

CAAD: Arbitragem Administrativa

Processo n.º: 46/2025-A

Tema: Remunerações — Substituição legal de conservador — Subsídios de Natal e de férias — Participação emolumentar

DECISÃO ARBITRAL

DEMANDANTE: A...

DEMANDADO: Instituto dos Registos e Notariado, I.P.

I. RELATÓRIO

A. Identificação das partes e objeto do litígio

1. A Demandante, A..., intentou no Centro de Arbitragem Administrativa a presente ação arbitral contra o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (doravante, “IRN, I.P.” ou “Demandado”), formulando os seguintes pedidos:

- a) reconhecimento do direito ao suplemento/acréscimo remuneratório decorrente do exercício de funções em regime de substituição legal de conservador nos subsídios de férias e de Natal enquanto exercer tais funções;
- b) condenação do Demandado na liquidação dos diferenciais remuneratórios relativos aos períodos em que exerceu funções em regime de substituição;
- c) condenação do Demandado na liquidação dos diferenciais relativos à participação emolumentar;
- d) condenação do Demandado no pagamento de juros vencidos e vincendos até efetivo e integral pagamento.

2. Alegou a Demandante, em síntese, que foi colocada na Conservatória do Registo Civil e Predial da ... em 06/02/2017, que transitou em 2020 para a nova

carreira de oficial de registos com remuneração base de € 1.373,71, que exerceu funções em regime de substituição legal de conservador desde 2021 e que lhe assistem, por isso, quer o direito a ver refletido o correspondente acréscimo remuneratório nos subsídios de férias e de Natal, quer o direito a diferenciais relativos à participação emolumentar.

3. O Demandado apresentou Contestação, na qual invocou as exceções de intempestividade da prática do ato processual e de impropriedade do meio processual, sustentando que a Demandante pretende obter, através de ação de reconhecimento de direitos, o efeito que resultaria da anulação de atos administrativos consolidados, respeitantes à sua situação remuneratória em 2017, à transição de 2020 e aos subsequentes processamentos remuneratórios.

4. Mais alegou o Demandado que a Demandante teve conhecimento, desde o início de funções em 2017, do concreto montante remuneratório que passou a auferir, que foi notificada, em 29/01/2020, da deliberação do Conselho Diretivo do IRN, I.P., de 20/01/2020, que aprovou a lista nominativa de transições e definiu o seu reposicionamento remuneratório, e que não impugnou tempestivamente tais atos.

5. A Demandante apresentou Réplica, sustentando que estão em causa situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes da lei, que a ação de reconhecimento de direitos é o meio processual próprio e que o processamento de vencimentos, quando meramente mecanizado, não constitui ato administrativo.

B. Saneamento

6. O Tribunal Arbitral foi regularmente constituído, é competente, e as Partes têm personalidade e capacidade judiciária, mostram-se legítimas e encontram-se regularmente representadas.

7. No Despacho Inicial, de 03/06/2026, foi fixado à causa o valor de € 30.000,01 e delimitado o objeto do litígio.
8. Por via do mesmo Despacho foram as partes notificadas para se pronunciarem quanto ao mecanismo de adequação formal, simplificação e agilização processual aí proposto, designadamente quanto à dispensa de realização de audiência de prova e de qualquer outra prova que não documental, bem como quanto à dispensa de realização de audiência de julgamento e de alegações finais.
9. Por requerimentos, datados de 11/06/2026, a Demandante e o Demandado vieram informar nada ter a opor ao mecanismo de adequação formal, simplificação e agilização processual proposto, designadamente quanto à dispensa de realização de qualquer outra prova que não documental, bem como quanto à dispensa de realização de audiência de julgamento e à dispensa de alegações finais.
10. Mantêm-se verificados os pressupostos processuais e nada obsta ao conhecimento das exceções invocadas.

II. QUESTÕES A DECIDIR

11. Cumpre apreciar, atendendo às exceções invocadas nos autos:
- a) se se verifica a exceção de impropriedade do meio processual, por a Demandante pretender obter, por via de ação de reconhecimento de direitos, o efeito anulatório de atos administrativos consolidados;
 - b) se se verifica a exceção de intempestividade da prática do ato processual, quer quanto ao segmento relativo à revisão da participação emolumentar e da situação remuneratória definida em 2017/2020, quer quanto ao pedido de inclusão do acréscimo de substituição nos subsídios de férias e de Natal.

