

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

I. INTRODUÇÃO

1. O Governo encontra-se a preparar uma alteração do regime das carreiras especiais de conservador e de oficial de registos, tendo divulgado um projeto de diploma contendo uma disposição, constante do respetivo artigo 35.º, prevê a transição para a carreira de conservador dos atuais adjuntos de conservador, que passam a ocupar postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do município onde prestam ou prestavam serviço, ou, a pedido do interessado e por conveniência de serviço, no mapa de pessoal de outro município.
2. Por seu turno, a Associação Sindical dos Conservadores dos Registos, conhecedora da referida disposição, propôs uma redação alternativa para a mesma nos termos da qual, e sem prejuízo da transição ali prevista, os postos de trabalho a criar serão extintos quando vagarem e, além disso, os trabalhadores em causa são candidatos obrigatórios a todos os postos de trabalho vagos, objeto de procedimento concursal, sendo que a respetiva não integração no mapa de pessoal de um serviço de registo através de procedimento concursal, por motivo que lhes seja imputável, no prazo de 3 anos a contar da integração na carreira, determina a sua colocação em lugares desertos, por decisão do IRN, I.P., tendo em conta a conveniência do serviço.
3. Atendendo ao teor das propostas normativas mencionadas para o regime de transição dos atuais adjuntos de conservador para a carreira de conservador, pretende a Associação Sindical dos Conservadores dos Registos saber a nossa opinião sobre em que medida as mesmas se conformam com o disposto na Constituição.
4. A fim de dar resposta às questões suscitadas no curto espaço de tempo disponibilizado para o efeito, serão abordados na presente nota os seguintes aspetos: (i) breve enquadramento legislativo e factual; (ii) apreciação jurídico-constitucional das propostas normativas do Governo e da Associação Sindical dos

Conservadores dos Registos.

II. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO E FACTUAL E RELEVANTE

5. Na perspectiva da resolução das questões jurídico-constitucionais suscitadas, importa ter presente os seguintes aspetos:
- a) De acordo com o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, os conservadores e notários são integrados em três quadros distintos, sendo os funcionários pertencentes a cada um dos quadros agrupados em três classes, segundo a sua antiguidade e classificação de serviço.
 - b) O acesso dos conservadores e notários à classe imediata é realizado à medida das vagas abertas no respetivo quadro, segundo a graduação efetuada nos termos do artigo 29.º do diploma citado, de harmonia com a sua antiguidade e classificação de serviço.
 - c) O procedimento de ingresso na carreira de conservador está previsto nos Decreto-Lei n.º 206/97, de 12 de agosto, cujo artigo 3.º prevê as fases de provas de aptidão, curso de extensão universitária ou de formação, estágio e provas finais, todas elas eliminatórias.
 - d) Segundo prevê o artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 206/97, os auditores aprovados nas provas finais são considerados adjuntos de conservador ou notário com a publicação da respetiva classificação e graduação no *Diário da República*, referida no n.º 2 do artigo 33.º do mesmo diploma.
 - e) Depois da fase ingresso, nos termos acima aludidos, a integração dos adjuntos na carreira de conservador é feita por concurso de provimento de lugares de conservador a realizar nos termos do Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 outubro, ao qual podem ser opositores conservadores e adjuntos de conservador, devendo atender-se às preferências previstas no n.º 1 do artigo 68.º do citado diploma e sendo a respetiva graduação efetuada de acordo com



NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

os critérios previstos no n.º 4 do mesmo artigo¹.

