

**MINISTÉRIO PÚBLICO**

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 28/2017

Sumário: Natureza jurídica da participação emolumentar atribuída aos oficiais dos registos e do notariado.

Participação emolumentar — Carreira dos oficiais dos registos e do notariado — Mudança de carreira — Contrato de trabalho em funções públicas — Cláusula contratual — Valorização remuneratória — Invalidez do contrato

1.ª Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, *in fine*, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, “Ficam sujeitos ao regime previsto na LTFP aprovada pela presente lei os vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor, salvo quanto a condições de validade e a efeitos de factos ou situações totalmente anteriores àquele momento”;

2.ª *In casu*, estão em causa a validade de duas cláusulas remuneratórias e, mediamente, a validade dos próprios 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.;

3.ª Nesta conformidade, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que entrou em vigor em 01 de agosto do mesmo ano, é inaplicável ao caso em presença, por força do princípio do *tempus regit actum*, aflorado no segmento final do preceito referido na conclusão 1.ª;

4.ª Por força do 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), é em função desta lei que, em primeira linha, haverá de perspetivar-se a legalidade da inclusão da participação emolumentar na remuneração fixada pelos contraentes, no âmbito da cláusula 6.ª dos contratos assinalados na conclusão 2.ª;

5.ª 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”;

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

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

8.ª Acresce que a sua atribuição não está dependente de qualquer particular circunstância relacionada com o tempo ou o local de trabalho, e/ou com as exigências adicionais do serviço efetivamente prestado ou a existência de condições de trabalho adversas, derivadas, nomeadamente, do risco, da penosidade, da insalubridade, etc.;

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



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

11.ª A esta luz, nos casos em presença, inexistiu qualquer valorização remuneratória, nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, já que as questionadas remunerações foram fixadas contratualmente, em montantes inferiores àqueles a que as trabalhadoras tinham legalmente direito, aquando da cessação do vínculo de emprego público que mantinham com o IRN, I. P. e da constituição do novo vínculo com a entidade pública empregadora;

12.ª A inclusão da participação emolumentar percebida pelas duas trabalhadoras públicas, ao serviço do IRN, I. P., para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP, na sequência do procedimento concursal, não violou a disposição legal imperativa constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;

13.ª Destarte, impõe-se concluir pela legalidade das duas cláusulas remuneratórias, alegadamente inválidas, por inverificação das causas de invalidade que lhes foram imputadas, na denúncia que deu aso à consulta a este Corpo Consultivo.

Senhor Ministro das Finanças
Excelência:

I

Da consulta

Dignou-se Vossa Excelência mandar remeter à Procuradoria-Geral da República¹, tendo em vista a emissão de parecer por este Conselho Consultivo, documentação diversa relativa à denúncia à Inspeção-Geral de Finanças² de uma invocada ilegalidade, proveniente de indevida integração de suplementos remuneratórios na remuneração base de duas trabalhadoras oriundas dos quadros de pessoal do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.³ e que, após procedimento concursal, foram contratadas para exercer funções na carreira técnica superior, ao serviço da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais⁴.

Compulsados os documentos expedidos, aquando do pedido de consulta, constata-se que a problemática subjacente radicou na qualificação, pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.⁵ e, subsequentemente, pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais⁶, da denominada participação emolumentar como parte integrante da remuneração base dos oficiais dos registos e do notariado.

Na verdade, o expediente junto revela que, nesta matéria, ocorre uma divergência aparentemente insanável entre, por um lado, o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, que conferem à participação emolumentar o atributo de componente da remuneração base e, por outro, a Inspeção-Geral de Finanças⁷ e a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público⁸ que, ao invés, a incluem no elenco dos suplementos remuneratórios.

Assim, explicitando concisamente os dados carreados para o presente processo, assinala-se que, sobre esta temática, a IGF apresentou a Informação n.º 231/2016, de 26 de fevereiro de 2016, em que, assertivamente, divergiu da posição assumida pela DGRSP, atribuindo à participação emolumentar a natureza de suplemento remuneratório.

E, a título de remate da indicada Informação, a IGF concluiu propondo a validação por Vossa Excelência do entendimento aí expresso, ou, em alternativa, a audição deste Conselho Consultivo sobre “a natureza do abono da participação emolumentar dos trabalhadores da carreira dos oficiais do registo e do notariado”.

Por seu turno, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público emitiu o Parecer n.º 1029/DRJE/2016, de 20 de abril de 2016, em que configurou a participação emolumentar como um suplemento remuneratório e defendeu que, por não integrar a remuneração da categoria, não deveria ter sido considerada para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP.

Perante estas duas posições antagónicas e face às dúvidas suscitadas, Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, mediante o Despacho n.º 1554/2016-SEAEF, de 04 de julho de 2016, reputou útil e oportuno solicitar a este Conselho Consultivo a emissão de parecer sobre a matéria.

Esta asserção mereceu de V.ª Excelência decisão de total concordância com o seu sentido e alcance, vertida no Despacho n.º 476/16/MF, proferido em 08 de julho de 2016.

Cumpra, pois, satisfazer o pedido, emitindo o parecer solicitado a este Corpo Consultivo, naturalmente delimitado por parâmetros de estrita legalidade, de harmonia com o que dispõe a alínea a) do artigo 37.º do Estatuto do Ministério Público⁹.

II

Do enquadramento fáctico-jurídico da consulta

II.1. — Do exame aos elementos disponibilizados, sobressai que o pedido de parecer teve por base uma denúncia efetuada perante a Inspeção-Geral de Finanças, por alegada indevida integração de suplementos remuneratórios na remuneração base estipulada nos dois contratos de trabalho em funções públicas celebrados entre a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e as duas trabalhadoras, por ela admitidas, após procedimento concursal, na categoria e carreira de técnico superior, ambas provenientes dos quadros de pessoal do IRN, I. P., onde detinham a categoria de escriturárias superiores.

Conforme já foi assinalado *supra*, dos termos em que foi exposta a questão sob apreciação, ressalta que a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais perfilhou um entendimento doutrinário oposto ao defendido pela Inspeção-Geral de Finanças e pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, quanto à validade das cláusulas contratuais inscritas nos aludidos contratos, que fixaram a remuneração base dessas trabalhadoras.

Esta discordância incidiu, concretamente, sobre a já enunciada problemática da “estrutura e natureza da remuneração do pessoal dos registos e do notariado”.

Com vista a um melhor enquadramento legal, cabe agora explicitar os dados fácticos que balizarão a nossa análise.

Destarte, passar-se-á, de imediato, a enumerar os factos que se revelam relevantes para a dilucidação desse tema específico e, *qua tale*, imprescindíveis em ordem à emissão deste parecer.

II. 2 — Da análise da documentação junta pela entidade consulente e da carreada ulteriormente para o presente processo¹⁰, consideram-se adquiridos, numa sequência lógica e cronológica, os factos que a seguir se enunciam:

i) No ano de 2000, as trabalhadoras Lisbete Carina Santos Ribeiro e Sandra Isabel Roque Vida-Larga iniciaram as suas funções, em regime de nomeação, na carreira de escriturário, ao serviço do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.;

ii) Por Deliberação (extrato) n.º 2359/2013, publicada no *Diário da República* 2.ª série n.º 245, de 18 de dezembro de 2013, foi sancionada a promoção da trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga à categoria de escriturário superior, com efeitos a partir de 11 de março de 2010, e a sua remuneração foi fixada no valor total de 1.939,29€, equivalente a um vencimento de categoria de 652,23€ e um vencimento de exercício de 1.287,06€;

iii) Por força da Deliberação constante do ponto anterior, a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro foi promovida à categoria de escriturário superior, com efeitos reportados a 23 de março de 2010, tendo a respetiva remuneração sido fixada em 1.491,32€, valor correspondente a 652,23€, a título de vencimento de categoria, acrescido de 839,09€, a título de vencimento de exercício;

iv) Em 21 de fevereiro de 2014, a DGRSP procedeu à abertura de um procedimento concursal comum (35/TS/2014), tendo em vista a ocupação de dois postos de trabalho da carreira técnica superior, na modalidade de relação jurídica de emprego público, titulada por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado;

v) Do teor do Aviso n.º 3743/2014, publicado no *Diário da República* n.º 54/2014, Série II, de 18 de março, decorre, para além do mais, que:

“1 — Nos termos do artigo 50.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, conjugado com o artigo 19.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, alterada e republicada pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril, torna-se público que, por meu despacho de 21 de fevereiro de 2014, se encontra aberto, pelo prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da data de publicação do presente aviso no *Diário da República*, procedimento concursal comum (35/TS/2014), tendo em vista a ocupação de dois postos de trabalho da carreira técnica superior, previstos e não ocupados, constantes do mapa de pessoal da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), na modalidade de relação jurídica de emprego público, titulada por contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

[...]

7 — Âmbito do recrutamento: Poderão candidatar-se ao presente procedimento concursal os trabalhadores com uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da LVCR, sendo excluídos os trabalhadores das administrações regionais e autárquicas, por força do disposto no n.º 2 do artigo 51.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, bem como, por força do n.º 2 do artigo 49.º da referida Lei n.º 83-C/2013, os candidatos não detentores de relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado aos quais algum diploma legal confira o direito de candidatura.

[...];

vi) Ao abrigo do n.º 11 do referido Aviso, ficou consignado que o “Posicionamento remuneratório” seria determinado de acordo com o disposto no artigo 55.º da LVCR¹¹, e do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, tendo como posição remuneratória de referência a 2.ª posição remuneratória da carreira técnica superior, da tabela remuneratória única;

vii) Em 20 de junho de 2014, no término do apontado procedimento concursal, foi celebrado um Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em que foram outorgantes a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e Lisbete Carina Santos Ribeiro;

viii) No texto do mencionado Contrato constam os seguintes “Considerandos”, que revelam o contexto fáctico e legal que esteve na origem da sua celebração, os quais, pela sua pertinência, se transcrevem:

“a) A Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas, doravante designado por RCTFP¹², com o âmbito de aplicação fixado nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, doravante designada por LVCR;

b) A Entidade Empregadora Pública outorga o presente contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado para ocupação de um posto de trabalho descrito no mapa de pessoal para o ano de 2014, aprovado nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da LVCR;

c) Tendo ocorrido uma modificação da situação jurídico-funcional da Trabalhadora, na sequência de aprovação em procedimento concursal levado a efeito nos termos legais, reunindo as qualificações, competências e capacidades julgadas necessárias e suficientes para o desempenho das funções correspondentes ao posto de trabalho a ocupar, verifica-se a obrigatoriedade de celebração de contrato escrito, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou o RCTFP;

d) As Funções a desempenhar correspondem a necessidades permanentes do serviço;

e) A Entidade Empregadora Pública e a Trabalhadora estão no pleno exercício dos seus direitos, agindo livremente e de boa-fé, aceitando reciprocamente colaborar na obtenção de acrescidos níveis de qualidade de serviço e produtividade, bem como na promoção humana, profissional e social da trabalhadora;

f) À Trabalhadora não são aplicáveis as disposições do capítulo VII do título II do RCTFP sobre cessação do contrato, mantendo os regimes de cessação da relação jurídica de emprego público e de reorganização de serviços e colocação de pessoal em situação de requalificação próprios da nomeação definitiva, sendo-lhe reconhecida, nos termos do n.º 6 do artigo 109.º da LVCR, a

relevância de todo o exercício de funções prestado em regime de nomeação como exercício de funções públicas em contrato de trabalho em funções públicas;
[...];

ix) Do referido contrato constam 12 Cláusulas, entre as quais, no contexto que ora releva, figuram as seguintes:

“Primeira Cláusula

(Relevância do exercício de funções na modalidade de nomeação e em contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado)

O exercício de funções anteriormente prestadas pelo Segundo Outorgante na modalidade de nomeação definitiva releva como exercício de funções públicas na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas, nos termos do n.º 6 do artigo 109.º da LVCR¹³.

Segunda Cláusula

(Início e duração)

1 — O presente contrato de trabalho em funções públicas produz os seus efeitos a partir de 1 de julho de 2014, durando por tempo indeterminado.
[...]

Sexta Cláusula

(Remuneração)

1 — A remuneração base do Segundo Outorgante é fixada nos termos do disposto no artigo 214.º do RCTFP¹⁴, sendo de 1407,45€ (3.ª posição remuneratória, 19 nível remuneratório da carreira/categoria de técnico superior).

2 — Sobre a remuneração incidem os descontos legalmente previstos”.

Sétima Cláusula

(Subsídio de refeição)

“A trabalhadora tem direito ao subsídio de refeição fixado para os trabalhadores que exercem funções públicas”¹⁵
[...];

x) Por último, a Décima Segunda Cláusula regula os “Casos omissos”, prescrevendo que:

“Tudo o que não estiver expressamente previsto no presente contrato é regido pelo disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro”;

xi) O Despacho (extrato) n.º 14635/2014, publicado no *Diário da República* n.º 234/2014, Série II, de 03 de dezembro, que publicitou a outorga do contrato de trabalho em funções públicas com a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro, possui o teor seguinte:

“Em cumprimento do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, torna-se público que, após a conclusão do procedimento concursal comum (Referência 35/TS/2013¹⁶), aberto pelo Aviso n.º 3743/2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 54, de 18 de março de 2014, foi celebrado contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com Lisbete Carina Santos Ribeiro, para o exercício de funções na carreira/categoria de

técnico superior, ficando a auferir 1407,45 (euro) de remuneração base (3.ª posição remuneratória; 19 nível remuneratório), com efeitos a 1 de julho de 2014.”;

xii) Em 24 de junho de 2014, foi celebrado o Contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, em que foram outorgantes a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga;

xiii) O supracitado Contrato de trabalho ostentou os mesmos considerandos vertidos no item viii) deste trecho;

xiv) O referido Contrato contém um clausulado similar ao constante do ponto ix) atrás enunciado;

xv) Relativamente às concretas cláusulas que se afiguram pertinentes, na economia do presente parecer, o aludido Contrato de trabalho estipulou o seguinte:

“Sexta Cláusula

(Remuneração)

1 — A remuneração base do Segundo Outorgante é fixada nos termos do disposto no artigo 214.º do RCTFP, sendo de 1819,38€ (5.ª posição remuneratória, 27 nível remuneratório da carreira/categoria de técnico superior).

2 — Sobre a remuneração incidem os descontos legalmente previstos.

Sétima Cláusula

(Subsidio de refeição)

A Trabalhadora tem direito ao subsídio de refeição fixado para os trabalhadores que exercem funções públicas.

[...]

