

Passando-se, desde já, à análise dos fundamentos do recurso, temos que o recorrente, pertinentemente, começa por arguir a falta de fundamentação da decisão da matéria de facto, na parte em que houve respostas ao questionário, pois não é aduzida qualquer fundamentação às respostas aos quesitos.

Nos termos do art. 653º/2 do CPC, se o julgamento incumbir ao juiz singular (como foi o caso), a decisão proferida, para além da declaração dos factos provados e não provados, inclui a análise crítica das provas e a especificação dos fundamentos que foram decisivos para a convicção do julgador.

Sobre este preceito, no seu comentário, o Cons. Rodrigues Bastos <sup>(1)</sup> refere que nele se impõe ao julgador a explicação das razões que objectivamente determinaram ter-se ou não por averiguado determinado facto, sendo certo que o juiz, quando decidiu, o fez por raciocínio lógico que terá de ser explicitado, devendo a motivação ser revelada, de modo a ficar esclarecido o processo racional conducente à convicção expressa na resposta.

Na situação em exame, se parece evidente que o senhor juiz terá baseado o seu julgamento na prova pericial reduzida a escrito nos autos, o certo é, porém, que tal não supre, por um lado, a irregularidade, nem esclarece totalmente a situação.

Mas e acontecendo que outros aspectos relevantes da decisão de facto são impugnados, haverá, agora de julgar-se se, como refere o recorrente, existem contradições no julgamento da matéria de facto.

A este respeito, afigura-se-nos útil recordar que o anterior julgamento, que culminou na sentença de 21-3-97, a fls. 96 e ss., foi anulado pelo acórdão deste STA de 24-6-99, a fls. 236 e ss., para ampliação da matéria de facto, considerando-se, para além do mais, que não era clara a localização do terreno, se em zona de cheia, de infiltração máxima, integrada na REN, se, pelo contrário, em área de equipamento previsto.

Em tal aresto considerou-se a localização do terreno como questão fulcral e decisiva, de primordial importância.

Em obediência a tal decisão, foram elaborados três quesitos, visando averiguar-se se o terreno se integrava e estava classificado no PDM como fazendo parte na REN, como zona de cheia e de infiltração máxima (quesito 1º), se também classificado como “espaço natural” (quesito 2º) ou, pelo contrário, se tal terreno constava do PDM como área de equipamentos previstos (quesito 3º).

Não obstante o labor desenvolvido, a verdade é os três quesitos mereceram resposta, globalmente positiva, o que significa que a situação de incerteza sobre os factos relevantes e decisivos para o julgamento correcto que levava à anulação do primeiro julgamento, se veio, agora agravar:

Antes existiriam dúvidas, omissões, sendo insuficiente a matéria de facto.

Agora, face às respostas dadas, atenta a impossibilidade de coexistência de proposições contraditórias, o julgamento da matéria de facto terá de ser novamente anulado, em ordem a esclarecer-se se o terreno, ao tempo da prática do acto, estava integrado na REN, e classificado como espaço natural, onde a construção estava proibida, ou se, pelo contrário, tal terreno estava classificado no PDM como área de equipamentos previstos, ou seja como área urbanizável, onde a construção seria permitida.

<sup>(1)</sup> In Notas ao CPC, III vol., 3.ª ed, pg. 171 e ss.

A resposta positiva aos dois primeiros quesitos não poderá coexistir com a resposta, também positiva, ao terceiro quesito, pois as situações são contraditórias, estando em relação de exclusão.

Para além dos zonamentos mencionados, o que interessa dilucidar é se o espaço onde se pretende implantar a obra, face ao PDM, é espaço natural, se parte da zona ameaçada pela cheia, de infiltração, ou se integrando uma aérea de equipamentos previstos, ou área de risco, em suma, o espaço onde o terreno se integra é ou não espaço urbanizável.

Contrariamente, porém, ao pretendido pelo recorrente, não é possível a este STA suprir a deficiência notada, pois não só os autos não fornecem toda a matéria necessária ao julgamento, como os elementos de contradição, que será mister esclarecer, existem em outros elementos dos autos.

Bastará a este respeito notar que a DRARN, a quem por lei está cometida a defesa das aéreas de REN e dos espaços naturais, acabou, pelo seu ofício recebido em 12-7-94, por declarar a sua não oposição ao pedido de licenciamento.

Pelo contrário, é a CCRN que vem suscitar a questão da integração do terreno em área da REN, como espaço natural.

Assim e pelo exposto e com prejuízo da análise das restantes questões suscitadas nas conclusões das alegações, acorda-se, nos termos do art. 712º, n.º 4 do CPC, em anular o julgamento da matéria de facto, devendo as respostas aos quesitos vir fundamentadas, nos termos do art. 653º, n.º 2 do mesmo diploma legal.