- f) Os adjuntos de conservador são concorrentes obrigatórios às vagas abertas no ano subsequente à realização das provas finais, como decorre do artigo 37.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 206/97.
- g) O último procedimento de ingresso na carreira de conservador para recrutamento de auditores dos registos e do notariado ocorreu em 1999², tendo sido aprovados nas provas finais cerca de 270 candidatos que adquiriram a qualidade de adjuntos de conservador³.
- h) Até 2008, o IRN, I.P. abriu procedimentos concursais, no âmbito dos quais foram integrados na carreira alguns daqueles adjuntos de conservador, colocados maioritariamente nas Regiões Autónomas e interior do território continental⁴.
- i) Desde 2008 encontram-se a aguardar provimento em lugares vagos de conservador, através de concurso, cerca de 140 adjuntos.
- j) Em 2015 o IRN, I.P. abriu procedimento concursal para provimento de lugares de conservador em serviços de 1.ª classe, aos quais os adjuntos não puderam candidatar-se por não terem ainda classificação de serviço, como exige o n.º 3 do artigo 68.º do Decreto Regulamentar n.º 55/88.
- k) Em 30 de dezembro de 2016, abriu novo procedimento concursal para provimento de lugares de conservador em serviços de 3.ª classe vagos nos

¹ O artigo 37.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 55/80 consignava que os adjuntos de conservadores ou notários bem como os adjuntos estagiários são concorrentes obrigatórios aos primeiros concursos de habilitação para conservadores e notários que se realizarem após o termo dos estágios. Esta disposição foi, todavia, revogada pelo artigo 6.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de março, deixando, portanto, de ser efetuada a distinção entre concursos de habilitação e concursos de provimentos prevista naquele diploma.

² Cf. Aviso n.º 18072/99, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 289, de 14 de Dezembro de 1999, objeto da retificação n.º 35/2000, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 4, de 6 de Janeiro de 2000, e alterado pelos avisos n.ºs 15213/2000 e 6385/2003, publicados, respetivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, n.ºs 253, de 2 de Novembro de 2000, e 123, de 28 de Maio de 2003.

³ Cf. Aviso 6706/2005, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de julho de 2005.

⁴ Cf. o Despacho n.º 4940/2008, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 39, de 25 de fevereiro de 2008.

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

mapas de pessoal, aos quais puderam concorrer conservadores e adjuntos de conservador.

- l) Entretanto, os adjuntos de conservador, integrados em regime de contrato de trabalho a termo incerto, interpuseram ações judiciais tendo em vista o reconhecimento do seu direito a um regime de trabalho vinculativo, por tempo indeterminado, pretensões que tiveram ganho de causa (cf. Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte proferidos nos processos n.º 00104/11.4BEAVR e n.º 302/11.0BEPRT).
- m) Por deliberação de 9 de março de 2017, o IRN, I.P. estendeu os efeitos daquelas decisões judiciais aos demais adjuntos de conservador que não intervieram nas ações.
- n) Sensivelmente na mesma altura, o artigo 120.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2017, veio consignar que até à sua efetiva integração e ingresso na carreira de conservadores dos Registos e do Notariado, os atuais adjuntos de conservadores têm preferência sobre os demais trabalhadores nos concursos que venham a ser abertos durante o ano de 2017 para a 3.ª classe de ingresso na carreira de conservador, no âmbito do processo de recrutamento já autorizado nos termos do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril.
- o) Em face desta disposição, a Associação Sindical dos Conservadores dos Registos solicitou ao Provedor de Justiça, por carta de 10 de abril de 2017, a promoção junto do Tribunal Constitucional da apreciação do n.º 5 do artigo 120.º Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, com vista à declaração da sua inconstitucionalidade, por violação do disposto nos artigos 13.º, 47.º, 56.º, n.º 2, alínea a), e 59.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.
- p) A violação das citadas disposições da Constituição, em especial o princípio da igualdade e a violação do direito de acesso à função pública, resultam de o disposto no artigo 120.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 25/2017 significar uma clara

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

derrogação do disposto no artigo 68.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80 ao determinar que os conservadores, já ingressados na carreira há vários anos e que pretendam candidatar-se a concursos abertos no ano de 2017 para lugares de 3.ª classe, sejam preteridos pelos adjuntos de conservador.