Décima Segunda Cláusula

(Casos omissos)

Tudo o que não estiver expressamente previsto no presente contrato é regido pelo disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro.”¹⁷

[...];

xvi) No *Diário da República* n.º 235/2014, Série II, de 04 de dezembro, foi publicado, por extrato, o Despacho n.º 14701/2014, que respeita à celebração do contrato de trabalho em funções públicas com a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga, aí tendo sido exarado que:

“Em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, torna-se público que, após a conclusão do procedimento concursal comum (referência n.º 35/TS/2013¹⁸), aberto pelo aviso n.º 3743/2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 54, de 18 de março de 2014, foi celebrado contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com Sandra Isabel Roque Vida-Larga, para o exercício de funções na carreira/categoria de técnico superior, ficando a auferir (euro) 1819,38 de remuneração base (5.ª posição remuneratória; 27 nível remuneratório), com efeitos a 1 de julho de 2014”;

xvii) No dia 31 de março de 2015, na Inspeção-Geral de Finanças, foi rececionada uma mensagem de correio eletrónico, procedente de um denunciante anónimo, que arguia a ilegalidade dos aludidos contratos de trabalho, celebrados com a DGRSP, resultante da indevida integração, nas remunerações aí acordadas, de suplementos remuneratórios que as duas trabalhadoras auferiam, a título de participação emolumentar, na categoria de escriturárias superiores do quadro de pessoal do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.;

xviii) A mencionada denúncia veio imputar, expressamente, à Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais o incumprimento da norma inscrita na Lei do Orçamento de Estado para 2014, que proíbe as valorizações remuneratórias¹⁹;

xix) Na sequência desta participação, em 24 de junho de 2015, a Inspeção-Geral de Finanças solicitou à referida entidade empregadora pública que se pronunciasse sobre os factos constantes da denúncia e indicasse a fundamentação jurídica que sustentou a integração dos invocados suplementos remuneratórios na remuneração base dessas trabalhadoras;

xx) Em 22 de julho de 2015, a DGRSP veio, em resposta, juntar os pertinentes documentos que alicerçaram a sua atuação e, bem assim, prestar os solicitados esclarecimentos, de que se retiram os excertos que passaremos a reproduzir:

“[...]”

4) Por força da aplicação do n.º 1 do artigo 109.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, o IRN, I. P. aprovou a lista nominativa de transição dos seus trabalhadores, tendo ambas as trabalhadoras, com nomeação definitiva, visto a sua relação jurídica de emprego público ser convertida em contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, com efeitos reportados a 01.01.2009.

5) Decorrente da lista de transição, a remuneração base foi fixada em 1.267,41€ para a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro, à data escriturária da 9.ª Conservatória do Registo Civil de Lisboa, e em 1.801,24€ para a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga, à data escriturária da Conservatória do Registo de Automóveis de Lisboa.

6) Por Despacho (extrato) n.º 2359/2013, de 18 de dezembro, que reproduziu o despacho do Conselho Diretivo do IRN, I. P. datado de 29.11.2013, foi sancionada a promoção à categoria de escriturária superior das referidas trabalhadoras, sendo a remuneração base fixada em 1.491,32€ para a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro, e em 1.939,29€ para a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga.

7) As trabalhadoras foram recrutadas no âmbito de procedimento concursal publicado pelo Aviso n.º 3743/2014, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 54, de 18 de Março, tendo iniciado funções nesta Direção-Geral em 1 de julho de 2014.

8) Aquando da entrega das candidaturas, juntaram declaração emitida pelo serviço a que as candidatas pertenciam (IRN. I. P.), autenticada e com data posterior à data de abertura do aviso do procedimento concursal comum, da qual constava inequivocamente:

- i) Identificação da relação jurídica de emprego público de que eram titulares;
- ii) Identificação da carreira e da categoria de que as candidatas eram titulares e as respetivas antiguidades;
- iii) Posição e nível remuneratório em que se encontravam posicionadas, com indicação do respetivo valor (remuneração base mensal líquida — doc. 1 e doc. 2);
- iv) O tempo de execução das atividades inerentes ao posto de trabalho que ocupavam e o grau de complexidade das mesmas, para efeitos da alínea d) do n.º 2, do artigo 11.º da Portaria, com menção da avaliação do desempenho relativa aos três últimos anos, ou indicação de que não possuíam avaliação do desempenho no período, por razões que não eram imputáveis às candidatas;
- v) Descrição das funções por último exercidas pelas candidatas.

9) As mesmas declarações indicam a composição da remuneração base de cada uma das trabalhadoras, remuneração base essa que se compõe pelo vencimento de categoria e vencimento de exercício.

10) Importará ainda referir o disposto no n.º 4 do artigo 34.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014, que a seguir se transcreve:

“4 — Até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, aos vencimentos daqueles trabalhadores aplicam-se as regras sobre a determinação do vencimento de exercício, fixadas, transitoriamente, pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, e mantidas em vigor nos anos subsequentes”.

11) É nossa convicção de que foi devidamente considerada a remuneração base de cada uma das trabalhadoras e que ambas foram posicionadas corretamente na posição/nível remuneratório na carreira/categoria de técnico superior, respeitando as regras vigentes referidas no ponto 2, e as do Orçamento do Estado 2014, nomeadamente na alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro.

12) Com efeito, seguindo orientação disponibilizada pela Direção-Geral da Administração e do Emprego (DGAEP), aos candidatos aprovados no procedimento concursal foi proposta a posição remuneratória (na estrutura da carreira/categoria para que foi aberto o procedimento) a que corresponde a remuneração igual ou imediatamente inferior à detida na origem, independentemente dos trabalhadores serem detentores da mesma carreira/categoria, ou de se tratar de trabalhadores que concorram intercarreiras/categorias.

[...];

xxi) No termo do procedimento, a IGF produziu, sobre a temática que fora alvo da denúncia, a Informação n.º 231/2016, de 26 de fevereiro, em que foram exaradas as seguintes conclusões:

“a) A participação emolumentar é uma componente do estatuto remuneratório dos oficiais dos registos e do notariado, de natureza variável, fixada de acordo com o rendimento produzido pelos respetivos serviços do IRN e, por isso, associada ao exercício efetivo de funções nos serviços do instituto (na linha do entendimento do STA) e já não noutras entidades públicas, ainda que integradas no Ministério da Justiça (como a DGRSP);

b) Tais características parecem reconduzir a participação emolumentar à natureza de suplemento remuneratório;

c) A carreira de oficial dos registos e do notariado ainda não foi revista, nem a referida participação emolumentar, encontrando-se todos os trabalhadores dessa carreira abrangidos pelo regime descrito;

d) Com base no entendimento de que essa participação emolumentar tem a natureza de suplemento, deve concluir-se que a respetiva integração, manutenção ou revogação, à semelhança dos demais suplementos, é matéria do foro legislativo, como resulta do atual artigo 159.º, n.º 6, da LTFP (anterior artigo 73.º, n.º 7, da LVCR);

e) Nesse pressuposto, não dispõe o dirigente máximo da DGRSP de competência para determinar a integração, na remuneração das trabalhadoras originárias do IRN, do abono ou suplemento remuneratório pago a título de participação emolumentar;

f) Não obstante o entendimento perfilhado (que a DGRSP não adota), está em causa um abono cujo quadro legal remonta a 1979, não foi ainda objeto de revisão e abrange todos os trabalhadores da carreira de oficial dos registos e do notariado (em finais de 2014, totalizava 4.026 efetivos), bem como os que, como é o caso, ingressaram noutras carreiras.

[...];

xxii) A Direção-Geral da Administração e do Emprego Público elaborou o Parecer n.º 1029/DRJE/2016, de 20 de abril de 2016, que corroborou o entendimento doutrinário plasmado nas alíneas a) a e), acima transcritas sob o ponto xxi), aduzindo em consonância, a final, as ilações que a seguir se reproduzem:

“a) A participação emolumentar atribuída aos oficiais de registo e notariado, nos termos do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, tem a natureza de suplemento remuneratório;

b) Tal participação emolumentar não integra a remuneração da categoria e, por isso, não deveria ter sido considerada para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP, na sequência do procedimento concursal, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013 (LOE 2014)”²⁰;

xxiii) Sobre este Parecer recaiu o Despacho n.º 1554/2016-SEAEP, de 04 de julho de 2016, da autoria de Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, onde discorreu que “Apesar dos contributos conceituais aduzidos pela DGAEP neste seu parecer, a questão da estrutura e natureza da remuneração do pessoal dos registos e do notariado é, e tem

sido, controversa. Assim, considera-se útil e oportuno solicitar ao Conselho Consultivo da PGR a emissão de parecer sobre a matéria, conforme proposta da IGF (ponto 4.);

xxiv) Na esteira desta posição, Sua Excelência o Ministro das Finanças exarou o Despacho n.º 476/16/MF, proferido em 08 de julho de 2016, de total concordância com o Despacho constante do item xxiii);

xxv) No dia 17 de agosto de 2017, foi rececionado na Procuradoria-Geral da República o expediente relativo ao Processo n.º 356/2015, do Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, subordinado ao assunto “Denúncia por alegada indevida integração de suplementos remuneratórios na remuneração base após procedimento concursal”, que deu origem ao Processo n.º 28/2017 deste Corpo Consultivo.

III

Da lei aplicável

III.1 — Apurado que se mostra o enquadramento em que se moverá o presente parecer, revela-se agora imprescindível a enunciação e interpretação das disposições legais passíveis de ser convocadas para a elucidação desta problemática.

A título preliminar, convém reiterar, nesta sede, que a questão crucial aqui em dissídio respeita, tão-somente, à legalidade das cláusulas contratuais que fixaram a remuneração base das duas trabalhadoras em funções públicas, já que as restantes cláusulas não se mostram controvertidas.

Assim, cumpre apurar, em primeira linha, qual a lei aplicável, mormente se *in casu* rege a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas²¹, atualmente em vigor, a qual, nos seus artigos 144.º a 175.º²², versa sobre a remuneração, nomeadamente, definindo e delimitando os seus componentes e facultando os conceitos essenciais de remuneração base e de suplementos remuneratórios.

Ora, no que tange à lei aplicável a estes específicos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, apela-se à menção aposta nos respetivos segmentos introdutórios, segundo a qual os mesmos foram celebrados livremente e de boa-fé, “nos termos do RCTFP, dos considerandos nele insertos e que dele fazem parte integrante, e das condições constantes das cláusulas seguintes”.

Acresce que, por força da Cláusula 12.ª²³, ficou estipulado que “Tudo o que não estiver expressamente previsto no presente contrato é regido pelo disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro”.

Efetivamente, examinado o articulado nos contratos de trabalho em apreço, resulta que foram outorgados sob a égide do disposto nos artigos 2.º, 3.º, 5.º, n.º 3, 49.º, n.º 2, 109.º, n.º 6, da LCVR e, bem assim, do artigo 17.º, n.º 3, do RCTFP.

Mais emerge que, na Cláusula 6.ª dos citados contratos de trabalho, a remuneração base de ambas as trabalhadoras, questão crucial deste Parecer, foi fixada nos termos do disposto no artigo 214.º do RCTFP.

De tudo o exposto, ressalta que nos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, aqui em causa, inexistente qualquer alusão ao novo regime legal, plasmado na LTFP.

O que bem se compreende, atendendo a que foram celebrados em 20 e 24 de junho de 2014, respetivamente, e a que produziram os seus efeitos a partir de 1 de julho de 2014 (*vide* os seus introitos e a cláusula 2.ª inscrita em ambos os contratos).

Na verdade, conquanto a LTFP tivesse sido publicada em 20 de junho de 2014, apenas entrou em vigor em 01 de agosto do mesmo ano, data correspondente ao primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação, de harmonia com o que dispõe o artigo 44.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a referida Lei.

Ora, a citada Lei consagrou uma norma de aplicação no tempo, estabelecendo, no n.º 1 do seu artigo 9.º, que:

“Ficam sujeitos ao regime previsto na LTFP aprovada pela presente lei os vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor, salvo quanto a condições de validade e a efeitos de factos ou situações totalmente anteriores àquele momento”.

Do texto do citado preceito, decorre, pois, que foi opção inequívoca do legislador sujeitar à nova lei todos os vínculos de emprego público e, outrossim, os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, ainda que constituídos ou celebrados anteriormente à data da sua entrada em vigor, ou seja, antes de 01 de agosto de 2014.

Todavia, não ficaram sob a sua alçada as condições de validade e os efeitos de factos ou situações totalmente anteriores àquele momento, de resto, na esteira do que foi consagrado na norma do n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil, que regula a aplicação das leis no tempo.

O que significa que a lei estabeleceu uma ressalva, nomeadamente, quanto às condições substanciais e/ou formais de validade dos vínculos de emprego público já estabelecidos, pelo que urge ponderar se os casos em análise cabem na previsão do corpo do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 35/2014 ou se, ao invés, integram uma das duas exceções contempladas no segmento final desse preceito.

III.2 — Retornando ao caso vertente, compulsados os elementos disponíveis, alcança-se que a denúncia anónima, que deu origem à presente consulta, somente veio assacar²⁴ aos referenciados contratos de trabalho a ilegalidade decorrente da fixação de um escalão remuneratório em violação do preceituado do artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que estabeleceu a proibição de valorizações remuneratórias.

O artigo 39.º, na sua redação original²⁵, estabelecia o seguinte:

“Artigo 39.º

Proibição de valorizações remuneratórias

1 — É vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 33.º

2 — O disposto no número anterior abrange as valorizações e outros acréscimos remuneratórios, designadamente os resultantes dos seguintes atos:

a) Alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou posto superiores aos detidos;

b) Atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim que excedam os limites fixados no n.º 5;

c) Abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão;

d) Pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, na modalidade de mobilidade na categoria, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo-se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade prevista no n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro.

[...]

21 — Os atos praticados em violação do disposto no presente artigo são nulos e fazem incorrer os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

22 — Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira a que se refere o número anterior, consideram-se pagamentos indevidos as despesas realizadas em violação do disposto no presente artigo.

23 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas”.