Sem custas.

lisboa, 27 de Junho de 2002. — *João Cordeiro* (relator) — *Santos Botelho* — *Rui Botelho*.

## Acórdão de 27 de Junho de 2002.

### Assunto:

*Tesoureiros da fazenda pública. Abono para falhas.*

### Doutrina que dimana da decisão:

*O abono para falhas do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública subsistiu nos precisos termos do artigo 18.º do DL n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro, até à sua revogação pelo DL n.º 532/99, de 11 de Dezembro, o que significa que se manteve a base do respectivo cálculo nos valores, com actualização nos termos gerais, que em 30 de Setembro de 1989 (antes do NSR) vigoravam como vencimento ilíquido das letras correspondentes aos vencimentos dos tesoureiros da Fazenda Pública.*

Recurso n.º 447. Recorrente: Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais; Recorrida: Maria de Lurdes Pinto Nunes; Relator: Exm.º Conselheiro Dr. Pais Borges.

Acordam, em conferência, na Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

**(Relatório)**

1 - O **Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais** recorre jurisdicionalmente para este Supremo Tribunal Administrativo do acórdão do Tribunal Central Administrativo de 13.12.2001 (fls. 54 e seguintes), que, concedendo provimento ao recurso contencioso interposto por Maria de Lurdes Pinto Nunes, tesoureira-ajudante principal, em serviço na Tesouraria da Fazenda Pública de Vila do Conde, anulou o seu despacho de 16.04.98, que indeferiu a pretensão da recorrente contenciosa a auferir o abono para falhas devido pelo exercício do serviço da caixa, no montante de 10 % do seu vencimento mensal ilíquido.

Na sua alegação, formula as seguintes Conclusões:

I - A autoridade recorrida não pode concordar com a interpretação perfilhada pelo douto Acórdão que impõe à Administração uma interpretação que não encontra na lei suporte legal. O suplemento com fundamento em falhas tem um regime geral que consta da lei geral, e um regime especial, próprio do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública.

II - O legislador apenas legislou sobre o montante do abono para falhas do regime geral e não sobre esta matéria para os tesoureiros da Fazenda Pública (cfr. o n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei 353-A/89, que estatui que o montante previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei 4/84, de 6 de Junho, é fixado em 10% do valor do índice 215 da escala salarial do regime geral). Não sendo, pois, legítima qualquer interpretação por analogia nesta matéria.

III - Sendo certo que, ao contrário do entendido, é a interpretação perfilhada pelo douto Acórdão que modifica o regime de cálculo que ele próprio conclui que se mantém.

IV - Não parece pois, legítima a mera transposição literal do conceito de «vencimento ilíquido» previsto no artigo 18.º, n.º 3 do Decreto-Lei 519-A/79, para o conceito de «vencimento ilíquido» a que se reportam os Decretos-Leis n.ºs 184/89, 353-A/89 e 167/91. Com efeito, naquele vencimento foram incorporados outros abonos cuja finalidade era outra (diuturnidades, remunerações acessórias e prémios de cobrança), havendo uma acentuada diferença de vencimentos na mesma categoria em consequência do regime de transição (cfr. Mapa VI anexo ao Decreto-Lei 167/91 de 9 de Maio).

V - Por outro lado, a interpretação dinâmica efectuada pelo douto Acórdão, ora recorrido, como que antecipa o direito «a constituir», como se constata através do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 532/99, de 11 de Dezembro, entretanto publicado. Na verdade, se o legislador pretendesse o efeito perfilhado pelo Acórdão recorrido, contrário aos princípios do NSR e a regra de congelamento transitório dos suplementos claramente consagrados nos artigos 11.º, n.º 2, 12.º e 37 do Decreto-Lei 353-A/89, não deixaria de o dizer no Decreto-Lei 167/91, em vez de o obter de través, pela via da sobrevivência de uma norma de um diploma no mais revogado nos aspectos remuneratórios, aplicada remissivamente fora do contexto em que foi pensada.

VI - Além de que essa interpretação viola o artigo 14.º do Decreto-Lei 184/89, que consagra o princípio da equidade.

VII - A interpretação dada pela Administração veio a ser confirmada pela publicação do Decreto-lei 532/99 que veio a consagrar, agora

sim, um novo critério de atribuição do abono para falhas previsto no artigo 18.º do Decreto-lei 519-A/79, pelo que, o velho critério, só podia ser aquele que anteriormente era aplicado pela Administração, não havendo o alegado vício de violação que fundamentou o douto Acórdão recorrido.

Nestes termos e noutros melhores de Direito, que V. Exas. se dignarão suprir, deve o presente recurso jurisdicional ser julgado precedente, revogando-se o douto Acórdão recorrido com todas as consequências legais.

2 - A ora recorrida contra-alegou, nos termos do articulado de fls. 98 e seguintes, sustentando «a intervenção do Pleno da Secção do Contencioso Administrativo para uniformização da jurisprudência» (sic), e a improcedência do recurso.