- q) Por carta de 16 de maio de 2017 o Provedor-Adjunto comunicou o seu entendimento de não ser de promover a iniciativa peticionada, atendendo essencialmente ao «*carácter temporalmente limitado da norma atavada*».
- r) Posteriormente o Governo divulgou a sua proposta de alteração do regime das carreiras especiais de conservador e de oficial de registos, procedendo à revisão das atuais carreiras de conservador, de notário, de ajudante e de escriturário dos registos e notariado, cujo artigo 35.º, sob a epígrafe «Transição para a carreira de conservador», consigna o seguinte:

«1 – Transitam para a carreira especial de conservador de registos os seguintes trabalhadores:

[...]

d) Os atuais adjuntos de conservador.

2 – [...]

3 – Os trabalhadores referidos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 passam a ocupar postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do município onde prestam ou prestavam serviço, ou, a pedido do interessado e por conveniência de serviço, no mapa de pessoal de outro município.

4 – [...]

- s) Por seu turno, a Associação dos Conservadores dos Registos elaborou uma proposta alternativa para a mesma norma, cujo teor é o seguinte:

«1 – [...]

2 – [...]

3 – Os trabalhadores referidos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 passam a ocupar

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do serviço onde exercem funções, a extinguir quando vagarem.

4 – Os notários que regressem aos serviços do IRN, I.P. ocuparão os postos de trabalho nos termos do número anterior, no mapa de pessoal do serviço do quadro paralelo a que pertenciam, em conformidade com o estabelecido no artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro.

5 – [corresponde ao n.º 4 do artigo 35.º da proposta do Governo]

6 – Os trabalhadores referidos na alínea d) do n.º 1 são candidatos obrigatórios a todos os postos de trabalho vagos, objeto de procedimento concursal.

7 – A não integração dos trabalhadores referidos na alínea d) do n.º 1 no mapa de pessoal de um serviço de registo através de procedimento concursal, nos termos do número anterior, por motivo que lhes seja imputável, no prazo de 3 anos a contar da integração na carreira, determina a sua colocação em lugares desertos, por decisão do IRN, IP, tendo em conta a conveniência do serviço.»

III. APRECIACÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

6. Uma vez enunciados os dados mais relevantes para a apreciação da conformidade constitucional da proposta governamental de disposição que assegura a transição para a carreira especial de conservador de registo dos atuais adjuntos de conservador, cabe agora, tendo em vista essa mesma apreciação, analisar as seguintes questões: (i) o sentido da proposta governamental e o seu impacto na situação dos conservadores de registo; (ii) o sentido da proposta alternativa formulada pela Associação dos Conservadores de Registos e as suas implicações para a situação dos adjuntos de conservador; (iii) a violação dos princípios da igualdade e da confiança, bem como o direito de acesso à função pública pela proposta governamental; (iv) a conformidade da proposta alternativa da Associação dos Conservadores e Registos com as mesmas normas constitucionais. Vejamos.