Acresce que, por força do mencionado n.º 9 do artigo 33.º e, bem assim, do preceito subsequente, constante do n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro:

“9 — A presente lei aplica-se aos titulares dos cargos e demais pessoal de seguida identificados:

a) O Presidente da República;

b) O Presidente da Assembleia da República;



- c) O Primeiro-Ministro;
- d) Os Deputados à Assembleia da República;
- e) Os membros do Governo;
- f) Os juizes do Tribunal Constitucional, os juizes do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República, bem como os magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juizes da jurisdição administrativa e fiscal e dos julgados de paz;
- g) Os Representantes da República para as regiões autónomas;
- h) Os deputados às assembleias legislativas das regiões autónomas;
- i) Os membros dos governos regionais;
- j) Os eleitos locais;
- k) Os titulares dos demais órgãos constitucionais não referidos nas alíneas anteriores, bem como os membros dos órgãos dirigentes de entidades administrativas independentes, nomeadamente as que funcionam junto da Assembleia da República;
- l) Os membros e os trabalhadores dos gabinetes, dos órgãos de gestão e de gabinetes de apoio, dos titulares dos cargos e órgãos das alíneas anteriores, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, do Presidente e Vice-Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, do Presidente e juizes do Tribunal Constitucional, do Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, do Presidente do Tribunal de Contas, do Provedor de Justiça e do Procurador-Geral da República;
- m) Os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR), incluindo os juizes militares e os militares que integram a assessoria militar ao Ministério Público, bem como outras forças militarizadas;
- n) O pessoal dirigente dos serviços da Presidência da República e da Assembleia da República e de outros serviços de apoio a órgãos constitucionais, dos demais serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, bem como o pessoal em exercício de funções equiparadas para efeitos remuneratórios;
- o) Os gestores públicos, ou equiparados, os membros dos órgãos executivos, deliberativos, consultivos, de fiscalização ou quaisquer outros órgãos estatutários dos institutos públicos de regime comum e especial, de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e municipal, das fundações públicas e de quaisquer outras entidades públicas;
- p) Os trabalhadores que exercem funções públicas na Presidência da República, na Assembleia da República, em outros órgãos constitucionais, bem como os que exercem funções públicas, em qualquer modalidade de relação jurídica de emprego público, incluindo os trabalhadores em processo de requalificação e em licença extraordinária;
- q) Os trabalhadores dos institutos públicos de regime especial e de pessoas coletivas de direito público dotadas de independência decorrente da sua integração nas áreas de regulação, supervisão ou controlo, incluindo as entidades reguladoras independentes;
- r) Os trabalhadores das empresas públicas de capital exclusiva ou maioritariamente público, das entidades públicas empresariais e das entidades que integram o setor empresarial regional e local;
- s) Os trabalhadores e dirigentes das fundações públicas de direito público e das fundações públicas de direito privado e dos estabelecimentos públicos não abrangidos pelas alíneas anteriores;
- t) O pessoal nas situações de reserva, pré-aposentação e disponibilidade, fora de efetividade de serviço, que beneficie de prestações pecuniárias indexadas aos vencimentos do pessoal no ativo”.

Conforme evidencia o n.º 21 do citado artigo 39.º, foram fulminados com a nulidade todos os atos praticados em afronta ao disposto no mencionado normativo.

Por seu turno, o seu n.º 23 é perentório ao determinar que o regime fixado nesse artigo assume natureza imperativa e, a fim de dissipar quaisquer dúvidas, mais especifica que tal regime prepondera sobre quaisquer outras normas de sentido oposto, legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, não podendo ser preterido ou alterado pelas mesmas.

Em adição, percorrido o elenco, acima enunciado, dos respetivos destinatários, apura-se que caem na sua previsão um leque vastíssimo de servidores do Estado, que praticamente esgotou o universo dos titulares de cargos públicos e demais pessoal em funções públicas, todos aí exaustivamente identificados, nas alíneas a) a t) supratranscritas.

Assim, perante os textos legais, não persistem dúvidas de que o caso destas trabalhadoras públicas se subsume a estes normativos.

Questão é apurar se, de facto, houve valorizações remuneratórias, o que passa, necessariamente, por discutir e determinar a natureza da participação emolumentar.

Com efeito, se se vier a concluir pela sua qualificação como remuneração, conforme defende a DGRSP, e já não como suplemento remuneratório, segundo a tese sufragada pela IGF e pela DGAEP, então inexistirá qualquer valorização remuneratória, razão por que a situação em análise não cairá na alçada do aludido artigo 39.º

Mas, se se vier a confirmar que a fixação da remuneração das duas trabalhadoras foi efetuada em violação deste preceito, a cláusula 6.ª aposta nos dois contratos pode padecer de nulidade, com as legais consequências^{26/27}.

De todo o modo, há que ponderar que as remunerações não foram fixadas por ato autoritário e unilateral da entidade empregadora pública, mas em dois contratos de trabalho celebrados entre esta e as duas trabalhadoras em funções públicas.

Ademais, essas remunerações foram determinadas por referência a uma posição e a um nível remuneratórios específicos, aí contratualmente definidos.

Efetivamente, ainda que o grau de autonomia contratual das partes seja diminuto²⁸, o montante das remunerações foi acordado entre os contraentes e, como tal, consolidou-se à data da outorga do contrato, que, por isso, representa o momento relevante para a aferição da sua legalidade.

Estamos, pois, perante duas cláusulas inscritas em dois contratos de trabalho que, por força do princípio *pacta sunt servanda*, vinculam os contraentes e permanecem válidas e eficazes, até que a sua invalidade seja reconhecida e declarada pelos tribunais²⁹.

Destarte, porque estão, efetivamente, em causa a validade das cláusulas incidentes sobre a remuneração das duas trabalhadoras públicas e, mediatamente, a validade dos próprios contratos de trabalho, está arredada a aplicabilidade da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Nesta conformidade, é a mesma inaplicável ao caso em presença, por força do princípio do *tempus regit actum*, cujo aforamento consta da ressalva contemplada no artigo 9.º, n.º 1, *in fine*, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

III.3 — Nesta medida, a lei aplicável aos casos em presença é a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, então em vigor, que estabeleceu os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Com efeito, os casos escrutinados enquadram-se, quer no âmbito subjetivo, quer na esfera objetiva de aplicação deste diploma.

Na verdade, o seu artigo 2.º abrangiu todos os trabalhadores que exercem funções públicas, independentemente da modalidade de vinculação e de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções, o que engloba, forçosamente, as trabalhadoras públicas admitidas pela DGRSP, no término do procedimento concursal em causa.

Por seu turno, de acordo com o seu artigo 3.º, é aplicável aos serviços da administração direta e indireta do Estado³⁰, como se verifica justamente nos casos em apreciação.

Ademais, é o respetivo artigo 9.º que prevê e regula as modalidades da relação jurídica de emprego público, a qual se constitui, quer por nomeação, quer por contrato de trabalho em funções públicas, quer, ainda, por comissão de serviço.

E, de harmonia com o preceituado nos seus n.ºs 2 e 3, enquanto a nomeação consiste no “ato unilateral da entidade empregadora pública cuja eficácia depende da aceitação do nomeado”, já o contrato é definido como “o ato bilateral celebrado entre uma entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e em representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado de natureza administrativa”.

Nesta esteira, o artigo 10.º da LVCR veio delimitar o “Âmbito da nomeação” estabelecendo, para o efeito, que:

“São nomeados os trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras adequadas para o efeito, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e atividades relativas a:

- a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- b) Representação externa do Estado;
- c) Informações de segurança;
- d) Investigação criminal;
- e) Segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;
- f) Inspeção”.

Por último, o n.º 4 do mesmo preceito determina que há lugar à constituição da relação jurídica de emprego público mediante comissão de serviço, quando se trate:

“a) Do exercício de cargos não inseridos em carreiras, designadamente dos dirigentes;
b) Da frequência de curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional antes do período experimental com que se inicia a nomeação ou o contrato para o exercício de funções integrado em carreira, em ambos os casos por parte de quem seja sujeito de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado constituída previamente”.

E, por último, figura a modalidade residual, que opera nas situações não compreendidas na esfera de aplicação da nomeação e da comissão de serviço, representada pelo contrato de trabalho em funções públicas.

Efetivamente, do artigo 20.º dimana que:

“São contratados os trabalhadores que não devam ser nomeados e cuja relação jurídica de emprego público não deva ser constituída por comissão de serviço”.

Acresce que o artigo 81.º da LVCR enuncia a hierarquia das disposições legais aplicáveis, quando a relação jurídica de emprego público se funda no contrato de trabalho em funções públicas.

Do respetivo articulado ressuma que:

“1 — As fontes normativas do regime jurídico-funcional aplicável aos trabalhadores que, enquanto sujeitos de uma relação jurídica de emprego público diferente da comissão de serviço, se encontrem em condições diferentes das referidas no artigo 10.º são, por esta ordem:

- a) A presente lei e a legislação que a regulamenta, na parte aplicável;
- b) As leis gerais cujo âmbito de aplicação subjetivo abranja todos os trabalhadores, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem as respetivas funções, na parte aplicável;
- c) As leis especiais aplicáveis às correspondentes carreiras especiais, nas matérias que, face ao disposto na lei, possam regular;
- d) O RCTFP;
- e) Subsidiariamente, as leis gerais cujo âmbito de aplicação subjetivo se circunscreva aos então designados funcionários e agentes;
- f) Subsidiariamente, as disposições do contrato”.

Deste normativo flui que, em primeira linha, é em função da LVCR que haverá de perspetivar-se a legalidade da inclusão da participação emolumentar na remuneração fixada pelos contraentes, averiguando, para tanto, se a fixação da concreta remuneração de ambas as trabalhadoras em funções públicas se mostra em sintonia com os seus princípios e disposições.

Após o que cumprirá determinar se, à luz da legislação especial que sempre regulou as carreiras dos serviços dos registos e do notariado, padece de ilegalidade a consideração da participação emolumentar

como uma das duas componentes que integram a remuneração base desses trabalhadores públicos, posição doutrinária que, justamente, esteve na base da fixação das referidas cláusulas remuneratórias.

Iremos, pois, empreender esta tarefa hermenêutica, dissecando os normativos legais aplicáveis, de modo a determinar se essas cláusulas, alegadamente inválidas, são compatíveis ou, pelo contrário, representam uma afronta ao bloco de legalidade então vigente.

III.4 — Conforme ressalta da fundamentação vertida no presente parecer, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público defendeu a ilegalidade da inclusão da participação emolumentar percebida pelas duas trabalhadoras públicas, ao serviço do IRN, I. P., para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP, na sequência do procedimento concursal, imputando-lhe o desrespeito ao comando legal insito na alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Cabe, pois, agora convocar as pertinentes disposições legais, mormente o supracitado artigo 42.º que, sob a epígrafe “Determinação do posicionamento remuneratório”, prescreve o seguinte:

“1 — Nos procedimentos concursais em que a determinação do posicionamento remuneratório se efetue por negociação, nos termos do disposto no artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do mesmo artigo, a entidade empregadora pública não pode propor:

a) Uma posição remuneratória superior à auferida relativamente aos trabalhadores detentores de uma prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado;

b) Uma posição remuneratória superior à segunda, no recrutamento de trabalhadores titulares de licenciatura ou de grau académico superior para a carreira geral de técnico superior que:

i) Não se encontrem abrangidos pela alínea anterior; ou

ii) Se encontrem abrangidos pela alínea anterior auferindo de acordo com posição remuneratória inferior à segunda da referida carreira;

c) Uma posição remuneratória superior à terceira, no recrutamento de trabalhadores titulares de licenciatura ou de grau académico superior para a carreira especial de inspeção que não se encontrem abrangidos pela alínea a);

d) Uma posição remuneratória superior à primeira, nos restantes casos.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, os candidatos que se encontrem nas condições nele referidas informam prévia e obrigatoriamente a entidade empregadora pública do posto de trabalho que ocupam e da posição remuneratória correspondente à remuneração que auferem.

3 — Nos procedimentos concursais em que a determinação do posicionamento remuneratório não se efetue por negociação, os candidatos são posicionados na primeira posição remuneratória da categoria ou, tratando-se de trabalhadores detentores de uma prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, na posição remuneratória correspondente à remuneração atualmente auferida, caso esta seja superior àquela, suspendendo-se, durante o período referido no n.º 1, o disposto no n.º 9 do artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, bem como todas as normas que disponham em sentido diferente.

4 — O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas”³¹.

Por sua vez, o artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que se ocupava da determinação do posicionamento remuneratório, prescrevia, no seu n.º 1, o seguinte:

“Quando esteja em causa posto de trabalho relativamente ao qual a modalidade da relação jurídica de emprego público seja o contrato, o posicionamento do trabalhador recrutado numa das posições remuneratórias da categoria é objeto de negociação com a entidade empregadora pública e tem lugar:

a) Imediatamente após o termo do procedimento concursal; ou

b) Aquando da aprovação em curso de formação específico ou da aquisição de certo grau académico ou de certo título profissional, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 41.º, que decorram antes da celebração do contrato”.

Resulta, ainda, dos seus n.ºs 3 e 6 que:

“3 — Sem prejuízo de contactos informais que possam e devam ter lugar, a negociação entre a entidade empregadora pública e cada um dos candidatos, pela ordem em que figurem na ordenação final, efetua-se por escrito, devendo os trabalhadores com relação jurídica de emprego público informar previamente essa entidade da carreira, da categoria e da posição remuneratória que detêm nessa data.

[...]

6 — Sem prejuízo do disposto no n.º 10, em cada um dos universos de candidatos referidos na alínea d) do n.º 1 do artigo anterior, bem como relativamente à ordenação de todos os candidatos, a falta de acordo com determinado candidato determina a negociação com o que se lhe siga na ordenação, ao qual, em caso algum, pode ser proposto posicionamento remuneratório superior ao máximo que tenha sido proposto a, e não aceite por, qualquer dos candidatos que o anteceda naquela ordenação”.

Por seu turno, o seu n.º 10 estabelece que:

“Quando esteja em causa o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação de postos de trabalho caracterizados por corresponderem à carreira geral de técnico superior, a entidade empregadora pública não pode propor a primeira posição remuneratória ao candidato que seja titular de licenciatura ou de grau académico superior a ela”.

Cura-se aqui da consagração legal dos princípios da igualdade e da equidade remuneratórias expressas no princípio “para trabalho igual salário igual”, sobre o qual incidiu, nomeadamente, o já citado Acórdão n.º 620/2007 do Plenário do Tribunal Constitucional, que, emitindo pronúncia sobre o correspondente preceito, ponderou da forma que aqui se reproduz:

[...]

O sistema salvaguarda, no entanto, a aplicação de alguns critérios de equidade e transparência: a negociação é efetuada após o termo do procedimento concursal e pela ordem em que os candidatos figurem na lista de graduação final (n.º 1, alínea a), e n.º 3); a negociação efetua-se por escrito e o acordo (ou a proposta de adesão, quando for o caso) é fundamentado (n.ºs 3 e 5); quando o número de candidatos seja de tal modo elevado que a negociação se torne impraticável, a determinação do posicionamento remuneratório de todos os candidatos pode ser feita através de proposta de adesão (n.º 4); a falta de acordo com um determinado candidato implica que se inicie a negociação com o que se lhe siga na ordenação, ao qual não poderá ser proposto um posicionamento remuneratório superior ao máximo que tenha sido proposto, e não aceite, por um qualquer dos candidatos que o anteceda naquela ordenação (n.º 6); após encerramento do processo negocial, a respetiva documentação relativa é pública e de livre acesso (n.º 7).

