na perspectiva do regime remuneratório dos actuais oficiais de registo como um regime de natureza excepcional, como acima se propôs. Ao invés, para aqueles que considerem tratar-se de mero regime especial, estamos em crer que a não aplicação

⁸⁰ 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.

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 excepcional*, subtraindo-o expressamente 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 geral⁸¹, o certo é que para tal seria necessária uma intenção inequívoca, com base no texto legal. 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:

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”⁸².

Certeza essa que não parece resultar do disposto nos diplomas de execução orçamental, face às dúvidas e reservas suscitadas nos pontos anteriores. Acontece que, não existindo essa certeza da intenção inequívoca, não pode surtir efeito a pretensa

⁸¹ 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 escriturário em 2009, disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/SRe-tributivo2009/Carreiras_Categorias_Nao_Revistas_de_Regime_Especial_Remuneracoes_2009.pdf, e em 2011, disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/SRe-tributivo2011/Carreiras_Categorias_Nao_Revistas_de_Regime_Especial_Remuneracoes_2011.pdf

⁸² José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., p. 536.

revogação de lei especial, mesmo que fosse essa a intenção do legislador.

Na verdade, quando o legislador pretenda uniformizar regras para situações previstas em leis específicas, deve declarar a prevalência da lei nova sobre as regras especiais em sentido contrário⁸³. Só assim não será se a lei nova tiver a pretensão de regular, de forma global, toda a matéria, de modo a eliminar todos os regimes especiais. Porém, a regulação exhaustiva de um determinado sector pressupõe a existência de indícios:

“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”^{84/85}.

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

⁸³ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, cit., p. 166, nota (1): “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)”.

⁸⁴ José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., pp. 534 e 535: “(...) 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”.

⁸⁵ Cfr. ainda José de Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, cit., 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”.

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 mantém em vigor as leis especiais, ou as normas especiais contidas numa lei”^{86/87}.

Em conclusão: quer se entenda que o regime remuneratório dos actuais oficiais de registo fosse, à data - 2000 a 2004 - um regime excepcional, 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 excepcional, por ter um objecto diverso desta; no segundo caso, porque não se encontra, naqueles decretos de execução orçamental, uma intenção inequívoca do legislador, na acepção 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

⁸⁶ AAVV (Coord. Ana Prata), *Código Civil Anotado*, Volume I (Artigos 1.º a 1250.º), Almedina, Coimbra, 2017, p. 21.

⁸⁷ 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”.

contradição lógica: duas normas em contradição simultaneamente em vigor em relação ao mesmo caso concreto, originando um vazio⁸⁸. 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.

II. Não se poderia ainda deixar de referir que, mesmo que se entendesse submeter o regime dos actuais 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 Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de maio, encontra-se efectivamente em falta, para os escriturários, a atualização do índice 210 (escalão 6 previsto no Decreto-Lei 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 actuais oficiais de registo, porquanto, a tal ter ocorrido, o resultado seria uma solução inconstitucional, por violação do Princípio da Igualdade (artigo 13.º da CRP⁸⁹), por não ser esta categoria igualmente abrangida pela

⁸⁸ J. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, cit., p. 196: "(...) 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".

⁸⁹ Sobre o Princípio da Igualdade e, concretamente, o artigo 13.º CRP, cf., por todos, Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, cit., pp. 159 ss. Os autores sublinham, a páginas 166, a vertente negativa (vedação de privilégios e de discriminações) e positiva (tratamento igual de situações iguais, tratamento desigual de situações desiguais, tratamento em moldes de proporcionalidade de

medida⁹⁰.

Com efeito, impõe o artigo 9.º do CC que o intérprete deve presumir que o legislador adoptou 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 que a carreira dos actuais 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 especiais⁹¹.

O aspecto 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.

Com efeito, 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. Diferentemente, no caso dos actuais oficiais de registos, no período temporal em análise: (i) apenas o vencimento de categoria estava referenciado à escala indiciária definida no Decreto-Lei 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 Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de

situações relativamente iguais ou desiguais, entre outros aspectos).