III. FUNDAMENTOS DE FACTO

12. Analisados os articulados, é convicção deste Tribunal Arbitral que, com relevância para a decisão a proferir, devem dar-se por assentes os seguintes factos:

1) A Demandante foi colocada na Conservatória do Registo Civil e Predial da ... no seguimento do procedimento concursal aberto pelo Aviso n.º 7773/2016, tendo celebrado contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado em 06/02/2017;

2) Desde o início de funções naquele serviço, a Demandante passou a auferir e a receber mensalmente a remuneração correspondente à sua situação jurídica e remuneratória então definida;

3) Em execução da deliberação do Conselho Diretivo do IRN, I.P., de 20/01/2020, a Demandante transitou para a nova carreira de oficial de registos, tendo sido posicionada entre a 1.ª/2.ª posição remuneratória e entre os níveis 15/19 da tabela remuneratória prevista no Anexo II do Decreto-Lei n.º 145/2019, com remuneração base de € 1.373,71;

4) A Demandante foi notificada, em 29/01/2020, da deliberação de 20/01/2020 e do respetivo reposicionamento remuneratório;

5) A Demandante não impugnou contenciosamente, dentro do prazo legal, nem a situação remuneratória decorrente da sua colocação em 2017, nem a deliberação de 20/01/2020;

6) Em 09/06/2021, a Demandante requereu ao Demandado a revisão da participação emolumentar apurada aquando da sua colocação em 06/02/2017;

7) Tal pretensão foi indeferida por despacho do Vogal do Conselho Diretivo, de 01/08/2022;

8) Em 22/01/2025, a Demandante apresentou novo requerimento, pedindo o reconhecimento do direito a ver refletido o acréscimo remuneratório da substituição nos subsídios de Natal e de férias e a revisão da participação emolumentar apurada na sequência da sua colocação na CRCP da ...;

9) Por despacho da Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P., datado de 07/07/2025, foi indeferido o pedido apresentado em 28/01/2025, com remissão para o relatório final e para a Informação n.º .../DRH-SAJRH/2025;

10) Do relatório final consta que:

i) o valor devido pelo exercício de funções em regime de substituição do conservador consubstancia, no entendimento do IRN, um suplemento remuneratório, não refletível nos subsídios de férias e de Natal;

ii) a transição da Demandante para a nova tabela remuneratória foi concretizada nos termos da deliberação de 20/01/2020, regularmente notificada em 29/01/2020, ato não impugnado tempestivamente e, por isso, consolidado na sua esfera jurídica.

13. A fixação da matéria de facto baseou-se nos documentos juntos pelas Partes, bem como na aplicação dos princípios e regras em matéria de ónus de alegação e de prova.

14. Sendo que, a convicção e motivação do Tribunal Arbitral para a prova dos sobreditos factos, que se afiguram ser os pertinentes para a boa decisão da causa, resulta dos factos articulados pelas Partes e da análise crítica da prova documental produzida, tendo sido ainda tomados em consideração os factos instrumentais para a compatibilização de toda a matéria de facto tida por adquirida. Neste conspecto, importa salientar que as Partes juntaram documentos com os seus articulados que, na sua globalidade, foram submetidos ao pleno contraditório das mesmas, não tendo sofrido impugnação. Também se verifica que nos articulados das Partes, embora a interpretação dos factos não seja coincidente, a subsunção jurídica efetuada radica na apreciação dos mesmos documentos. Assim, a controvérsia em análise assenta, essencialmente, na interpretação dos factos e das normas legais pertinentes e não tanto em torno de uma divergência, por ser inexistente, acerca dos factos (essenciais e instrumentais) documentalmente corporizados, já que as partes os aceitam.