Vê-se assim que a determinação do posicionamento remuneratório tem em consideração a *posição relativa* dos candidatos na lista de graduação do concurso e, embora haja alguma margem de liberdade decisória na fixação dos termos do acordo — como é próprio de qualquer processo negocial —, a entidade empregadora está, em todo o caso, impedida de formular uma proposta *mais vantajosa* em relação a um candidato que se encontre na lista de graduação em posição relativa inferior a outro, o que faz supor que a definição negociada dos escalões remuneratórios tem por base o *mérito relativo* dos candidatos revelado nas provas do concurso.

[...]”³².

III.5 — Assim, pese embora o contrato de trabalho constitua o hodierno instrumento privilegiado da contratação dos trabalhadores públicos, é inegavelmente exíguo o espaço deixado aos contraentes para a configuração do seu conteúdo.

Com efeito, existem comandos juspublicísticos imperativos e, conseqüentemente, verificam-se os inerentes constrangimentos à livre conformação das cláusulas contratuais, neste domínio tão sensível da retribuição, *maxime* no contexto histórico de severa crise económica, vigente à data da celebração dos contratos.

Vem a propósito citar o comentário tecido por MIGUEL LUCAS PIRES que realça “as especificidades do emprego público no que concerne à delimitação salarial (com um monopólio legislativo, quase aniquilando a autonomia negocial das partes), quer no momento da constituição, quer da modificação retributiva”³³.

Advogando esta visão restritiva, ANA FERNANDA NEVES argumentou que: “[...] aquilo que a entidade empregadora pública pode oferecer resulta, em primeiro lugar, da orçamentação do posto de trabalho no mapa de pessoal atualizado anualmente aquando da elaboração do orçamento de cada serviço; e, em segundo lugar, resulta do acerto do cabimento do valor da despesa cuja realização o empregador projeta fazer com o recrutamento. Significa isto que o posicionamento remuneratório que tem de ser publicitado é o valor limite dado pela despesa orçamentada, pelo que a negociação só se pode fazer aquém deste valor”³⁴.

Dos documentos disponibilizados, acima transcritos, emerge que se trata aqui de uma questão de mobilidade concorrencial³⁵. Estamos perante dois contratos de trabalho celebrados *ex novo* com uma entidade empregadora pública distinta, na sequência de um concurso, considerado o instrumento de mobilidade por excelência, para a mudança definitiva de emprego público ou de posto de trabalho do trabalhador.

Houve uma efetiva mudança de carreira, atento o distinto conteúdo funcional da carreira geral de técnico superior por contraposição à carreira especial de oficial dos registos e notariado.

Assim, conforme já foi destacado *supra*, a contratação das duas trabalhadoras para os quadros da DGRSP efetuou-se na sequência de um procedimento concursal comum, com a referência n.º 35/TS/2014, publicado através do Aviso n.º 3743/2014, inserto no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 54, de 18 de março³⁶.

Sem embargo, a modelação dos presentes contratos, nesta questão controvertida, foi legalmente balizada pela remuneração da categoria de escriturária superior da carreira de origem, fixada em 1.491,32€ para a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro, e em 1.939,29€ para a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga³⁷.

Ora, nesta perspetiva, cumpriu-se integralmente a lei, porquanto a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro auferia, ao serviço do IRN, I. P., uma remuneração que ascendia a 1.491,32€ e, por força do presente contrato de trabalho, passou a perceber o valor de 1.407,45€.

Por seu lado, a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga, enquanto vinculada à anterior entidade pública empregadora, recebia uma remuneração de 1.939,29€, tendo passado a auferir 1.819,38€.

A ser assim, pelo menos nesta específica ótica, inexistiu qualquer valorização remuneratória, já que as remunerações ora em questão foram, de facto, fixadas contratualmente em montantes inferiores às remunerações a que as mesmas trabalhadoras tinham legalmente direito, aquando da cessação do vínculo de emprego público que mantinham com o IRN, I. P.

III.6 — Questão diversa, mas conexa, é saber se a integração da participação emolumentar nas remunerações base das trabalhadoras foi efetuada *contra legem*.

Pugnans a IGF e a DGAEP pela qualificação da participação emolumentar como um suplemento remuneratório e defendem que a respetiva integração, manutenção ou revogação, à semelhança dos demais suplementos, era matéria do foro legislativo, assacando à respetiva inclusão, no cômputo das remunerações contratualmente fixadas, o desrespeito dos artigos 73.º, n.º 7, da LVCR e 159.º, n.º 6, da LTFP³⁸.

Ab initio, convém enunciar as disposições constantes dos artigos 67.º e seguintes da LVCR, todas elas posteriormente revogadas pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho^{39/40}, mas que, nos termos explicitados *supra*, são ainda aplicáveis aos casos em apreço:

“Artigo 67.º

Componentes da remuneração

A remuneração dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público é composta por:

- a) Remuneração base;
- b) Suplementos remuneratórios;
- c) Prémios de desempenho.

Artigo 68.º

Tabela remuneratória única

1 — A tabela remuneratória única contém a totalidade dos níveis remuneratórios suscetíveis de ser utilizados na fixação da remuneração base dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público.

2 — O número de níveis remuneratórios e o montante pecuniário correspondente a cada um é fixado em portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área das finanças.

3 — A alteração do número de níveis remuneratórios é objeto de negociação coletiva, nos termos da lei.

4 — A alteração do montante pecuniário correspondente a cada nível remuneratório é objeto de negociação coletiva anual, nos termos da lei, devendo, porém, manter-se a proporcionalidade relativa entre cada um dos níveis.

5 — Não é necessário observar a proporcionalidade prevista no número anterior entre o primeiro nível remuneratório e o nível subsequente sempre que aquele seja fixado por referência à retribuição mínima mensal garantida (RMMG).

Artigo 69.º

Fixação da remuneração base

1 — A identificação dos níveis remuneratórios correspondentes às posições remuneratórias das categorias, bem como aos cargos exercidos em comissão de serviço, é efetuada por decreto regulamentar.

2 — Na identificação dos níveis remuneratórios correspondentes às posições remuneratórias das categorias observam-se, tendencialmente, as seguintes regras:

a) Tratando-se de carreiras pluricategoriais, os intervalos entre aqueles níveis são decrescentemente mais pequenos à medida que as correspondentes posições se tornam superiores;

b) Nenhum nível remuneratório correspondente às posições das várias categorias da carreira se encontra sobreposto, verificando-se um movimento único crescente desde o nível correspondente à primeira posição da categoria inferior até ao correspondente à última posição da categoria superior;

c) Excecionalmente, o nível correspondente à última posição remuneratória de uma categoria pode ser idêntico ao da primeira posição da categoria imediatamente superior;

d) Tratando-se de carreiras unicategoriais, os intervalos entre aqueles níveis são constantes.

Artigo 70.º

Conceito de remuneração base

1 — A remuneração base mensal é o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório, conforme os casos, da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço.

2 — A remuneração base está referenciada à titularidade, respetivamente, de uma categoria e ao respetivo posicionamento remuneratório do trabalhador ou à de um cargo exercido em comissão de serviço.

3 — A remuneração base anual é paga em 14 mensalidades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei.

[...]

Artigo 73.º

Condições de atribuição dos suplementos remuneratórios

1 — São suplementos remuneratórios os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria.

2 — Os suplementos remuneratórios estão referenciados ao exercício de funções nos postos de trabalho referidos na primeira parte do número anterior, sendo apenas devidos a quem os ocupe.

3 — São devidos suplementos remuneratórios quando trabalhadores, em postos de trabalho determinados nos termos do n.º 1, sofram, no exercício das suas funções, condições de trabalho mais exigentes:

a) De forma anormal e transitória, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho extraordinário, noturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados e fora do local normal de trabalho; ou

b) De forma permanente, designadamente as decorrentes de prestação de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direção.

4 — Os suplementos remuneratórios são apenas devidos enquanto perdurem as condições de trabalho que determinaram a sua atribuição.

5 — Os suplementos remuneratórios são apenas devidos enquanto haja exercício de funções, efetivo ou como tal considerado por ato legislativo da Assembleia da República.

6 — Em regra, os suplementos remuneratórios são fixados em montantes pecuniários, só excecionalmente podendo ser fixados em percentagem da remuneração base mensal.

7 — Com observância do disposto nos números anteriores, os suplementos remuneratórios são criados e regulamentados por lei e ou no caso das relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

[...]

Artigo 85.º

Remuneração de categoria e de exercício

1 — A remuneração base integra a remuneração de categoria e a remuneração de exercício, iguais, respetivamente, a cinco sextos e a um sexto da remuneração base.

2 — A lei prevê as situações e condições em que se perde o direito à remuneração de exercício.”

Assim, face ao recorte legal do regime, temos que a LVCR, no seu artigo 67.º, veio desdobrar a remuneração dos trabalhadores que exerçam funções ao abrigo de relações jurídicas de emprego público em três componentes distintos: a remuneração base, os suplementos remuneratórios e os prémios de desempenho.

Ademais, veio auxiliar o intérprete e o aplicador do direito, ao densificar esses conceitos, definindo, no seu artigo 70.º, a linha mestra do estatuto remuneratório, materializada na remuneração base mensal, como o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório, conforme os casos, da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na categoria de que é titular ou do cargo exercido em comissão de serviço.

Mais veio facultar o conceito de suplementos remuneratórios, qualificando-os como os acréscimos remuneratórios devidos pelo exercício de funções em postos de trabalho que apresentam condições mais exigentes relativamente a outros postos de trabalho caracterizados por idêntico cargo ou por idênticas carreira e categoria.

Por sua vez, vincando o seu caráter ocasional, incerto, temporário e/ou excecional, os n.ºs 2 a 4 do artigo 73.º da LVCR vieram condicionar a atribuição dos suplementos remuneratórios, já não à titularidade de uma categoria e ao posicionamento remuneratório do trabalhador ou à titularidade de um cargo exercido em comissão de serviço, mas sim, ao invés, às condições específicas do efetivo

desempenho das suas funções, relacionadas, nomeadamente, com a prestação de trabalho extraordinário, noturno, em dias de descanso semanal, complementar e feriados e fora do local normal de trabalho ou, ainda, com a execução pelo trabalhador de trabalho arriscado, penoso ou insalubre, por turnos, em zonas periféricas, com isenção de horário e de secretariado de direção⁴¹.

Por último, os artigos 74.º a 76.º da LVCR preveem a atribuição de prémios de desempenho aos trabalhadores que sejam titulares de uma relação jurídica de emprego público, em função das classificações obtidas nas avaliações de desempenho e das opções gestionárias do serviço a que pertencem.

Acresce que o artigo 85.º da LVCR é perentório, ao estabelecer que a remuneração base engloba a remuneração de categoria e a remuneração de exercício, iguais, respetivamente, a cinco sextos e a um sexto da remuneração base.

Desta forma, veio acolher os conceitos de “remuneração de categoria” e de “remuneração de exercício”, naturalmente equivalentes às anteriores noções de “vencimento de categoria” e “vencimento de exercício”⁴², mas fê-lo de modo dissemelhante, quando cotejado com o regime que provinha da lei anterior.

Efetivamente, a alínea *u*) do artigo 116.º da LVCR revogou o Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro, que estabeleceu regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias nele contempladas.

Sucedo que o respetivo artigo 5.º já consagrava essa distinção conceitual⁴³, mas de modo assaz distinto, cuja redação importa convocar.

O mencionado artigo 5.º prescrevia o seguinte:

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

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

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

4 — As situações e as condições em que se perde o direito à remuneração de exercício constam da lei”⁴⁴.

O que significa que, no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 353-A/89, quer a remuneração de categoria, quer a de exercício eram constituídas, não apenas por 5/6 e 1/6, respetivamente, da remuneração base do trabalhador público, mas também pelos suplementos a que aludem os n.ºs 2 e 3 do seu artigo 5.º

Todavia, estas noções legais, de conteúdo tão abrangente, não transitaram para a LVCR, que excluiu do seu âmbito quaisquer suplementos remuneratórios.

O que traduz o novo entendimento, vertido no citado artigo 85.º, segundo o qual a remuneração base integra, tão-somente, a remuneração de categoria e a remuneração de exercício, não incluindo os suplementos remuneratórios, qualquer que seja a sua natureza.

De tudo o que vem exposto, extrai-se que, seja em face da legislação anterior, seja no domínio da LVCR, o legislador acolheu, inequivocamente, estes dois conceitos de “remuneração de categoria” e de “remuneração de exercício” e integrou-os no conceito mais amplo e abrangente de “retribuição base”, por contraposição à noção de “suplemento remuneratório”.

Na verdade, os suplementos remuneratórios estão, por natureza, indissolúvelmente ligados às particulares exigências das condições de trabalho, traduzidas em vicissitudes anormais, temporárias ou permanentes, do desempenho efetivo de específicas funções públicas.

A ser assim, se a participação emolumentar atribuída pelo IRN, I. P. for qualificada pela lei como remuneração de exercício, então a sua integração na remuneração base das trabalhadoras, contratualmente fixada pela DGRSP, coaduna-se inteiramente com a LVCR, não se descortinando, pois, qualquer incompatibilidade com a lei geral aplicável.

Pelo que passaremos a averiguar, de seguida, a natureza jurídica da participação emolumentar, questão esta verdadeiramente fulcral para a dilucidação do tema em debate.

IV

Da remuneração do pessoal dos registos e do notariado

IV.1 — Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º da Lei Orgânica dos Registos e do Notariado, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro⁴⁵, na redação então aplicável⁴⁶:

“1 — O pessoal das conservatórias e cartórios notariais divide-se em:

- a) Pessoal dirigente, que compreende as categorias de conservador e notário;
- b) Oficiais de registo e de notariado, que compreendem as categorias de primeiro, segundo e terceiro-ajudantes e as de escriturário superior de 1.ª e 2.ª classes;
- c) Pessoal auxiliar, que compreende as categorias de telefonista e contínuo.

2 — Na Conservatória dos Registos Centrais, além das categorias previstas no número anterior, há ainda as de conservador-adjunto, conservador auxiliar e chefe de secção”.

Por seu lado, o artigo 46.º⁴⁷ do mesmo diploma estatua que:

“Os oficiais dos registos e do notariado gozam de todos os direitos e estão sujeitos a todos os deveres dos funcionários dos quadros permanentes dos serviços do Estado”.