⁹⁰ Sobre o Princípio da Igualdade na Administração Pública, veja-se também Paulo Fernando Lopes Mendes, *Igualdade remuneratória e (re)posicionamento remuneratório numa tabela única*, em *Direito das relações laborais na Administração Pública*, Centro de Estudos Judiciários, 2018, pp. 453 ss.

⁹¹ 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, de 16 de Outubro, 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.

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. É igualmente relevante a circunstância de a participação emolumentar, ao longo de vários anos, ter tido um carácter variável, sendo inicialmente calculada em função do rendimento produzido pela repartição onde os trabalhadores estavam colocados. No entanto, com a Portaria n.º 1448/2001, aquela componente passou a ser tendencialmente fixa. Assim, o vencimento de exercício vigente para estes trabalhadores até 2019 correspondia a uma componente da remuneração que era independente do próprio trabalhador, bem como do lugar onde este desenvolvia a sua actividade e até da própria prestação realizada.

No período de cerca de trinta anos que medeia entre o diploma de 1989 e a entrada em vigor do novo regime, em 2019, o regime remuneratório dos actuais oficiais de registo não foi alvo de alteração expressa, sendo essa a interpretação adoptada pelo próprio legislador⁹², pelo 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).

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 respectivos diplomas de execução orçamental (cfr. artigo 112.º, n.º 3, da CRP), que não assumem idêntica força.

É certo que uma lei geral pode revogar uma lei especial de forma expressa, 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

⁹² Parte introdutória do Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de Dezembro, artigo 34.º, n.º 4, da LOE 2014, artigo 24.º, n.º 2, da LOE 2016, artigo 27.º da LOE 2017, artigo 32.º, n.º 3, da LOE 2018 e artigo 33.º, n.º 1, da LOE 2019.

legislador. Sendo que, inequívoco é um adjetivo que designa algo que tem apenas uma interpretação, ou seja, que não suscita dúvidas, sendo claro e evidente. Assim, 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*.

A atribuição aos actuais 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 actuais oficiais de registo, que resulta do facto de o seu vencimento de exercício ter de corresponder, *no mínimo*, ao vencimento de categoria. 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 efectivamente percebidas caso o seu valor resultasse num valor superior ao do vencimento de categoria. Por se tratar de um regime excepcional, a norma sobre o vencimento de exercício dos actuais oficiais de registo não poderia ser aplicável por analogia a qualquer outro caso (o que não se verificaria se fosse uma regra especial). Para além disso, a qualificação do regime como excepcional tem como consequência a sua não revogação pelos diplomas de execução orçamental, pois a regra geral não derroga a regra excepcional.

Acresce que, 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, sendo que estes diplomas não pretenderam regular, de forma exaustiva, todas as carreiras. 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 Decreto-Lei n.º 184/89. Contudo, 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 actuais 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 Decreto-Lei n.º 184/89, 43.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 353-A/89, 1.º do Decreto-Lei n.º 131/91, e, de certa forma, também do próprio artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 92/90); (iv) o próprio legislador distinguia entre as duas situações (o artigo 29.º do Decreto-Lei 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).

Para que o estatuto remuneratório dos actuais 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 deve distinguir onde o legislador distinguiu.

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.

Por fim, a ausência de atualização do índice 210 aplicável aos escriturários (escalão 6 previsto no Decreto-Lei n.º 131/91) prova a ilogicidade da tese segundo a qual os diplomas de execução orçamental teriam revogado o regime remuneratório dos actuais 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).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Manuel de, *Fontes de Direito, Vigência, Interpretação e Aplicação da Lei*, em Boletim do Ministério da Justiça, N.º 102, Janeiro de 1961.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.ª edição, Almedina, Coimbra, 2006.
- AMADO, João Leal / Milena Silva Rouxinol / Joana Nunes Vicente / Catarina Gomes Santos / Teresa Coelho Moreira, *Direito do Trabalho. Relação Individual*, Almedina, Coimbra, 2019.
- BRITO, Pedro Madeira de, *Contrato de trabalho da Administração Pública e sistema de fontes*, AAFDL, Lisboa, 2019.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, 10.ª edição, revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 1991.
- COEURET, Alain / Bernard Gauriau / Michel Miné, *Droit du Travail*, 2.ª edição, Dalloz, Paris, 2009.
- CORDEIRO, António Menezes, *Tratado de Direito Civil*, volume I, 4.ª edição (reimp.), Almedina, Coimbra, 2021.
- CORDEIRO, António Menezes (Coord.), *Código Civil Comentado*, I - Parte Geral, Almedina, Coimbra, 2020.