3 - O Ex.º magistrado do Ministério Público neste Supremo Tribunal pronunciou-se pelo provimento do presente recurso jurisdicional, citando jurisprudência do Pleno consagradora de entendimento contrário ao do acórdão impugnado.

Com dispensa de vistos, vêm os autos à conferência para decisão.

**(Fundamentação)**

**OS FACTOS**

O acórdão recorrido considerou provados, com interesse para a decisão, os seguintes factos:

A) - Em requerimento dirigido ao Director-Geral dos Impostos, datado de 26-01-98, a ora recorrente pediu que fosse ordenado aos Serviços para procederem ao apuramento e pagamento das verbas em dívida do seu abono para falhas, correspondentes a 10 % do vencimento ilíquido de tesoureira-ajudante de 1.ª classe, calculado em função do seu escalão (doc. 1, de fls. 11, dos autos).

B) - Não foi proferida decisão sobre o mencionado requerimento.

C) - Em 09-06-1998 a recorrente interpôs recurso hierárquico necessário para o Sr. Ministro das Finanças, pedindo o deferimento da sua pretensão e que, em consequência, fosse revogado o acto recorrido, por violação do artigo 18.º, n.º 4, do DL n.º 519-A/79.

D) - Em 17-07-1998, a recorrente foi notificada, na pessoa do seu mandatário, do indeferimento do recurso hierárquico mencionado anteriormente.

E) - Parecer do Sr. Auditor jurídico do Ministério das Finanças, de fls. 1 a 25 do P.I., aqui reproduzido para os legais efeitos.

F) - Parecer da Direcção-Geral das contribuições e Impostos, aqui reproduzido para os legais efeitos (P.I.).

**O DIREITO**

A decisão sob recurso anulou o despacho do SEAF que indeferira pretensão da recorrente contenciosa a auferir um abono para falhas, devido por exercício de serviço de caixa, no montante de 10 % do seu vencimento mensal ilíquido actual.

Entendeu-se, no essencial, que o abono em causa «é fixado por referência a uma categoria, em obediência ao propósito de permitir uma actualização automática sempre que ocorra uma actualização dos vencimentos da Função Pública», pelo que «mantém-se no seu regime de abono e actualização (cfr. o n.º 2 do artigo 11 do DL n.º 353-A/89), mas não no seu montante, como pretende a entidade recorrida (artigo 37.º, n.º 1 do DL n.º 353-A/89), já que este, por força do artigo 1.º do DL n.º 167/89, de 09-05, e Mapa II anexo, e dos princípios da equidade interna do sistema retributivo e da igualdade [...], impõe que o cálculo do mesmo se faça por referência a um determinado escalão

e índice remuneratório, e não por referência a uma letra de vencimento, como acontecia antes da entrada em vigor do NSR.»

Alega o agravante que esta decisão fez incorrecta aplicação dos normativos legais citados, sufragando uma posição contrária à que vem sendo acolhida maioritariamente pela jurisprudência deste STA, designadamente do Pleno.

Assiste-lhe inteira razão.

Na verdade, constitui hoje jurisprudência firme deste Supremo Tribunal Administrativo (cfr. Acs. das Subsecções de 21.06.2000 - Rec. 41.542, de 12.10.2000 - Rec. 46.294, de 18.10.2000 - Rec. 45.975), sufragada pelo Pleno da Secção (Ac. de 03.04.2001 - Rec. 45.975), que o abono para falhas do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública subsistiu nos precisos termos do artigo 18.º do DL n.º 519-A/79, de 29 de Dezembro, até à sua revogação pelo DL n.º 532/99, de 11 de Dezembro, o que significa que se manteve a base do respectivo cálculo nos valores, com actualização nos termos gerais, que em 30 de Setembro de 1989 (antes do NSR) vigoravam como vencimento ilíquido das letras correspondentes aos vencimentos dos tesoureiros da Fazenda Pública.

Sem motivos para nos afastarmos desta orientação jurisprudencial, seguiremos de perto a fundamentação acolhida nos arestos citados.

O abono para falhas constitui uma remuneração acessória - ou suplemento, na terminologia do DL 184/89, de 2 de Junho - visando indemnizar os seus destinatários das despesas e riscos decorrentes do exercício de funções particularmente susceptíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de recebimentos e pagamentos em serviços de tesouraria (Parecer da PGR, DR, II Série, de 24.03.98).

À data da entrada em vigor do NSR (DL 184/89 e DL 353-A/89), o regime geral de cálculo desse abono era o estabelecido no DL n.º 4/89, de 6 de Janeiro, dispondo os tesoureiros da Fazenda Pública de um regime especial de atribuição desse mesmo abono, constante do artigo 18.º do DL n.º 519-A/79, de 29 de Dezembro.