E, no que concerne à remuneração que lhes assiste, rege o artigo 61.º⁴⁸ da mesma Lei Orgânica, que determina o seguinte:

“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 devem obedecer a respetiva atribuição e liquidação são fixadas por portaria do Ministro da Justiça e periodicamente revistas.

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”^{49/50}.

A acrescer a esta participação emolumentar, os referidos trabalhadores têm, ainda, direito a auferir os denominados emolumentos pessoais, previstos no artigo 63.º⁵¹ do mesmo diploma, que dispõe da forma que segue:

“1 — Os emolumentos especiais cobrados pela realização de atos de registo civil e do notariado fora das repartições e os cobrados pela elaboração e feitura de requerimentos a que se refere o n.º 1 do artigo 68.º⁵² do presente diploma revertem, como emolumentos de natureza pessoal sujeito aos descontos legais, em proveito dos funcionários da repartição, na proporção dos respetivos ordenados.

2 — O montante máximo dos emolumentos pessoais, calculado nos termos do número anterior, é fixado por despacho do Ministro da Justiça sob proposta do diretor-geral.

[...]”.

Em jeito de súmula, dir-se-á que 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 e dependente da quantidade e da qualidade do trabalho efetivamente desenvolvido, nos serviços em que o trabalhador presta funções.



Trata-se, pois, de uma atribuição patrimonial de montante variável, resultante de uma determinada percentagem, que é calculada em função da receita global líquida da totalidade dos serviços, mas que, de todo o modo, assume uma natureza certa e permanente.

Em adição, a sua atribuição não está condicionada a qualquer particular circunstância espaço-temporal, e/ou relacionada com as exigências adicionais do serviço efetivamente prestado ou as condições de trabalho adversas, advenientes dos riscos a ele associados, a sua penosidade, insalubridade, etc.

IV.2 — Neste enquadramento, foi publicada a Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro, que veio regulamentar a citada Lei Orgânica e fixar, transitoriamente, para o ano de 2002, o vencimento de exercício de cada conservador, notário e oficial dos registos e do notariado, nos moldes seguintes:

“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.

2.º As situações especiais referidas no número anterior que ocorram no ano de 2002 podem, porém, determinar a subsequente variação do vencimento de exercício, nos termos das disposições legais aplicáveis.

3.º Tendo-se verificado, até outubro de 2001, ingresso ou progressão na carreira de conservador, notário e oficial dos registos e do notariado, início de funções noutra conservatória ou cartório notarial ou alteração da classe do serviço, o vencimento de exercício, para efeitos do n.º 1, é calculado apenas com base na participação emolumentar efetivamente apurada em virtude da nova situação funcional.

4.º Sempre que as situações referidas na primeira parte do número anterior ocorram a partir de novembro de 2001, o vencimento de exercício, para efeitos do n.º 1, passa a ser calculado com base na média aritmética da participação emolumentar a que o funcionário teria direito se estivesse investido na nova situação funcional de janeiro a outubro de 2001.

5.º Enquanto se mantiverem, as situações de requisição ou de comissão de serviço iniciadas antes de novembro de 2001 seguem o regime previsto no número anterior.

6.º Aos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado de serviço que entrem em funcionamento após a data prevista no n.º 4 é assegurado um vencimento de exercício calculado sobre uma receita mensal líquida de 2500000\$00, 15000000\$00 e 20000000\$00, conforme se trate, respetivamente, de serviço de 3.ª, 2.ª e 1.ª classes.

7.º A presente portaria produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2002”.

Contudo, apesar da vocação assumidamente temporária, fixada à mencionada Portaria, a realidade veio desmentir o propósito confesso do legislador, atendendo a que o seu regime viria a perdurar durante quase duas décadas, até à atualidade.

Efetivamente, o regime aí estabelecido viria a ser mantido sucessivamente em vigor, mediante a publicação de consecutivos diplomas, que passaremos a enumerar, por ordem cronológica:

Portaria n.º 110/2003, de 29 de janeiro, que manteve em vigor, para o ano de 2003, as regras sobre a determinação do vencimento de exercício dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado fixadas, transitoriamente, para o ano de 2002, pela Portaria n.º 1448/2001, de 22 de dezembro;

Portaria n.º 110/2004, de 29 de janeiro, que manteve igualmente em vigor, para o 1.º semestre de 2004, as mesmas regras sobre a determinação do vencimento de exercício dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado;



Portaria n.º 768-A/2004, de 30 de junho, que protelou, até 31 de dezembro de 2004, o prazo de vigência da supracitada Portaria n.º 110/2004, de 29 de janeiro;

Portaria n.º 52/2005, de 20 de janeiro, que veio prorrogar, até ao dia 30 de abril de 2005, a vigência das citadas normas;

Portaria n.º 496/2005, de 31 de maio, que diferiu, até 31 de dezembro de 2005, o prazo de vigência destas fórmulas de cálculo do vencimento de exercício dos referidos trabalhadores públicos;

Portaria n.º 40/2006, de 12 de janeiro, que estendeu, até 31 de dezembro de 2006, o prazo de vigência das mesmas regras;

Portaria n.º 206/2007, de 15 de fevereiro, que dilatou o prazo de vigência dessas normas até 31 de dezembro de 2007;

Portaria n.º 118/2008, de 11 de fevereiro, que estabeleceu que as mencionadas regras vigorariam até ao dia 31 de dezembro de 2008;

Portaria n.º 92/2009, de 28 de janeiro, que prolongou, até 31 de dezembro de 2009, o prazo de vigência dessas mesmas regras;

Portaria n.º 1459/2009, de 31 de dezembro, que prorrogou o respetivo prazo de vigência até 31 de dezembro de 2010;

Portaria n.º 29/2011, de 11 de janeiro, que veio prorrogar o respetivo prazo de vigência, até 31 de dezembro de 2011.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2014, que, no seu artigo 34.º, n.º 4, estabeleceu que, até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, se aplicam aos respetivos vencimentos 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 a que os factos que estiveram na origem da denúncia ocorreram no ano de 2014, irrelevantes, para a consulta, as normas subsequentes que regeram sobre esta questão da determinação do vencimento de exercício, também denominado por participação emolumentar, atribuído aos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado.⁵³

Assim, mercê da opção expressa do legislador, até à revisão do sistema remuneratório das carreiras dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado, permaneceu inalterada a componente variável da remuneração desses trabalhadores em funções públicas, o denominado vencimento de exercício ou participação emolumentar e, bem assim, o modo da sua determinação.

Em suma, a despeito 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, ao longo do seu extenso período de vigência, as mesmas deixaram intocadas a qualificação jurídica do vencimento de exercício como uma das duas componentes da remuneração base, e a respetiva forma de cálculo, mantidas rigorosamente idênticas até à atualidade.

IV.3 — Neste contexto, em abono da natureza da participação emolumentar como componente da retribuição base destes trabalhadores públicos, afigura-se relevante mencionar a Lista de Suplementos⁵⁴ a cargo dos serviços da administração indireta do Estado⁵⁵, tutelados pelo Ministério da Justiça, especificamente, dos atribuídos pelo IRN, I. P.

É que esta listagem foi divulgada publicamente pela DGAEP, sendo seguro, na nossa ótica, que contraria a tese sufragada por esta entidade, no âmbito do já referido Parecer n.º 1029/DRJE/2016, de 20 de abril de 2016.

De facto, dela constam, tão-somente, os suplementos remuneratórios que se indicam *infra*:

Despesas de Representação (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações subsequentes);
Suplemento por funções de secretariado (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com as alterações subsequentes e Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro);

Lavagem de viaturas (Circular série A n.º 1349/2009);

Subsídio de residência (Decreto-Lei n.º 331/88, de 27 de setembro, com alterações, e o Despacho n.º 863/2008, de 8 de janeiro);

Subsídio de residência (Decreto-Lei n.º 38610/1952, de 22 de janeiro);

Subsídio de fixação (Decreto-Lei n.º 66/88, de 01 de março);

Subsídio de compensação (Decreto-Lei n.º 66/88, de 01 de março);
Subsídio de formação (Despacho Normativo n.º 4-A/2008 e n.º 6/2012 e Despacho n.º 48/2012, do Presidente do IRN, I. P.);
Suplemento de loja de cidadão (Decreto-Lei n.º 187/99, de 02 de junho, e Portaria n.º 900/99, de 12 de outubro);
Despesas com transporte e bagagens (Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro);
Emolumentos pessoais não comuns (Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, e Portaria n.º 996/98, de 25 de novembro);
Emolumentos pessoais (Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro);
Acréscimo de participação emolumentar (ponto 7.º da Portaria n.º 942/99, de 27 de outubro);
Participação emolumentar em regime de acumulação (artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro);
Senhas de presença (artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro);
Emissão de pareceres (artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro).

Analisada esta listagem, apura-se que, por referência à data da sua publicação, ocorrida em 20 de março de 2015, quer o IRN, I. P., quer o Ministério da Justiça, nela não incluíram a participação emolumentar, ressalvados os casos excepcionais de acréscimo, nos termos previstos no ponto 7.º⁵⁶ da Portaria n.º 942/99, de 27 de outubro, e, bem assim, de acumulação, a que se reporta o artigo 56.º⁵⁷ do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro.

O que consolida, também por esta via, o entendimento da natureza da participação emolumentar como componente da remuneração base dos trabalhadores dos registos e do notariado, asserção que, pelo menos indireta e implicitamente, foi acolhida pela DGAEP.

IV. 4. Vejamos, de seguida, o entendimento da doutrina e da jurisprudência quanto a esta problemática, de modo a fazer luz sobre o cerne da questão que nos ocupa, a orientar-nos na busca da solução mais consentânea com a lei concretamente aplicável, e a apurar se valida o entendimento que reputámos ser o único compatível com a lei.

Cumprido, desde logo, enfatizar que este Conselho Consultivo debateu a questão sob exame, tendo firmado doutrina uniforme e pacífica sobre esta matéria⁵⁸.

Por paradigmático desta corrente doutrinária, chama-se à colação o Parecer n.º 56/1988, deste Conselho Consultivo, votado em 07 de outubro de 1988, homologado em 15 de novembro de 1988, que, na sua hábil fundamentação, aduziu os argumentos que cimentam o entendimento jurídico aí acolhido, segundo o qual a denominada “participação emolumentar” faz parte integrante da remuneração principal.

Aí se discorreu que:

[...]

2.3.3 — Nos vários regimes remuneratórios que ficam expostos a designação “participação emolumentar”, ou a equivalente participação em custas” (43) engloba realidades que têm de comum tratar-se de componentes de uma remuneração que é integrada por outras parcelas.

Consiste em comparticipação em receitas, as quais umas vezes, são taxas de utilização de serviços prestados pelos funcionários, de cuja distribuição estes partilham, e, outras, receitas de diferente natureza.

Há “participações emolumentares” que a lei considera remunerações acessórias, e outras que esta tem como remunerações principais, ou por lhes atribuir” para todos os efeitos” a natureza do vencimento principal auferido em conjunto com elas e de que são complemento (44) ou por as considerar como vencimento de exercício (45).

[...]

Remunerações acessórias são, na definição normativa, aquelas que acrescem ao vencimento.

Como assim, a definição de acessoriedade no específico quadro do diploma (e dos que se lhe seguiram) deve ser recortada por via de exclusão em referência ao conceito de vencimento: acessório será tudo o que segue, acompanha, mas acresce ao vencimento, e que, por isso, vai além do vencimento.

Vencimento, nesta perspetiva, será integrado pelas remunerações certas, permanentes, com carácter de periodicidade, que, assim, com expressa qualificação forem consideradas.

Nesta relação vencimento-acessoriedade, aquele será integrado (eventualmente) pelas diversas parcelas que sejam (por via direta ou remissiva) normativamente como tal consideradas; para além do vencimento-base, ou do vencimento de categoria, será igualmente vencimento (no sentido de integrarem o vencimento e, conseqüentemente, de lhe não acrescerem) as componentes que a lei expressamente se refira constituírem vencimento (ou vencimento de exercício, ou com referência de expressa integração no vencimento para todos os efeitos).

Deste modo, uma participação emolumentar que seja considerada como vencimento de exercício, ou que a lei manda expressamente integrar no vencimento para todos os efeitos, não vai além do vencimento, não lhe acresce, não participando, por isso, de noção essencial de acessoriedade acolhida na referida disposição orçamental.

Quanto à expressão “participação emolumentar”, torna-se indispensável, pois, recortar as duas distintas aceções em que pode ser utilizada: enquanto remuneração acessória ou enquanto parte integrante da remuneração principal. A participação emolumentar assumirá esta segunda qualidade, não só sempre que a lei a qualificar como vencimento de exercício (cf., v.g., para os conservadores e notários, o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro), mas também quando a lei expressamente identificar a sua natureza com o vencimento, nele a mandando incorporar para todos os efeitos (cf. o n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho, que aprovou o Estatuto dos Magistrados Judiciais, e o n.º 2 do artigo 74.º, da Lei n.º 47/86, de 15 de outubro — Lei Orgânica do Ministério Público (52)

[...]”.

Sucede que permanecem inteiramente válidas as considerações então expostas, procedendo, ainda na atualidade, as razões que fundaram a doutrina do aludido parecer.

Acresce que os tribunais superiores da jurisdição administrativa firmaram jurisprudência sobre esta matéria⁵⁹, valendo aqui *mutatis mutandis* os argumentos plasmados na fundamentação do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, tirado em 28/04/2016, no Processo n.º 0794/15⁶⁰, que se reproduzem:

“[...] Na realidade, o estatuto dos conservadores e notários, para além de deter especificidades próprias, como seja o facto de a composição do sistema retributivo incluir várias componentes, que justificam, no todo, uma regulamentação autónoma, tem uma parte que corresponde perfeitamente ao espírito do NSR com semelhanças notáveis, suscetível de integração no regime do funcionalismo público.

Daí que, o novo sistema retributivo deste pessoal tenha sido feito em duas fases.

Como se diz no preâmbulo do DL 131/91:

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

Durante o ano de 1990 foi alterado o estatuto remuneratório deste pessoal no tocante a esta segunda componente, impondo-se, numa perspetiva de coerência interna, alterar a outra componente — a que ora se referencia às escalas indiciárias —, respeitando a data em que aquela outra iniciou a sua produção de efeitos, por forma a haver um tratamento unitário no que tange à fixação do seu vencimento.”

Isto é, a parte relativa à componente do vencimento base que integra o estatuto remuneratório dos notários e conservadores e que foi alterada pelo DL 131/91 foi-o em harmonia com os novos princípios salariais (e que são o NSR) que passam de letras para escalas indiciárias.”⁶¹.