(i) A proposta do Governo

7. Desde o Decreto-Lei n.º 92/90, de 17 de março, que pôs termo à distinção entre



NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

- concursos de habilitação e concursos de provimentos para conservadores, prevista na versão originária do Decreto Regulamentar n.º 55/80, deixaram de existir concursos para lugares de ingresso em sentido estrito na carreira de conservador, uma vez que a qualquer lugar de 3.ª classe podem concorrer simultaneamente conservadores e adjuntos de conservador, sem prejuízo naturalmente das regras de preferência e graduação de concorrentes previstas no artigo 68.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80.
8. O princípio em vigor no atual regime é, pois, o de que o provimento de lugares de conservador se faz mediante concurso, de acordo com o estabelecido no artigo 65.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80.
 9. Ora, o artigo 35.º, n.º 1, alínea d), e 3, da proposta de alteração do regime das carreiras especiais de conservador e de oficial de registos, significa uma evidente entorse ao aludido princípio, na medida em que a disposição em causa permite, em benefício dos atuais adjuntos de conservador, o provimento de lugares de conservador sem prévia realização de concurso.
 10. O mesmo é dizer que a proposta de norma em apreço permite a integração imediata na carreira de conservador dos atuais adjuntos, aos quais, apesar de se terem submetido ao procedimento de ingresso na carreira de conservador previsto nos Decreto-Lei n.º 206/97, de 12 de agosto, são assim atribuídos lugares na carreira sem que alguma vez se tenham submetido a concurso para o efeito, com evidente prejuízo para os conservadores que poderiam concorrer aos lugares em causa, na hipótese de o respetivo provimento ser precedido de concurso.
 11. Com efeito, ao prever que os adjuntos irão ocupar postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do município onde prestam ou prestavam serviço, ou, a pedido do interessado e por conveniência de serviço, no mapa de pessoal de outro município, a proposta do Governo implica uma criação de lugares e respetiva atribuição, sem prévia realização de concurso público, em que poderiam estar interessados conservadores.

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

12. Repare-se, aliás, que a proposta normativa em causa significa um mais em relação ao previsto no artigo 120.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março. Neste último caso, a integração dos adjuntos na carreira de conservador fazia-se mediante concurso com preterição das regras de preferência legalmente estabelecidas, colocando os adjuntos em situação de vantagem relativamente aos demais opositores a concursos para provimento de lugares na 3.ª classe na carreira de conservador. Ora, a disposição normativa em apreço vai ainda mais além, ao dispensar a própria realização de concurso sem ter sequer em consideração a classe de serviço em causa.
13. Sucede que a dispensa de realização de concurso no provimento de um lugar nestas circunstâncias significa, ao mesmo tempo, e irremediavelmente, a exclusão de possibilidade de preenchimento desses lugares por todos aqueles que estariam em condições de efetivamente os ocuparem, que assim nem sequer virão ao concurso.
14. Até ao momento analisámos o impacto da norma proposta pelo Governo para a integração dos adjuntos na carreira de conservador na situação de todos aqueles que se acham já integrados na carreira. Importa agora perspetivar o outro lado da questão, isto é, o impacto para os atuais adjuntos de conservador da manutenção pura e simples do *status quo ex ante*.
15. Poder-se-ia, com efeito, sustentar que o regime em vigor estabelece regras de preferência na seleção dos concorrentes aos concursos de provimento de lugares de conservador que sistematicamente beneficiam os conservadores em detrimento dos adjuntos, pois não se preveem concursos especificamente destinados a estes últimos e, assim os concursos para provimento de lugares da 2.ª e 3.ª classes apenas permitirão a colocação de adjuntos em lugares a que os conservadores não tenham interesse em concorrer.
16. Esta é, todavia, uma consequência natural da conjugação de uma norma de progressão na carreira, aliás perfeitamente legítima em si mesma, com uma situação de facto adversa.

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

17. A norma em causa aponta para a existência de uma carreira estruturada com base numa progressão que respeite a prioridade dos funcionários de categoria mais elevada sobre os de categoria menos elevada, como decorre das regras previstas no artigo 68.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 55/80.
18. Trata-se de uma norma de progressão comum a praticamente todas as carreiras da função pública, que não merece qualquer juízo de censura e exprime ainda a velha máxima que nos diz: *prior in tempore, potior in iure*.
19. De resto, essa regra é temperada por uma outra, constante do n.º 2 do artigo 68.º do Decreto Regulamentar n.º 55/88, nos termos do qual «[a] classe pessoal deixa de constituir preferência quando for prejudicada pela classificação de serviços».
20. A situação de facto adversa, por seu turno, consiste no congelamento das carreiras que dificulta agora a progressão de todos os funcionários e, em especial, naturalmente, daqueles que pretendem a integração na carreira de conservador, isto é, os atuais adjuntos.
21. Simplesmente – e esta é, sem dúvida, a questão essencial – poderá a aludida situação adversa justificar a entorse à norma de progressão na carreira através de concursos em que é atribuída, em geral, preferência aos concorrentes de classe superior sobre os de classe inferior e aos conservadores sobre os adjuntos?
22. A resposta a esta questão permanecerá em suspenso até que se analisem as questões jurídico-constitucionais que constituem o objeto principal da presente nota. Antes disso, e ainda a título de enquadramento, cabe, no entanto averiguar também o sentido da proposta alternativa formulada pela Associação dos Conservadores de Registos e as respetivas implicações para a situação dos adjuntos de conservador.
 - (ii) **A proposta alternativa da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos**
23. De acordo com esta proposta, importa recordar, a transição dos adjuntos para a carreira de conservador implica que os postos de trabalho criados na sequência de