IV. FUNDAMENTOS DE DIREITO

A. Enquadramento

15. O artigo 37.º, n.º 1, alíneas f) e j), do CPTA admite, no quadro da ação administrativa, quer o reconhecimento de situações jurídicas subjetivas diretamente decorrentes de normas jurídico-administrativas, quer a condenação da Administração ao cumprimento de deveres de prestar que diretamente decorram dessas normas e não envolvam a emissão de ato administrativo impugnável.

16. A utilização desses meios não é, porém, indiferente à natureza real da pretensão deduzida. Se o resultado útil pretendido pressupõe a eliminação ou neutralização de um ato administrativo lesivo, a tutela deve ser procurada pelos meios impugnatórios próprios e dentro dos respetivos prazos.

17. Nesse sentido, a jurisprudência administrativa tem reiteradamente afirmado que não pode ser obtido por outros meios processuais o efeito que resultaria da anulação de ato administrativo inimpugnável [veja-se, por todos, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 01897/22.9BEBRG, de 01-03-2024; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 12958/16, de 05-05-2016 e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 732/16.1BEALM, de 08-04-2021, disponíveis em www.dgsi.pt, bem como toda a demais jurisprudência a que se fará menção na presente].

18. Por seu turno, os atos de processamento de vencimentos apenas relevam como atos administrativos quando traduzam uma definição inovadora e voluntária da Administração sobre uma concreta situação jurídica e sejam levados ao conhecimento do interessado de forma adequada [veja-se, por todos, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo: 0117/22.0BCLSB.SA2, de 19-03-2026; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 00554/12.9BEVIS, de 18-11-2016; Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 01484/16.0BEPRT, de 18-12-

2020; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo: 046988, de 22-02-2001 e Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte Processo: 02347/13.7BEPRT-S1, de 16-09-2022.

19. Quando exista já um ato-base definidor da situação remuneratória, os subsequentes processamentos assumem natureza executória e não reabrem, por si, a possibilidade de discutir o respetivo critério jurídico (*vide* o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025).

B. Da impropriedade do meio processual

1. Da natureza efetiva da pretensão

20. Como resulta do antes exposto, a presente ação foi configurada como ação de reconhecimento de direitos. Não é, todavia, a forma verbal usada pela Demandante que define o meio processual adequado, mas o conteúdo material dos pedidos e da causa de pedir.

21. No Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025, em litígio com pontos materiais muito próximos dos aqui em apreço, afirmou-se expressamente que, considerados os pedidos e a causa de pedir, a autora aí recorrida pretendia obter, por via da ação de reconhecimento de direitos, o efeito que resultaria da anulação de ato inimpugnável, concluindo pela impropriedade do meio processual – resultando que esse sentido decisor e respetivo discurso fundamentador é inteiramente transponível para o caso presente.

22. Com efeito, quanto ao segmento respeitante à participação emolumentar e à situação remuneratória definida em 2017/2020, a Demandante não se limita a reclamar o pagamento de quantias autonomamente devidas por força direta da lei. O que pretende é ver substituída a definição administrativa da sua situação

remuneratória por outra, mais favorável, da qual decorreriam os diferenciais peticionados.

23. Nessa medida, a utilidade prática prosseguida coincide com a que resultaria da anulação dos atos que definiram a sua posição remuneratória.

2. Do ato administrativo definidor

24. A deliberação do Conselho Diretivo do IRN, I.P., de 20/01/2020, que aprovou a lista nominativa de transição remuneratória, constitui o ato administrativo definidor da situação jurídica da Demandante, na linha expressamente assumida pelo Tribunal Central Administrativo Sul no supra citado acórdão de 13/03/2025.

25. Sendo que, tal deliberação foi notificada à Demandante em 29/01/2020 e concretizou o respetivo reposicionamento remuneratório.

26. Já antes disso, a colocação em 2017 e o processamento remuneratório que a acompanhou traduziram a exteriorização prática de uma definição administrativa da respetiva posição jurídico-remuneratória, de que a Demandante teve conhecimento efetivo.

3. Da consolidação

27. Não tendo a Demandante reagido contenciosamente, dentro do prazo legal, nem à situação remuneratória decorrente da colocação em 2017, nem à deliberação de 20/01/2020, tais atos consolidaram-se na sua esfera jurídica.