A título de remate desta temática, afigura-se-nos que se mostra respaldada a posição que foi anteriormente perfilhada neste Parecer e daí que se reafirme, nesta sede, o entendimento da participação emolumentar como uma das parcelas integrantes da remuneração base dos oficiais dos registos e do notariado.

IV.5 — Ademais, a evolução legislativa entretanto verificada não é de molde a apoiar entendimento de sentido inverso ao explanado *supra*.

Assim, não foi ainda publicada a legislação respeitante ao estatuto remuneratório do pessoal dos registos e do notariado.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, veio estabelecer, tão-somente, o regime das carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos, procedendo à revisão das atuais carreiras de conservador, de notário, de ajudante e de escriturário dos registos e notariado⁶².

Do respetivo preâmbulo decorre, nomeadamente, que:

“Em termos gerais, procede-se à revisão, adaptação e concentração, num único diploma, da legislação reguladora das atuais carreiras de conservador, de notário, de ajudante e de escriturário dos registos e notariado, convergindo as mesmas para duas carreiras novas: a de conservador de registos e a de oficial de registos.

No entanto, mantém-se a qualificação destas carreiras como de regime especial, uma vez que os respetivos conteúdos funcionais são de tal modo específicos para o desenvolvimento das atividades dos registos e do notariado que não podem ser absorvidos pelos conteúdos funcionais das carreiras gerais. Mais: atenta a natureza das matérias tratadas neste setor de atividade e as especiais exigências de serviço público que se impõem, designadamente de salvaguarda da segurança do comércio jurídico, os trabalhadores destas carreiras devem estar sujeitos a deveres funcionais significativamente mais exigentes que os trabalhadores das carreiras gerais, bem como lhes deve ser exigido no ingresso um específico grau académico, a submissão a aprovação em curso de formação base concreto de duração alargada, e a frequência de formação contínua — o que não tem paralelo nas carreiras gerais.

[...]

“O presente decreto-lei abrange, em particular, a revisão da componente da estrutura das carreiras: a revisão da componente do estatuto remuneratório será consagrada em diploma especial próprio. A referida componente das carreiras está de tal modo desatualizada face à realidade dos serviços de registo e notariado e às necessidades de um serviço público de justiça mais moderno, ágil e eficaz, que a revisão da mesma revela-se de maior premência. Neste contexto, prevê-se no presente decreto-lei uma norma transitória que permite, até à entrada em vigor do novo estatuto remuneratório, a manutenção da atual situação remuneratória dos trabalhadores que transitam para as novas carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos”⁶³.

Este prólogo espelha o propósito de relegar a fixação do novo estatuto remuneratório para um diploma posterior, e, como consequência, de manter inalterada a atual situação remuneratória dos trabalhadores que transitam para as novas carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos.

Em função desta opção, uma vez percorrido o aludido diploma, apura-se que foram contempladas e enumeradas estas situações de manutenção do regime remuneratório em vigor.

Nesta dimensão, no que concerne à remuneração correspondente à carreira especial de conservador de registos, o artigo 6.º, sob a epígrafe “Remuneração”, veio estatuir que:

“A determinação do número de posições remuneratórias e a identificação dos respetivos níveis remuneratórios faz-se por diploma próprio, a aprovar no prazo de 180 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei”.

E, na esteira do que foi antecipado no introito deste diploma, no tocante à carreira especial de oficial de registos, o citado Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, estipulou, também, o seguinte:

“Artigo 19.º

Remuneração

A determinação do número de posições remuneratórias e a identificação dos respetivos níveis remuneratórios faz-se pelo diploma referido no artigo 6.º”.

Por último, nos termos do seu artigo 43.º, que versa sobre “Situações remuneratórias”, consagrou-se o seguinte regime:

“1 — Até à entrada em vigor do diploma previsto nos artigos 6.º e 19.º, mantém-se a situação remuneratória dos trabalhadores que transitam para as carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos.

2 — Até à entrada em vigor do diploma referido no número anterior, os atuais adjuntos de conservador que, nos termos do artigo 41.º, transitem para lugar de conservador de registos, e que não se encontrem em regime de substituição, têm direito a auferir o vencimento da categoria correspondente ao 1.º escalão remuneratório da carreira de conservador de 3.ª classe e o vencimento de exercício de igual montante”⁶⁴.

Como facilmente se deteta da terminologia utilizada, o legislador reportou-se ao *vencimento da categoria* e ao *vencimento de exercício*, socorrendo-se do conceito já consolidado de “vencimento”⁶⁵, por contraposição à noção de “suplemento remuneratório”.

O que significa que, se acaso a opção de política legislativa que viesse a ser tomada, em sede própria, pelo Governo da República Portuguesa — aparentemente antecipada no Parecer n.º 1029/DRJE/2016 da DGAEP⁶⁶ — fosse no sentido do enquadramento da participação emolumentar no domínio dos suplementos remuneratórios, uma tal solução constituiria um corte radical com o regime pretérito, instituído desde a data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, e que, como decorrência, perdurou por várias décadas.

Neste contexto, perfilar-se-ia, então, um novo paradigma na definição do estatuto remuneratório destas carreiras que o legislador, neste recente diploma, pelas razões explicitadas no respetivo preâmbulo, persistiu em qualificar “de regime especial”, face às particularidades que as distinguem das carreiras gerais.

Mas, ainda então, curar-se-ia de opções válidas e legítimas de *iure condendo*, que se reportariam ao direito a constituir e, daí, que não interfeririam com o direito ainda vigente.

Assim, importa sublinhar que qualquer que fosse a opção do legislador, a menos que se tratasse de uma interpretação autêntica, contemplada no artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil, o seu regime não seria passível de repercutir, como efetivamente não repercutiu, na solução a dar à questão sob escrutínio deste Corpo Consultivo.

IV.6 — Sucede, porém, que, na esteira do mencionado Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, foi publicado, na Separata do *Boletim do Trabalho e Emprego* n.º 18, de 17 de abril de 2019, um Despacho, proferido por Sua Excelência a Secretária de Estado da Justiça, datado de 16 de abril de 2019, a determinar a publicação em separata do referido BTE das “Normas com incidência nos trabalhadores com vínculo de emprego público, regulada pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, constantes do projeto legislativo que estabelece o regime remuneratório das carreiras especiais de conservador de registos e de oficial de registos” e, outrossim, a fixar em 20 dias, a contar da data da sua publicação, o prazo de apreciação pública do projeto.

Compulsado o articulado no projeto de diploma em apreço, constata-se a inexistência de qualquer menção à denominada “participação emolumentar”, aludindo-se, tão-somente, à eliminação do “vencimento de exercício”.

O que significa que, embora neutro, o citado projeto, pelo menos aparentemente, não valida o entendimento que conferia o atributo de suplemento remuneratório ao vencimento de exercício, antes corroborando a sua perceção como um dos componentes da remuneração base das carreiras especiais dos registos e do notariado.

Acresce a opção assumida, no sentido da manutenção dos emolumentos pessoais, que são apanágio dessas carreiras profissionais, esses sim aí expressamente definidos como suplementos remuneratórios⁶⁷.

Examinado o teor do respetivo Preâmbulo, verifica-se que explicitou cristalinamente o sentido das alterações operadas no regime remuneratório em vigor, enfatizando, nomeadamente, que:

“Operada a revisão da componente do estatuto das carreiras, importa agora rever, adaptar e atualizar, a componente do estatuto remuneratório.

Assim, e em conformidade com os princípios e regras consagradas nas Leis n.ºs 12-A/2008, de 27 de fevereiro, na sua redação atual, e 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual, e na Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, o presente decreto-lei estabelece o novo regime remuneratório das carreiras especiais de conservador de registos e oficial de registos.

Das alterações promovidas pelo presente decreto-lei destacam-se: a concentração, num único diploma, deste regime remuneratório; a atualização do conceito de remuneração nestas carreiras, eliminando-se a divisão entre vencimento da categoria e vencimento de exercício; a determinação do número de posições remuneratórias e a identificação dos correspondentes níveis remuneratórios aplicáveis; e a previsão da remuneração mensal a abonar ao candidato à carreira de conservador de registos que frequente o curso de formação inicial específica correspondente.

Procedeu-se à eliminação dos designados emolumentos pessoais comuns, destinados a remunerar o trabalhador pelo estudo e preparação da prática de determinados atos em função do seu grau de complexidade, uma vez que se entende que estas funções são necessariamente inerentes ao conteúdo funcional do conservador de registos e do oficial de registos, conforme previsto no novo estatuto de carreiras aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro.

No entanto, mantém-se o abono dos emolumentos pessoais não comuns, que visam remunerar a disponibilidade do conservador de registos e do oficial de registo para a prática de atos de registo civil fora do local de trabalho e/ou fora do horário normal de trabalho, designadamente para a celebração de casamentos.”⁶⁸.

O aludido projeto visou seguramente pôr termo a esta querela doutrinária e, nesta medida, definir com rigor o que passará a constituir a remuneração base dos trabalhadores abrangidos no seu âmbito de incidência subjetiva e, bem assim, inventariar os suplementos remuneratórios a que os mesmos têm direito.

Vejam, de seguida, as soluções consagradas nos preceitos que se ocupam do novo regime remuneratório das carreiras especiais de conservador de registos e oficial de registos:

“Artigo 3.º

Remuneração base

1 — A remuneração base é o montante pecuniário correspondente ao nível remuneratório da posição remuneratória onde o trabalhador se encontra na carreira e/ou categoria de que é titular.

2 — A remuneração base anual é paga em 14 mensaldades, correspondendo uma delas ao subsídio de Natal e outra ao subsídio de férias, nos termos da lei.

Artigo 4.º

Remuneração dos candidatos ao ingresso na carreira de conservador de registos

Os candidatos ao ingresso na carreira especial de conservador de registos, que frequentem o curso de formação inicial específica, têm direito a uma remuneração mensal de valor correspondente a 50 % do primeiro nível remuneratório da primeira posição remuneratória desta carreira.

No que concerne aos requisitos exigidos para a concessão de suplementos remuneratórios e à individualização dos suplementos aplicáveis, os artigos 5.º a 8.º do citado projeto dispõem que:

Artigo 5.º

Condições gerais de atribuição

1 — Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, o conservador de registos e o oficial de registos beneficiam dos suplementos previstos no presente decreto-lei e demais legislação especial que lhes seja aplicável.

2 — Os suplementos remuneratórios são devidos e pagos em 12 meses por ano, apenas enquanto haja exercício efetivo de funções ou como tal considerado por lei.

Artigo 6.º

Suplementos remuneratórios

1 — O conservador de registos e o oficial de registos mantêm o direito ao abono de compensação pela celebração de casamentos, a pedido dos interessados, dentro ou fora do local de trabalho e/ou fora do horário normal de trabalho, de montante a fixar por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

2 — A compensação prevista no número anterior não é cumulável com suplementos devidos com fundamento no exercício das mesmas funções, designadamente por trabalho suplementar e por trabalho por turnos, nem com ajudas de custo e despesas de transporte.

Artigo 7.º

Subsídio de insularidade

O conservador de registos e o oficial de registos em exercício de funções na Região Autónoma dos Açores, que à data da ocupação do posto de trabalho tenham residência há mais de um ano no Continente ou na Região Autónoma da Madeira, têm direito a um subsídio mensal de insularidade, de montante a fixar por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça.

Artigo 8.º

Despesas de viagem e transporte de bagagem

1 — O conservador de registos e o oficial de registos têm direito ao pagamento das despesas da viagem e transporte de bagagem entre o Continente ou a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores, para os próprios e para as pessoas que compõem o seu agregado familiar, no início do exercício de funções nesta Região, bem como no regresso, quando ocuparem efetivamente posto de trabalho no Continente.

2 — O conservador de registos e o oficial de registos têm igualmente direito, ao fim de um ano de exercício de funções na Região Autónoma dos Açores e enquanto tal exercício perdurar, ao pagamento, uma vez por ano, das passagens aéreas para férias no Continente, para o próprio e para as pessoas que compõem o seu agregado familiar.

3 — Os encargos a que se referem os números anteriores são suportados pelo Instituto dos Registos e Notariado, IP, o qual procede à marcação das viagens através dos seus serviços centrais, devendo o respetivo pagamento ser solicitado até 15 dias ou até dois meses antes da data do embarque, consoante o pedido seja feito ao abrigo, respetivamente, do número 1 ou do n.º 2.”

Traçada esta resenha do novo estatuto remuneratório, constata-se que estamos perante um regime inovador e coeso, cujas características o aproximam do regime geral do trabalho em funções públicas, aplicável aos demais trabalhadores da administração pública, desta forma pondo fim à polémica que

constitui o busilís da questão sob consulta e, como consequência, à indefinição e insegurança associadas ao estatuto remuneratório do pessoal dos registos e do notariado, consagrado no regime pretérito.

IV.7 — Conforme ressalta da fundamentação vertida no presente Parecer, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público estribou a sua posição em duas vertentes argumentativas: 1) a ilegalidade da inclusão da participação emolumentar percebida pelas duas trabalhadoras públicas, ao serviço do IRN, I. P., para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP, na sequência do procedimento concursal, por desrespeito ao comando legal ínsito na alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 2) a qualificação da participação emolumentar atribuída aos oficiais dos registos e do notariado, ao abrigo do artigo Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, como um suplemento remuneratório e, daí, a sua exclusão da remuneração da categoria e a consequente impossibilidade de integração na remuneração fixada nos contratos de trabalho celebrados com a DGRSP.

Relativamente à primeira questão atrás enunciada, já diligenciámos no sentido de dar uma cabal resposta, o que empreendemos nos itens III. 4. e III. 5. do presente parecer, onde rematámos concluindo pela inexistência de qualquer afronta à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, mormente por inverificação da assacada valorização remuneratória.

Com efeito, aí se realçou que as remunerações impugnadas foram contratualmente fixadas em montantes inferiores às remunerações a que as trabalhadoras públicas tinham legalmente direito, em virtude da cessação do vínculo de emprego público que mantinham com o IRN, I. P. e da constituição do novo vínculo com a DGRSP.

No que tange à segunda questão formulada, sobre ela versámos no item IV. 1. e aí concluímos pela qualificação da participação emolumentar como parte integrante da remuneração base destes trabalhadores públicos, como tal excluída do conceito e da esfera dos suplementos remuneratórios.

Destarte, face à legislação que define e regula o estatuto remuneratório dos oficiais dos registos e do notariado, vigente à data da celebração dos dois contratos de trabalho em funções públicas⁶⁹, antolha-se-nos lícito concluir que a remuneração de exercício, também designada por participação emolumentar, fazia — e continua a fazer — parte integrante da remuneração base dos referidos trabalhadores públicos, assim se divergindo da posição doutrinária defendida pela IGF e pela DGAEP.