P

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

tal transição serão extintos quando vagarem e, além disso, os trabalhadores em causa são candidatos obrigatórios a todos os postos de trabalho vagos, objeto de procedimento concursal, sendo que a respetiva não integração no mapa de pessoal de um serviço de registo através de procedimento concursal, por motivo que lhes seja imputável, no prazo de 3 anos a contar da integração na carreira, determina a sua colocação em lugares desertos, por decisão do IRN, I.P., tendo em conta a conveniência do serviço.

24. O regime assim proposto implica que a transição dos adjuntos para a carreira de conservador se faz, não através de postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do município onde prestam ou prestavam serviço, como na proposta do Governo, mas precisamente através de postos de trabalho transitórios, uma vez que para os respetivos ocupantes resulta a obrigação de candidatarem a todos os concursos que venham a ser abertos para postos de trabalho vagos.
25. Com esta regra compensa-se, através da mobilidade com base na realização de concursos obrigatórios para todos os adjuntos que transitaram para a carreira por efeito direto da lei, a entorse ao princípio da integração na mesma carreira por meio da realização de concurso.
26. Trata-se, de resto, de uma regra com algumas semelhanças com a que constava do artigo 37.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 55/80, nos termos do qual os adjuntos de conservadores eram concorrentes obrigatórios aos primeiros concursos de habilitação para conservadores que se realizassem após o termo dos estágios realizados.
27. A sua função é, em todo o caso, semelhante: obrigar que se submetam a concurso todos aqueles que ainda o não fizeram e assim lograr um efetivo preenchimento dos lugares vagos que surgirem.
28. A proposta alternativa, tal como a aludida regra do artigo 37.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 55/80, tem ainda uma consequência prática que importa assumir



sem ambiguidades: a de conduzir a que os postos de trabalho vagos em pontos mais remotos do território nacional sejam predominantemente ocupados por adjuntos de conservador.

29. Essa é, de resto, uma consequência natural – dir-se-ia mesmo: em conformidade com a natureza das coisas – em todas as carreiras relativas a profissões que devam cobrir uniformemente todo o território nacional: a de que os mais novos na carreira, e com mais facilidade em organizar as suas vidas em novos locais, ocupem os postos vagos em locais mais remotos.
30. Estamos agora em condições de afrontar diretamente as questões jurídico-constitucionais objeto da presente nota, tarefa que será levada a cabo nas secções subsequentes da presente nota.