28. Uma vez consolidada a definição administrativa da situação remuneratória, não é, portanto, admissível utilizar uma ação de reconhecimento de direitos para alcançar o mesmo efeito que a respetiva anulação teria produzido.

29. Foi esse o entendimento afirmado pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 01897/22.9BEBRG, de 01-03-2024, ao considerar inadmissível a ação de reconhecimento quando o efeito pretendido é o mesmo que resultaria da anulação do primeiro ato já fora de prazo e pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 732/16.1BEALM, de 08-04-2021, ao qualificar situação idêntica como inidoneidade do meio processual.

30. Consequentemente, e vertendo tais conclusões na situação *sub judice*, a presente ação é processualmente imprópria quanto ao pedido de revisão da participação emolumentar e da situação remuneratória definida em 2017/2020.

C. Da intempestividade da prática do ato processual

1. Do segmento relativo à participação emolumentar e à situação remuneratória definida em 2017/2020

31. A linha do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025 não se esgota na impropriedade do meio processual, uma vez que o mesmo aresto afirma que, quando a pretensão deduzida corresponde, em substância, à impugnação de atos administrativos definidores da situação remuneratória, a ação intentada anos depois é intempestiva.

32. É o que sucede, precisamente, no caso dos autos.

33. A Demandante conhecia, desde 2017, o concreto montante remuneratório correspondente à sua colocação, e foi notificada, em 29/01/2020, da deliberação que aprovou a sua transição remuneratória. Sendo que, não reagiu tempestivamente contra qualquer desses atos.

34. O prazo de reação contenciosa esgotou-se, pois, muito antes da instauração da presente ação arbitral. Não é juridicamente admissível reabrir, em 2025, a discussão sobre a legalidade de atos administrativos conhecidos e não impugnados em tempo.

2. Dos atos de execução

35. Atente-se que, s processamentos remuneratórios subsequentes não alteram a conclusão acabada de aduzir.

36. Nos termos afirmados pelo Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025, uma vez previamente definida a situação jurídica do interessado por ato-base, os subsequentes processamentos assumem natureza de atos de execução, apenas suscetíveis de impugnação por vícios próprios que excedam os limites do ato exequendo ou projetem um efeito lesivo novo.

37. Na situação aqui em decisão, não é isso que a Demandante invoca, o que discute é o próprio critério jurídico subjacente à definição da sua situação remuneratória.

38. Em face do exposto, os subsequentes processamentos não têm a virtualidade de renovar o prazo de reação jurisdicional.

3. Da impossibilidade de renovação do prazo por requerimentos supervenientes

39. De igual modo, não se mostra apto a relevar, para esse efeito, a apresentação de requerimentos administrativos em 2021 e em 2025.

40. A mera renovação procedimental da pretensão não tem a virtude de reabrir o prazo de reação jurisdicional quanto a atos anteriormente consolidados.

41. O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 00935/20.4BEPRT, de 01-03-2024, acentuou, precisamente que a solução contrária esvaziaria o regime perentório do prazo de impugnação, bastando ao interessado apresentar novo requerimento administrativo sobre a mesma pretensão substancial.

42. Nem o indeferimento de 01/08/2022, nem o despacho final de 07/07/2025 têm, por isso, a virtualidade de fazer renascer o prazo para discutir a situação remuneratória definida em 2017/2020.

D. Da intempestividade quanto ao pedido de inclusão do acréscimo de substituição nos subsídios de férias e de Natal

43. Quanto ao pedido de inclusão do acréscimo remuneratório da substituição nos subsídios de férias e de Natal, a Demandante pretende apresentá-lo como questão remuneratória autónoma – não obstante, o Tribunal não acompanha essa qualificação.

44. O que está em causa não é um mero não pagamento material de quantias incontroversamente devidas, mas a discordância quanto à qualificação jurídica do acréscimo devido pela substituição legal do conservador no quadro da estrutura remuneratória aplicável.

45. O Demandando entendeu expressamente, no procedimento concluído em 2025, que tal valor consubstancia suplemento remuneratório e, por isso, não integra a remuneração-base relevante para os subsídios.