- FRANCO, António de Sousa, *Revisão do Sistema Retributivo da Função Pública*, Sep. de: Revista do Tribunal de Contas, n.º 3 (1989).
- GALANTINO, Luísa, *Diritto del Lavoro*, 9.ª edição, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012.
- GARCÍA NINET, José Ignacio / Arántzazu Vicente Palacio, *Derecho del Trabajo*, 7.ª edição, Aranzadi, Navarra, 2012.
- GRAGNOLI, Enrico / Susana Palladini, *La Retribuzione*, Utet Giuridica, Torino, 2012.
- LAMEGO, José, *A interpretação da lei e a integração de lacunas no Código Civil de 1966*, em Código Civil - Livro do Cinquentenário, Volume II, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 199-212.
- LOKIEC, Pascal, *Droit du Travail*, Puf, Paris, 2019.
- MACHADO, J. Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 2002.
- MARTINEZ, Pedro Romano, *Direito do Trabalho*, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 2022.
- *Introdução ao Estudo do Direito* (reimpr.), Imprensa FDUL / AAFDL, Lisboa, 2022.
- MEDEIROS, Rui, *O direito fundamental à retribuição. Em especial, o princípio a trabalho igual salário igual*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2016.
- MENDES, Paulo Fernando Lopes, *Igualdade remuneratória e (re)posicionamento remuneratório numa tabela única*, em Direito das relações laborais na Administração Pública, Centro de Estudos Judiciários, 2018, pp. 453 ss.
- MIRANDA, Jorge / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, volume I – Preâmbulo. Princípios Fundamentais. Direitos e Deveres Fundamentais. Artigos 1.º a 79.º, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017.
- *Constituição Portuguesa Anotada*, volume II – Artigos 80.º a 201.º, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018.

- MOLERO MANGLANO, Carlos / José Manuel Sánchez-Cervera Valdés / M^a José López Álvarez / Ana Matorras Díaz-Caneja, *Manual de Derecho del Trabajo*, 15.^a edição, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- MONEREO PÉREZ, José Luis / Cristóbal Molina Navarrete / María Nieves Moreno Vida / Francisco Vila Tierno, *Manual de derecho del trabajo*, 18.^a edição, Editorial Comares, Granada, 2020.
- MOURA, Paulo Veiga e, *Função Pública. Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*, 1.^o Volume, 2.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- MOURA, Paulo Veiga e / 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.
- PESKINE, Elsa / Cyril Wolmark, *Droit du Travail*, Dalloz, Paris, 2020.
- PIRES, Miguel Lucas, *Confronto entre o regime de emprego público e o regime laboral privado*, Almedina, Coimbra, 2021.
- PRATA, Ana (Coord.), *Código Civil Anotado*, Volume I (Artigos 1.^o a 1250.^o), Almedina, Coimbra, 2017.
- PUNTA, Riccardo Del, *Diritto del Lavoro*, 12.^a edição, Giuffrè Francis Lefebvre, Milão, 2020.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma, *Tratado de Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais*, 8.^a edição, Almedina, Coimbra, 2021.
- SARAIVA, José H., Apostilha crítica ao Projecto de Código Civil (Capítulos I e II), em *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 27, 1967, pp. 5 ss.
- SERRA, Adriano Vaz, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 99.^o, 1966-1967.

- SILVA, Germano Marques da, *Introdução ao Estudo do Direito*, Universidade Católica, Lisboa, 2006.
- SILVA, Luís Gonçalves da, *Da Eficácia da Convenção Coletiva*, volume II, Imprensa FDUL, Lisboa, 2022.
- TELLES, Inocêncio Galvão, *Introdução ao Estudo do Direito*, Volume II, 10.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- XAVIER, Bernardo da Gama Lobo, *Manual de Direito do Trabalho*, 4.^a edição, Rei dos Livros, 2020.