(iii) A proposta do Governo viola os princípios constitucionais da igualdade e da confiança, bem como o direito de acesso à função pública

31. Como vimos, o artigo 35.º, n.ºs 1, alínea d), e 3, da proposta do Governo prevê o provimento, em benefício dos atuais adjuntos de conservador, de lugares de conservador sem prévia realização de concurso.
32. Deste modo, a proposta do Governo parece violar o disposto no artigo 47.º, n.º 2, da Constituição, segundo o qual «*todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso*».
33. Como logo se afirmou no Acórdão n.º 53/88 do Tribunal Constitucional, que aliás teve por objeto uma norma do Decreto Regulamentar n.º 55/80, a disposição constitucional citada «*compreende três elementos: (a) o direito à função pública, não podendo nenhum cidadão ser excluído da possibilidade de acesso, seja à função pública em geral, seja a uma determinada função em particular, por outros motivos que não seja a falta dos requisitos adequados à função (v.g. idade, habilitações académicas e profissionais); (b) a regra da igualdade e da liberdade, não podendo haver discriminações nem diferenciações de tratamento baseadas em fatores irrelevantes, nem, por outro lado, regimes de construção atentatórios da liberdade; (c) regra*

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

do concurso como forma normal de provimento de lugares, desde logo dos de ingresso, devendo ser devidamente justificados os casos de provimento de lugares sem concurso».

34. Ora o segundo e terceiro elementos mencionados são especialmente convocados pela proposta do Governo.
35. A regra da igualdade, desde logo, é postas em causa na medida em que aos adjuntos são atribuídos por mero efeito da lei os lugares que ocupavam e em que são integrados como conservadores. Sucede que deste modo se criam novos lugares de conservador de cujo preenchimento são afastados, sem realização de concurso, conservadores potencialmente interessados na respetiva ocupação.
36. Atente-se no seguinte exemplo, a fim de se compreender a profundidade com que é posto em causa o princípio da igualdade: um adjunto de conservador ocupa, enquanto tal, um lugar numa capital de distrito, em que se encontra a exercer funções; por efeito direto da proposta do Governo esse adjunto passará a ocupar, como conservador, o que lugar que antes ocupava como adjunto; entretanto, um conservador com vários anos de carreira mas que sempre ocupou postos de trabalho no interior do País vê-se impedido de concorrer a este novo lugar criado pela lei, lugar esse que, certamente, só virá a concurso quando o mesmo, ocupado pelo adjunto (agora Conservador) vagar.
37. A situação dos conservadores é pois objeto de discriminação em relação à dos adjuntos e na verdade duplamente: por um lado, é dada aos adjuntos que exerçam funções em serviços de 1ª classe (a sua grande maioria) a possibilidade de ocupar o seu primeiro lugar como conservador em locais a que os restantes conservadores nunca puderam aceder no início das respetivas carreiras; por outro lado, os conservadores são excluídos de lugares que poderiam ter interesse em ocupar, uma vez que os mesmos são, na proposta governamental, atribuídos por mero efeito da lei aos adjuntos.
38. Naturalmente, a proposta do Governo também viola a regra do concurso como forma normal de provimento de lugares, como parece evidente, sendo certo que

- nada justifica o desvio a tal regra no caso vertente.
39. Não é possível, com efeito, sustentar a proposta do Governo com base no argumento de que a preterição da regra do concurso é, em tal caso, justificada pela necessidade de integrar na carreira os adjuntos de conservador, pondo assim termo à situação de precariedade em que os mesmos se encontram atualmente.
40. Ora esta justificação é insustentável, por duas ordens de razões: (i) por um lado, a partir do momento em que o IRN, I.P. estendeu os efeitos das decisões judiciais que reconheceram o direito dos adjuntos de conservador a um regime de trabalho vinculativo, por tempo indeterminado, a todos aqueles que se encontravam na mesma situação mas não intervieram nas respetivas ações, cessou a situação de precariedade que poderia, em tese, justificar uma preterição da regra do concurso; (ii) por outro lado, existem na disponibilidade do legislador outras medidas capazes de conduzir a uma integração dos adjuntos na carreira de conservador sem pôr em causa os direitos constitucionais dos atuais conservadores.
41. Quanto à primeira ordem de razões importa, aliás, salientar que o Tribunal Constitucional teve já ocasião de considerar que *«a conversão dos contratos de trabalho a termo celebrados pela Administração Pública em contratos sem termo, pelo facto de se ter ultrapassado o limite máximo de duração fixado na lei geral para aqueles contratos, não só não é imposta pelo princípio constitucional da segurança no emprego, como contraria a regra da igualdade no acesso à função pública (Acórdãos n.º 683/99, 434/00 e 172/01 – cf., por último, com descrição da jurisprudência relevante, Acórdão n.º 248/08)»*⁵.
42. Quanto à segunda ordem de razões, cabe precisamente chamar à colação a proposta alternativa, elaborada pela Associação dos Conservadores dos Registos, de transição dos adjuntos para a carreira de conservador.
43. Antes de o fazer, porém, é ainda relevante atentar num outro princípio constitucional claramente afetado pela proposta do Governo.