46. A pretensão da Demandante visa afastar essa qualificação e substituí-la por outra. Destarte, não se trata, pois, de uma questão desligada da situação remuneratória anteriormente definida, mas de matéria que nela se inscreve.

47. Atente-se que, também aqui vale a linha decisória do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo: 62/22.0BCLSB, de 13-03-2025, quando aí se consigna que se o litígio visa, em substância, contrariar a definição jurídica da situação remuneratória, a ação, intentada fora de prazo, é intempestiva.

48. Vale igualmente o ensinamento do citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Processo: 00935/20.4BEPRT, de 01-03-2024, no sentido em que não é admissível renovar, mediante requerimentos supervenientes, o prazo de reação jurisdicional sobre a mesma pretensão substancial.

49. Pelas razões de facto e de direito acima aduzidas, igualmente quanto ao pedido de inclusão do acréscimo de substituição nos subsídios de férias e de Natal se verifica a exceção de intempestividade da prática do ato processual.

E. Conclusão

50. A ação deduzida pela Demandante não versa sobre simples créditos remuneratórios autonomamente emergentes da lei e independentes de atos administrativos prévios.

51. Pelo contrário, versa, sobre a tentativa de reabrir:

- i) a definição da participação emolumentar associada à sua colocação em 2017;
- ii) a definição da sua transição e reposicionamento remuneratório em 2020;
- iii) e a qualificação jurídica do acréscimo de substituição no quadro da sua situação remuneratória estabilizada.

52. Em função da motivação supra, tal pretensão não pode proceder, porquanto:

- i) o meio processual escolhido é impróprio, na parte em que visa obter, por via oblíqua, o efeito anulatório de atos administrativos consolidados;

ii) e, em qualquer caso, a ação é intempestiva, por a Demandante ter deixado esgotar o prazo de reação contenciosa.

53. Isto dito, a procedência das exceções suscitadas pelo Demandado obsta ao conhecimento do mérito da causa e impõe a sua absolvição da instância.

V. DECISÃO

Tendo por fundamento as razões de facto e de direito acima aduzidas, decide-se:

(i) Julgar verificada a exceção de impropriedade do meio processual, nos termos do artigo 89.º, n.º 2, do CPTA e 278.º, n.º 1, al. e) e 576.º, n.º 2, ambos do Código de Processo Civil, aplicáveis ex vi artigo 1.º do CPTA, quanto ao pedido de revisão da participação emolumentar e da situação remuneratória definida em 2017/2020;

(ii) Julgar verificada a exceção de intempestividade da prática do ato processual, nos termos do artigo 89.º, n.ºs 2 e 4, al. k, do CPTA: a) quanto ao mesmo segmento referido no ponto anterior; b) bem como quanto ao pedido de inclusão do acréscimo remuneratório decorrente do exercício de funções em regime de substituição legal de conservador nos subsídios de férias e de Natal;

(iii) Absolver o Demandado da instância;

(iv) Declarar prejudicado o conhecimento do mérito dos pedidos formulados pela Demandante.

*

Valor do processo: Por ser esse o valor indicado pelo Demandante, sem oposição por parte do Demandado (mais se tratando de valor consentâneo com o preceituado nos

artigos 31.º a 34.º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), fixa-se o valor da ação em € 30.000,01 (trinta mil euros e um cêntimo).

Relativamente às custas processuais, resulta do disposto no artigo 29.º, n.º 5, do RACAAD, que nas arbitragens que tenham por objeto questões emergentes de relações jurídicas de emprego público não há lugar a fixação do critério de repartição de encargos processuais, sendo estes pagos por ambas as partes em função do valor fixado na tabela de encargos processuais.

Tendo presente o valor fixado à presente causa, e atendendo ao disposto na tabela I anexa ao referido Regulamento, fixo os encargos processuais devidos por cada um dos sujeitos processuais em €150,00 (cento e cinquenta euros), nesse montante se imputando os eventuais preparos ou adiantamentos que cada um deles haja já realizado na presente arbitragem.

*

Notifiquem-se as partes e promova-se a publicitação da decisão arbitral, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do RACAAD.

✍

Porto, 21 de junho de 2026

O árbitro

Vasco Cavaleiro