Tal ilação emerge da que reputamos ser a melhor interpretação da lei e, bem assim, do entendimento que esta mereceu da doutrina e da jurisprudência, conforme se logrou demonstrar no âmbito deste Parecer.

A ser assim, revertendo aos casos em presença, é inegável que a remuneração de exercício auferida pelas trabalhadoras Lisbete Carina Santos Ribeiro e Sandra Isabel Roque Vida-Larga, ao serviço do IRN, I. P., poderia e deveria ser considerada — como efetivamente foi — na fixação das remunerações base constantes dos contratos de trabalho celebrados, em 20 e 24 de junho de 2014, entre a DGRSP e as aludidas trabalhadoras.

Sucedo que as remunerações contratualmente acordadas entre a DGRSP e as trabalhadoras públicas tiveram, de facto, como limite máximo, a remuneração base das suas carreiras de origem, fixada em 1.491,32€ para a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro, e em 1.939,29€ para a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga.

Efetivamente, a trabalhadora Lisbete Carina Santos Ribeiro passou a perceber o valor mensal de 1.407,45€, enquanto a trabalhadora Sandra Isabel Roque Vida-Larga passou a auferir o quantitativo mensal de 1.819,38€, sendo que tais quantias são, obviamente, inferiores às remunerações que ambas auferiam ao serviço do IRN, I. P.

E porque assim é, impõe-se a asserção de que os casos sob análise não consubstanciaram qualquer valorização remuneratória, nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, disposição que, desta forma, não se mostra concretamente infringida.

Acresce que, nos termos acima explanados, não se vislumbra que os contratos em causa, *maxime*, as cláusulas que fixaram as aludidas remunerações, padeçam de quaisquer outras causas de invalidade, v. g., por violação do preceituado nos artigos 42.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da mesma Lei n.º 83-C/2013 e 55.º, n.ºs 1, alínea a) e 3 e 73.º, n.º 7, estes últimos da LVCR.

Nesta conformidade, finaliza-se concluindo pela legalidade das duas cláusulas remuneratórias alegadamente inválidas e, como decorrência, pela inverificação dos fundamentos de facto e de direito em que se escorou a denúncia.

Resolvidas que se mostram as questões cuja resposta confluía para a solução a dar ao tema sob consulta, iremos avançar, de imediato, para a formulação das conclusões que ressumam de tudo o que vem exposto *supra*, em sede de fundamentação deste Parecer.

V

Conclusões

1.ª Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, *in fine*, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, “Ficam sujeitos ao regime previsto na LTFP aprovada pela presente lei os vínculos de emprego público e os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho constituídos ou celebrados antes da sua entrada em vigor, salvo quanto a condições de validade e a efeitos de factos ou situações totalmente anteriores àquele momento”;

2.ª *In casu*, estão em causa a validade de duas cláusulas remuneratórias e, mediamente, a validade dos próprios 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.;

3.ª Nesta conformidade, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que entrou em vigor em 01 de agosto do mesmo ano, é inaplicável ao caso em presença, por força do princípio do *tempus regit actum*, aflorado no segmento final do preceito referido na conclusão 1.ª;

4.ª Por força do 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), é em função desta lei que, em primeira linha, haverá de perspetivar-se a legalidade da inclusão da participação emolumentar na remuneração fixada pelos contraentes, no âmbito da cláusula 6.ª dos contratos assinalados na conclusão 2.ª;

5.ª 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”;

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

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

8.ª Acresce que a sua atribuição não está dependente de qualquer particular circunstância relacionada com o tempo ou o local de trabalho, e/ou com as exigências adicionais do serviço efetivamente prestado ou a existência de condições de trabalho adversas, derivadas, nomeadamente, do risco, da penosidade, da insalubridade, etc.;

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

10.ª Apesar das inúmeras alterações sofridas pela Lei Orgânica dos Registos e do Notariado, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, permaneceram intocadas a qualifica-



ção jurídica do vencimento de exercício como uma das duas componentes da remuneração base dos oficiais dos registos e do notariado, e a respetiva forma de cálculo, mantidas até à atualidade;

11.ª A esta luz, nos casos em presença, inexistiu qualquer valorização remuneratória, nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, já que as questionadas remunerações foram fixadas contratualmente, em montantes inferiores àqueles a que as trabalhadoras tinham legalmente direito, aquando da cessação do vínculo de emprego público que mantinham com o IRN, I. P. e da constituição do novo vínculo com a entidade pública empregadora;

12.ª A inclusão da participação emolumentar percebida pelas duas trabalhadoras públicas, ao serviço do IRN, I. P., para efeitos da determinação do posicionamento remuneratório na carreira técnica superior da DGRSP, na sequência do procedimento concursal, não violou a disposição legal imperativa constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;

13.ª Destarte, impõe-se concluir pela legalidade das duas cláusulas remuneratórias, alegadamente inválidas, por inverificação das causas de invalidade que lhes foram imputadas, na denúncia que deu aso à consulta a este Corpo Consultivo.

Este Parecer foi votado na Sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, de 09 de maio de 2019.

João Alberto de Figueiredo Monteiro — Maria da Conceição Silva Fernandes Santos Pires Esteves (Relatora) — Eduardo André Folque da Costa Ferreira — João Eduardo Cura Mariano Esteves — Maria Isabel Fernandes da Costa — João Conde Correia dos Santos.

¹ O pedido respeita ao processo n.º 356/2015 do Gabinete de Sua Excelência a Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público e foi veiculado através do Ofício com a Referência Ent. n.º 2290/2016, aparentemente de 12 de julho de 2016 [porquanto este último n.º foi rasurado], subordinado ao assunto “Denúncia por alegada indevida integração de suplementos remuneratórios na remuneração base após procedimento concursal”. Tal solicitação deu origem ao Processo n.º 28/2017 deste Corpo Consultivo, distribuído à primitiva Relatora em 07 de setembro de 2017, e, posteriormente, redistribuído à atual Relatora, em 22 de novembro de 2018.

² Prescreve o n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Finanças, cuja redação atual lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 113/2017, de 07 de setembro, que “A Inspeção-Geral de Finanças, abreviadamente designada por IGF, tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do sector público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, e empresarial, bem como dos sectores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação”.

³ A Orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho, alterado pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto. Nos termos do artigo 1.º do referido decreto-lei, “O Instituto dos Registos e do Notariado, I. P., abreviadamente designado por IRN, I. P., é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa” (n.º 1) e “prossegue atribuições do Ministério da Justiça (MJ), sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área da justiça” (n.º 2).

⁴ A Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, que foi objeto da Retificação n.º 63/2012, de 06 de novembro. Estabelece o seu artigo 1.º que “A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, abreviadamente designada por DGRSP, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa”. Por sua vez, o seu artigo 2.º define como missão da DGRSP “o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social”.

⁵ Por razões pragmáticas, passará a designar-se, por extenso, como Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. ou, por abreviaturas, IRN, I. P.

⁶ Doravante, usar-se-á, indistintamente, a forma extensa «Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais» ou a sigla DGRSP.

⁷ De ora em diante, aludir-se-á à Inspeção-Geral de Finanças ou, abreviadamente, à IGF.

⁸ De futuro, indiferenciadamente, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público ou DGAEP.

Por força das disposições conjugadas dos artigos 4.º, alínea g), e 15.º, n.º 1, do já citado Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, na sua redação atual, a DGAEP é um serviço central que integra a administração direta do Estado, no âmbito do Ministério das Finanças, que tem por missão apoiar a definição de políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão dos recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução.

⁹ O Estatuto do Ministério Público foi aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, e a redação atualmente em vigor foi-lhe conferida pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

¹⁰ A solicitação da Relatora, a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais forneceu cópias dos contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, a que se reportam os despachos n.º 14635/2014, publicado, por extrato, no *Diário da República* 2.ª série n.º 234, de 03 de dezembro de 2014, e n.º 14701/2014, cujo extrato foi publicado no *Diário da República* 2.ª série n.º 235, de 04 de dezembro de 2014.

¹¹ A LVCR é a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a qual estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Esta Lei foi alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 02 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 05 de abril, e pelas Leis n.ºs 35/2014, de 20 de junho, e 80/2017, de 18 de agosto. A citada Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a atual Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, veio determinar a sua parcial revogação. Assim, de harmonia com o que dispõe a alínea c) do n.º 1 do seu artigo 42.º, foram excetuadas da revogação as disposições transitórias contempladas nos artigos 88.º a 115.º da LVCR.

¹² O RCTFP é o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que foi sucessivamente alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 63/2013, de 29 de agosto. O RCTFP viria a ser posteriormente revogado pela alínea e) do n.º 1 do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹³ De harmonia com o citado n.º 6 do artigo 109.º da denominada LVCR, “O pretérito exercício de funções, por parte dos trabalhadores constantes da lista, ao abrigo de qualquer modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público releva, nos termos legais então vigentes, como exercício de funções públicas ou no cargo ou na carreira, na categoria ou na posição remuneratória, conforme os casos, que resultem da transição”.

¹⁴ O artigo 214.º do atualmente revogado RCTFP, sob a epígrafe «Princípios gerais», estatuiu que “Na determinação do valor da remuneração deve ter-se em conta a quantidade, natureza e qualidade do trabalho, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual”.

Densificando o princípio “trabalho igual, salário igual”, vide GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, «*Constituição da República Portuguesa Anotada*», Volume I, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, págs. 772 e 773 e, ainda, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, «*Constituição Portuguesa Anotada*», Tomo I, Coimbra Editora, 2005, págs. 596 a 604.

Vem a propósito citar o comentário tecido por PAULO VEIGA E MOURA, no artigo «Remuneração do Trabalho em funções públicas em tempo de crise», segundo o qual “[...] o sistema retributivo da função pública tem de ter, em harmonia com a Lei Fundamental, uma estrutura bicéfala. Por um lado, há remunerações igualitárias, que remuneram a posição e não a qualidade do trabalho, por outro, há remunerações essencialmente desigualitárias, destinadas a diferenciar o trabalho, a quantidade ou a sua natureza. É o caso dos suplementos remuneratórios, ou destinadas a remunerar a qualidade do trabalho, dos prémios de produtividade ou desempenho [...]” (*in* Trabalho em funções públicas em tempos de crise: Que Direito(s)? *Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público*, junho 2012, pág. 158).

¹⁵ Consigna-se que os títulos constam em negrito, no próprio texto original.

¹⁶ Trata-se de manifesto lapso, porquanto esta Referência respeita ao ano de 2014, como o comprova o teor do Aviso n.º 3743/2014, publicado no *Diário da República* n.º 54/2014, Série II, de 18 de março (consultável *in* <https://dre.pt>).

¹⁷ Reafirma-se aqui que todos os destaques, a negrito, pertencem ao original.

¹⁸ Chama-se, de novo, a atenção para o lapso nesta menção, já que a referência tem, de facto, o n.º 35/TS/2014.

¹⁹ Apesar de não ter sido indicada a norma legal que fundamentou a denúncia, reporta-se, obviamente, ao artigo 39.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou a Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2014.

²⁰ A Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, sofreu inúmeras alterações, pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 33/2015, de 27 de abril, 42/2016, de 28 de dezembro, 114/2017, de 29 de dezembro, e 71/2018, de 31 de dezembro.

Por força da referida alínea a) do n.º 1 do seu artigo 42.º: “1 — Nos procedimentos concursais em que a determinação do posicionamento remuneratório se efetue por negociação, nos termos do disposto no artigo 55.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do mesmo artigo, a entidade empregadora pública não pode propor:

a) Uma posição remuneratória superior à auferida relativamente aos trabalhadores detentores de uma prévia relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado; [...].”

²¹ A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas — também designada por LTFP — foi aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, tendo sido objeto da Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e tendo sofrido inúmeras alterações efetuadas, sucessivamente, pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 07 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, 42/2016, de 28 de dezembro, 25/2017, de 30 de maio, 70/2017, de 14 de agosto, 73/2017, de 16 de agosto, 49/2018, de 14 de agosto, e 71/2018, de 31 de dezembro, e, por último, pelo Decreto-Lei n.º 6/2019, de 14 de janeiro.

²² Na sistemática do diploma, estas disposições inserem-se na Parte II “Vínculo de emprego público”, Título IV “Conteúdo do vínculo de emprego público” e Capítulo VI, subordinado à epígrafe “Remuneração”.

²³ Cláusula que, relembre-se, visou regular os casos omissos, no âmbito dos dois contratos de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

²⁴ O que pretensamente traduz a aceitação da validade dos contratos de trabalho em causa, nas restantes cláusulas que o materializam, seja por parte do denunciante anónimo, seja das entidades públicas intervenientes no procedimento que desencadeou o pedido de consulta.

Ademais, em prol deste entendimento, atente-se no facto de que, nesse procedimento, não há eco da interposição, nos tribunais administrativos e fiscais, de qualquer ação tendente, quer à declaração de nulidade ou à anulabilidade do procedimento concursal que culminou na outorga dos ditos contratos, quer à invalidade dos próprios contratos, por outros vícios de que porventura enfermassem.

²⁵ Esta primitiva redação viria a ser alterada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, que, para além do mais, procedeu à segunda alteração à Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Efetivamente, esta Lei já fora alvo de uma primeira alteração, introduzida pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

No que concerne ao artigo 39.º ora em causa, a citada Lei n.º 75-A/2014 modificou, tão-somente, a redação do n.º 1, passando a constar que “1 — É vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro”.

²⁶ As causas de invalidade, à data da celebração dos contratos, estavam consagradas nos artigos 82.º a 85.º do revogado RCTFP.

O mencionado artigo 82.º, sob a epígrafe “Invalidade parcial do contrato”, prescrevia que:

“1 — A nulidade ou a anulação parcial não determina a invalidade de todo o contrato, salvo quando se mostre que este não teria sido concluído sem a parte viciada.

2 — As cláusulas do contrato que violem normas imperativas consideram-se substituídas por estas”.

²⁷ Assinala-se que o regime da invalidade consta, atualmente, dos artigos 52.º e seguintes da LTFP.

ANDRÉ SALGADO DE MATOS deu enfoque a este regime na sua obra “A invalidade de contratos de trabalho em funções públicas consequente da invalidade de atos administrativos no novo paradigma da constituição de relações jurídicas de emprego público”, publicada in «Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier», Volume I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, págs. 189 a 202.

Sobre as invalidades do contrato, à luz da LTFP, pronunciaram-se, ainda, CLÁUDIA SOFIA HENRIQUES NUNES, «O Contrato de Trabalho em Funções Públicas Face à Lei Geral do Trabalho», Coimbra Editora, 2014, págs. 48 a 51; MIGUEL LUCAS PIRES, «Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Anotada e Comentada», 2.ª Edição, Almedina, 2016, págs. 114 a 116; PAULO VEIGA E MOURA e CÁTIA ARRIMAR, «Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas», 1.º Volume, Coimbra Editora, 2014, págs. 242 a 256.