⁵ Cf. Jorge Miranda / Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., Vol. I, Universidade Católica Editora, 2017, p. 713.

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

44. Com efeito, a generalidade dos conservadores iniciou a sua carreira em lugares situados no interior do território continental ou nas Regiões Autónomas, mas sempre com a expectativa, alicerçada nas regras de progressão na carreira através da realização de concursos de provimento, de que mais tarde ou mais cedo teriam a possibilidade de concorrerem a lugares mais convenientes na perspetiva das respetivas preferências pessoais e planos de vida.
45. Ora, essa expectativa, legítima e com base na qual construíram os seus planos de vida, é agora arredada, contra tudo o que seria de esperar, e sem qualquer justificação constitucional atendível.
46. Deste modo, a proposta do Governo, em particular o respetivo artigo 35.º, n.º 1, alínea d), e 3, é claramente violadora do princípio da confiança legítima dos conservadores no comportamento do legislador e de executivo, insito no artigo 2.º da Constituição.
- (iv) A proposta alternativa da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos mostra-se conforme à Constituição**
47. Se a proposta do Governo merece um juízo de censura constitucional nos termos expostos, o mesmo não se poderá dizer da proposta alternativa submetida, num espírito construtivo que se afigura de louvar, pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos.
48. Na realidade, é até possível afirmar que a medida aí proposta, no sentido de integrar os adjuntos na carreira de conservador e forçá-los depois a concorrer ao primeiro concurso que se venha a realizar após tal integração, é a única que se mostra capaz de, ao resgatar a preterição da regra do concurso público constante da proposta do Governo, salvar a sua indisfarçável ilegitimidade constitucional.
49. Com efeito, a proposta apresentada pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos transfere a regra do concurso público do momento da integração na carreira para um momento posterior, mas com o efeito de atribuir àquela integração um carácter por assim dizer transitório, que apenas será superado com a



apresentação dos novos conservadores ao(s) concurso(s) que venham a ser abertos para postos de trabalho vagos e à respetiva colocação na sequência de tais concurso(s).

50. Deste modo, tal medida permite conciliar o interesse de integrar na carreira os adjuntos dos conservadores, o interesse dos atuais conservadores em não verem comprometida a sua movimentação nos serviços, para além do razoável, e a exigência constitucional do preenchimento dos lugares através da realização de concurso público.
51. Repare-se, todavia, que a proposta alternativa agora em análise nem sequer seria, em rigor, devida, a partir do momento em que se encontra assegurado o direito dos adjuntos de conservador a um regime de trabalho vinculativo por tempo indeterminado; essa proposta é apenas de encarar como forma de salvar a constitucionalidade da medida que consiste em fazer transitar os adjuntos de conservador para a carreira dos conservadores de registos atribuindo-lhes postos de trabalho de conservadores criados automaticamente no mapa de pessoal do município onde prestam ou prestavam serviço, sem prévia realização de concurso.