²⁸ PAULO VEIGA E MOURA observa argutamente que “[...] embora o regime do contrato de trabalho em funções públicas aponte para a consensualidade, a verdade é que este é sobretudo um regime de direito público. É um regime que na sua maioria continua a ser unilateralmente definido. Os aspetos de negociação são marginais, são pouca coisa. E, portanto, o regime é na sua essência, verdadeiramente, de Direito Público” (ob. cit. «Remuneração do Trabalho em funções públicas em tempo de crise», in Trabalho em funções públicas em tempos de crise: Que Direito(s)?, pág. 156).

²⁹ Convoca-se, nesta sede, a argumentação aduzida no Acórdão n.º 620/2007, do Tribunal Constitucional (Plenário), no Processo n.º 1130/2007, ao considerar que “a negociação sobre a posição remuneratória dos novos contratados envolve, pela natureza das coisas, uma certa margem de liberdade de conformação da entidade empregadora. O exercício desse poder, no entanto, continua subordinado ao cumprimento dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (artigo 266.º, n.º 2, da CRP), que necessariamente devem nortear toda a atividade administrativa. A decisão concreta que não preencha esses parâmetros de juridicidade é suscetível de ser impugnada contenciosamente, na jurisdição administrativa, com fundamento em ilegalidade, pelo que não é o mau uso do mecanismo legal, por parte da Administração, que poderá inquirar a conformidade constitucional da solução legislativa” (este aresto encontra-se disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

³⁰ Conforme já foi salientado, na nota de rodapé 4, a entidade pública empregadora — a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais — constitui um serviço central da administração direta do Estado Português.

³¹ Todos os negritos são da nossa autoria.

³² As expressões em itálico constam como tal no documento original, que pode ser consultado através do sítio <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

³³ In «Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas Anotada e Comentada», 2.ª Edição, 2016, pág. 208.

³⁴ Em «O posto de trabalho e a mobilidade concorrencial como instrumentos jurídicos de tutela dos direitos do trabalhador público» (in Trabalho em funções públicas em tempos de crise: Que Direito(s)? *Atas das I Jornadas de Direito do Emprego Público*, junho 2012, pág. 31).

³⁵ A Lei n.º 53/2006, de 07 de dezembro, veio estabelecer o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional, tendo sido revogada pela Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, a qual, por sua vez, foi revogada pela Lei n.º 25/2017, de 30 de maio, que veio aprovar o regime da valorização profissional dos trabalhadores com vínculo de emprego público.

Em síntese concisa, a mobilidade não concorrencial e não voluntária tem como pano de fundo a existência de um interesse público e pode assumir as modalidades de geral ou especial, interna ou externa. A mobilidade especial traduz uma modificação transitória da relação jurídica de emprego. A mobilidade geral pode ser externa, denominando-se então cedência de interesse público ou interna, quando ocorre na categoria ou intercarreiras ou categorias, de acordo com os artigos 58.º a 65.º da revogada LVCR. A atual LTFP versa sobre o regime da mobilidade, nos seus artigos 92.º a 100.º

³⁶ Cfr. os pontos v) e vi) do item II. 2. deste parecer.

³⁷ Vide os pontos ii), iii), vi) e xx) do item II. 2. deste parecer e, outrossim, os pertinentes preceitos legais, plasmados nos artigos 42.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 55.º, n.ºs 1, alínea a), e 3, da LVCR.

³⁸ Este último normativo determina que “Os suplementos remuneratórios são criados por lei, podendo ser regulamentados por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”.

³⁹ Conforme já foi anotado, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, foi posteriormente revogada, com ressalva das normas transitórias compreendidas nos respetivos artigos 88.º a 115.º

⁴⁰ É de salientar que a LTFP, nos seus artigos 144.º a 165.º, versa sobre o regime da remuneração e esmiúça os conceitos de remuneração base e de suplementos remuneratórios, em moldes substancialmente idênticos.

⁴¹ Anota-se que o Decreto-Lei n.º 25/2015, de 06 de fevereiro, veio explicitar as obrigações ou condições específicas que podem fundamentar a atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, bem como a forma da sua integração na Tabela Única de Suplementos.

⁴² MARCELLO CAETANO enfatizava que “A remuneração do funcionário chama-se *vencimento* e pode consistir no recebimento periódico e regular de quantia certa, paga pelo cofre de pessoa coletiva servida (*ordenado*) ou na faculdade de perceber, pelos atos funcionais praticados, determinadas taxas fixadas na lei e pagas pelos utentes (*emolumentos*)”

Mais definiu o vencimento principal como sendo “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 respetivo exercício.

Acresce que, na sua ótica, “Os vencimentos acessórios são as importâncias que a lei manda pagar para atender às circunstâncias especiais de cada funcionário, ou às despesas extraordinárias que o exercício da função lhe acarrete” (*in Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, 6.ª Reimpressão, Coimbra, 1980, Vol. II, págs. 764 e 767; os itálicos constam da própria obra).

Por seu turno, JOÃO ALFAIA dá-nos a noção de vencimento em sentido restrito ou ordenado, salientando que “é a remuneração mensal atribuída ao funcionário ou agente ocupante de um lugar de certa categoria (ou, excepcionalmente, àquele que cativa impropriamente um lugar) visando na essência a *retribuição do trabalho normal*” (*in Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, vol. II, Coimbra, 1988, pág. 772; as expressões em itálico constam do original).

⁴³ Na fundamentação do Parecer deste Conselho Consultivo n.º 79/2003, votado em 01 de abril de 2004, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 113/2004, de 14 de maio, salienta-se que “essa distinção entre vencimento de categoria e vencimento de exercício corresponde a uma classificação clássica do conceito de vencimento em sentido estrito, acolhida na doutrina e amplamente consagrada, de há longo tempo, na legislação nacional relativa ao estatuto remuneratório dos cargos públicos”.

Aduziu-se, ainda, que “Existirá, pois, um princípio geral do nosso sistema normativo, que aflora no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89 e que impõe a distinção, ao nível das remunerações de cargos públicos, entre vencimento de categoria e vencimento de exercício, em função do exercício efetivo ou não do cargo, e em proporções que a lei concretamente defina”.

⁴⁴ Consigna-se que o negrito é da nossa autoria.

⁴⁵ O diploma foi sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 71/80, de 15 de abril, 449/80, de 07 de outubro, 397/83, de 02 de novembro, 145/85, de 08 de maio, 297/87, de 31 de julho, 66/88, de 01 de março, 52/89, de 22 de fevereiro, 92/90, de 17 de março, 312/90, de 02 de outubro, 131/91, de 02 de abril, 300/93, de 31 de agosto, 131/95, de 06 de junho, 256/95, de 30 de setembro, 254/96, de 26 de dezembro, 178-A/2005, de 28 de outubro, e 76-A/2006, de 29 de março, pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, e pelos Decretos-Leis n.ºs 324/2007, de 28 de setembro, 116/2008, de 04 de julho, 209/2012, de 19 de setembro, e 115/2018, de 21 de dezembro.

⁴⁶ Este preceito foi revogado pela alínea a) do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 115/2018, publicado no *Diário da República* n.º 246/2018, Série I, de 21 de dezembro, em vigor desde 26 do mesmo mês e que, de harmonia com o seu artigo 49.º, produziu efeitos a partir de 01 de janeiro de 2018.

⁴⁷ Esta disposição foi, também, revogada pela alínea a) do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro.

⁴⁸ A redação deste normativo adveio-lhe do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 71/80, publicado no *Diário da República* n.º 88/1980, Série I, de 15 de abril, em vigor a partir de 20 do mesmo mês.

⁴⁹ Os destaques são da nossa autoria.

⁵⁰ Vem a propósito referir que “Os emolumentos constituem a contrapartida legalmente fixada, paga ao Estado pela utilização dos serviços públicos, notariais ou de registo. Os serviços dos registos e de notariado satisfazem necessidades individuais e a necessidade coletiva de segurança do comércio jurídico. Como contrapartida, tais serviços cobram emolumentos, quantias estabelecidas autoritariamente, não negociáveis e não discutíveis pelo utente. Essas contrapartidas são, pois, taxas, quantias coativamente pagas pela utilização individualizada dos serviços públicos do notariado e dos registos, como reconhece a jurisprudência e a doutrina em geral” [*in* “Os Custos da Fé Pública — Um estudo sobre o impacto social do novo regime emolumentar dos registos e notariado”, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2003, pág. 211 (este estudo encontra-se disponível através do sítio http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_13.html)].

⁵¹ Disposição que, atualmente, ainda se encontra em vigor.

⁵² Este preceito estabelece que “Os requerimentos, autorrequerimentos, requisições e outros pedidos legalmente indispensáveis para a realização de qualquer ato de registo, requisição de certidão ou atos afins e, bem assim, os diretamente relacionados com atos de registo ou notariais que devam ser apresentados em outras repartições, bem como os impressos necessários para o efeito, podem, a pedido dos interessados e sem prejuízo dos demais serviços, ser elaborados nas conservatórias e cartórios notariais pelos respetivos funcionários, mediante o pagamento de emolumentos a fixar por portaria do Ministro da Justiça”.

⁵³ Observa-se, todavia, que disposições idênticas foram consagradas, sucessivamente, no n.º 2 do artigo 52.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2015), no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Orçamento do Estado para 2016), no artigo 27.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017), no artigo 32.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018) e, por fim, no n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019).

⁵⁴ Estes elementos reportam-se à data de 20 de março de 2015 e constam de fls. 72 e 73 do documento denominado “Reporte DL 25-2015_Compilação ficheiro global_20-03-2015.xlsx”, tendo sido coligidos *in* <https://www.dgaep.gov.pt>.

Aquando da sua divulgação pública, aí se referiu expressamente: “Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, procede-se à disponibilização da compilação dos elementos comunicados pelos dirigentes máximos dos órgãos e serviços a que se refere o n.º 3 do mesmo artigo (disponibilizada nova versão complementada com informação adicional reportada após 16 de março)”.



⁵⁵ Vide a Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, que aprovou a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, na redação em vigor, que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º desta Lei, os institutos públicos integram a administração indireta do Estado e das Regiões Autónomas.

⁵⁶ Este normativo assegurava uma participação emolumentar mínima aos conservadores e notários que exercessem funções na Direção-Geral dos Registos e do Notariado, em comissão de serviço ou em regime de requisição.

⁵⁷ O preceito dispõe sobre a participação emolumentar a que tem direito o conservador ou o notário substituto, nos casos de vacatura do lugar, licença ou de impedimento que se presume ser superior a 30 dias, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 26.º do mesmo diploma.

⁵⁸ Cf., entre muitos outros, os Pareceres n.º 33/2010, votado em 23/11/2011; n.º 19/2005, votado em 02/11/2006; n.º 35/1994, votado em 12/01/1995, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 271, de 23/11/1995; n.º 56/1988 — Complementar A, votado em 10/05/1990; e n.º 114/1987, votado em 09/02/1989, publicado no BMJ, 384.º, págs. 75 a 84, também consultáveis no sítio www.dgsi.pt.

⁵⁹ À luz dos Decretos-Leis n.ºs 519-F2/79, de 29 de dezembro e n.º 427/89, de 7 de dezembro — este último diploma, que definiu o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, foi revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a partir da entrada em vigor do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas — pronunciaram-se, inequivocamente, pela natureza da participação emolumentar como vencimento principal de exercício, *qua tale* englobado na “remuneração base fixada por lei sem qualquer conexão, para este efeito, com a pessoa, lugar e modo de exercício da função”, v. g., os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul, tirados em 08 de junho de 2006, no Processo n.º 04892/02 e em 20 de maio de 2004, no Processo n.º 10031/00. Este último aresto foi confirmado pelo Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de maio de 2005, no âmbito do Processo n.º 01236/04.

Anota-se que estes arestos se encontram disponíveis, em versão integral, *in* www.dgsi.pt.

⁶⁰ Disponível *in* <http://www.dgsi.pt/jsta>.

⁶¹ Consultável em www.dgsi.pt. Assinala-se que o itálico pertence ao original.

⁶² Por força do seu artigo 49.º, este diploma produziu efeitos a 01 de janeiro de 2018.

⁶³ O negrito do excerto acima transcrito foi por nós acrescentado, para realçar a ideia que dele se pretende extrair.

⁶⁴ Os negritos apostos nos textos legais foram por nós aditados, não pertencendo ao original.

⁶⁵ Vide, a título elucidativo, a nota de rodapé 41.

⁶⁶ Com efeito, nas considerações finais aduzidas, à demais argumentação aí explanada, aditou-se o seguinte: “Ainda sobre a determinação da natureza da participação emolumentar — parte integrante do vencimento/remuneração do cargo/categoria ou suplemento remuneratório — cabe informar que em sede dos trabalhos de preparação de um anteprojecto de diploma de revisão dos suplementos remuneratórios, desenvolvido na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro, foi elaborada uma lista de suplementos remuneratórios a serem objeto de revisão nos termos do artigo 7.º deste diploma, constando dessa lista de suplementos remuneratórios os emolumentos do INR, previstos no Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro”.

Na nossa ótica, ter-se-á querido aludir aos emolumentos pessoais, a cuja revisão, efetivamente, se procedeu. Assim, tal opção legislativa veio a tomar corpo no projeto de diploma colocado à apreciação pública, publicado na *Separata do Boletim do Trabalho e Emprego* n.º 18, de 17 de abril de 2019, sobre o qual nos debruçaremos *supra*, no texto do parecer.

⁶⁷ Qualificação que, de resto, os emolumentos pessoais sempre mereceram da doutrina e da jurisprudência, atentas as características que lhes são intrínsecas. Sobre estes emolumentos pessoais, v., por todos, os Pareceres deste Conselho Consultivo n.º 128/1983, votado em 07/12/1983 e os respetivos Pareceres Complementares A e B, o 1.º votado em 22/11/1984 e o 2.º em 09/10/1986, n.º 66/1986, votado em 23/10/1986, publicado no BMJ, 363.º, pág. 87, n.º 64/1994, votado em 12/01/1995, n.º 19/2005, votado em 02/11/2006 e n.º 33/2010, votado em 23/11/2011.

⁶⁸ Importa frisar que todas as expressões em negrito, no texto do parecer, constam sem realce, no original.

⁶⁹ De resto, ainda aplicável na atualidade, conforme se explanou no texto do Parecer.

Este Parecer foi homologado por Despacho de 2 de julho de 2019, de Sua Excelência o Ministro das Finanças.

Está conforme.

Lisboa, 29 de agosto de 2019. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira*.

312553894