IV. CONCLUSÕES

52. Em face do exposto é agora possível enunciar as seguintes conclusões, sempre salvo melhor opinião:
- a) O artigo 35.º, n.º 1, alínea d), e 3, da proposta de alteração do regime das carreiras especiais de conservador e de oficial de registos, significa uma evidente entorse ao princípio de que o provimento de lugares de conservador se faz mediante concurso, de acordo com o estabelecido no artigo 65.º do Decreto Regulamentar n.º 55/80, na medida em que permite, em benefício dos atuais adjuntos de conservador, o provimento de lugares de conservador sem prévia realização de concurso.
- b) A proposta alternativa formulada pela Associação dos Conservadores dos

NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

Registos propugna que a transição dos adjuntos para a carreira de conservador implica tenha como consequência que os postos de trabalho criados na sequência de tal transição serão extintos quando vagarem e que os trabalhadores em causa deverão ser candidatos obrigatórios a todos os postos de trabalho vagos, objeto de procedimento concursal, sendo que a respetiva não integração no mapa de pessoal de um serviço de registo através de procedimento concursal, por motivo que lhes seja imputável, no prazo de 3 anos a contar da integração na carreira, determina a sua colocação em lugares desertos, por decisão do IRN, I.P., tendo em conta a conveniência do serviço.

- c) A proposta do Governo implica a preterição da regra da realização do concurso para o provimento de lugares na carreira de conservador; a proposta alternativa da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos salvaguarda essa regra na medida em que obriga que se submetam a concurso os adjuntos que transitam para a carreira de conservador logo na primeira oportunidade que venha a ocorrer para o efeito.
- d) Através da proposta do Governo a situação dos conservadores é objeto de dupla discriminação em relação à dos adjuntos: por um lado, é dada aos adjuntos que exerçam funções em serviços de 1ª classe (a sua grande maioria) a possibilidade de ocupar o seu primeiro lugar como conservador em locais a que os restantes conservadores nunca puderam aceder no início das respetivas carreiras; por outro lado, os conservadores são excluídos de lugares que poderiam ter interesse em ocupar, uma vez que os mesmos são, na proposta governamental, atribuídos por mero efeito da lei aos adjuntos.
- e) Não é possível defender a proposta do Governo à luz do disposto na Constituição com base no argumento de que a preterição da regra do concurso é, em tal caso, justificada pela necessidade de integrar na carreira os adjuntos de conservador, pondo assim termo à situação de precariedade em que os mesmos se encontram atualmente, por duas ordens de razões: (i) por um lado, a partir do momento em que o IRN, I.P. estendeu os efeitos das decisões judiciais que reconheceram o direito dos adjuntos de conservador a um regime de trabalho vinculativo, por tempo indeterminado, a todos aqueles que se encontravam na



NOTA JURÍDICA
TRANSIÇÃO PARA A CARREIRA DE CONSERVADOR DOS ATUAIS
ADJUNTOS DE CONSERVADOR

mesma situação mas não intervieram nas respetivas ações, cessou a situação de precariedade que poderia, em tese, justificar uma preterição da regra do concurso; (ii) por outro lado, existem na disponibilidade do legislador outras medidas capazes de conduzir a uma integração dos adjuntos na carreira de conservador sem pôr em causa os direitos constitucionais dos conservadores e a regra da exigência de concurso público, como sucede, desde logo, com a proposta alternativa propugnada pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos.

- f) A proposta do Governo, em particular o respetivo artigo 35.º, n.º 1, alínea d), e 3, é claramente violadora do princípio da confiança legítima dos conservadores no comportamento do legislador e de executivo, insito no artigo 2.º da Constituição.
- g) A proposta alternativa da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos, no sentido de integrar os adjuntos na carreira de conservador e forçá-los depois a concorrer ao(s) concurso(s) que se venha(m) a realizar após tal integração, é a única que se mostra capaz de, ao resgatar a preterição da regra do concurso público constante da proposta do Governo, salvar a sua indisfarçável ilegitimidade constitucional.



Lisboa, 11 de dezembro de 2017

Miguel Nogueira de Brito

Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

Sociedade de Advogados, R.L.