O DL n.º 167/91, de 9 de Maio, que veio estabelecer as estruturas remuneratórias e de transição deste pessoal para o NSR, produzindo efeitos em matéria remuneratória desde 01.10.89, nada dispôs sobre o abono para falhas, pelo que tal silêncio, não se discutindo que o mesmo continua a ser devido, coloca o problema de saber qual é o respectivo regime de cálculo.

Vejam os quadro legal pertinente.

Disponha o DL n.º 519-A/79, de 29 de Dezembro:

#### **Artigo 18.º**

##### **(Remunerações e abonos diversos)**

[...]

3 - É fixado em 10 % do vencimento ilíquido o abono para falhas a atribuir:

a) Aos tesoureiros gerentes;

b) Aos tesoureiros sub-gerentes quando investidos no serviço de caixa, quando lhes tenha sido conferido mandato de gerência ou quando tenham assumido a gerência da respectiva tesouraria, mediante prévio termo de transição de valores;

4 - É fixado em 10 % do vencimento ilíquido correspondente à categoria de tesoureiro-ajudante de 1.ª classe o abono para falhas a atribuir a qualquer tesoureiro-ajudante que seja investido no serviço de caixa.

O DL 353-A/89, de 16 de Outubro, veio desenvolver o regime jurídico estabelecido pelo DL n.º 184/89, de 24 de Junho, estabelecendo na Secção III — Suplementos, o seguinte:

#### **Artigo 11.º**

##### **(Suplementos)**

[...]

2 - Os abonos actualmente praticados com fundamento legal em trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal ou feriados, em regime de turnos, falhas e em trabalho efectuado fora do local normal de trabalho que dê direito à atribuição de ajudas de custo, ou outros abonos devidos a deslocações em serviço, mantêm-se nos seus regimes de abono e actualização.

3 - O montante do abono para falhas previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, é fixado em 10 % do valor correspondente ao índice 215 da escala salarial de regime geral.

#### **Artigo 12.º**

##### **(Regime de suplementos)**

O regime e as condições de atribuição de cada suplemento são fixados mediante decreto-lei.

#### **Artigo 37.º**

##### **(Regime transitório de suplementos)**

1 - Os subsídios, suplementos, gratificações ou abonos anteriormente praticados, identificados em lei especial como subsídios, suplementos, gratificações ou abonos de risco, penosidade, insalubridade, participação em reuniões, comissões, grupos de trabalho, deslocação em serviço, despesas de representação e subsídios de residência, mantêm-se nos seus montantes actuais, sujeitos à actualização, nos termos em que vem sendo feita.

2 - [...]

3 - O previsto no presente artigo vigora até à fixação do regime e condições de atribuição de cada suplemento em decreto-lei, nos termos do n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-lei n.º 184/89 e do artigo 12.º do presente diploma.

Resulta inequivocamente dos preceitos transcritos (dos dois diplomas fundamentais de instituição do NSR), o propósito de congelamento dos suplementos, designadamente do abono para falhas, quanto às condições de atribuição e de determinação do respectivo montante, até à revisão dos respectivos regimes a operar por decreto-lei.

O legislador optou por uma reforma gradualista «de molde a pôr cobro à vasta teia de subsistemas retributivos e de remunerações acessórias praticadas, os quais originam a complexidade e desconexão características do actual sistema» (preâmbulo do DL 184/89).

Entretanto, até que essas alterações viessem a ser concretizadas, mantinham-se os suplementos, fosse qual fosse a sua natureza, «**nos seus regimes de abono e actualização**» ou «**nos seus montantes actuais**».

Ora, o factor de cálculo «vencimento ilíquido» a que se refere o artigo 18.º, n.º 3, a) do DL n.º 519-A/79 não encontra correspon-

dência na remuneração indiciária da nova estrutura remuneratória. Efectivamente, nesta remuneração foram integradas as diuturnidades e outras remunerações acessórias a que tinha direito o pessoal das tesourarias da Fazenda Pública (cfr. artigos 18.º, n.º 1, 19.º e 20.º do DL n.º 519-A1/79), pelo que fazer incidir o abono de 10% sobre o valor resultante da posição de cada um na escala indiciária significaria, afinal, uma alteração do regime de abono do suplemento.

Acresce que essa transposição é contrária ao princípio da equidade interna e externa que rege o NSR (artigo 14.º do DL n.º 184/89). Efectivamente, essa forma de cálculo acentuaria a subjectivação do suplemento, quando o abono para falhas tem carácter tendencialmente objectivo, isto é, não dependente de elementos subjectivantes da remuneração do interessado, mas do risco da movimentação de valores.

Se o legislador pretendesse esse efeito, contrário aos princípios do NSR e à regra de congelamento transitório dos suplementos que se pretendeu consagrar no artigo 11.º, n.º 2, 12.º e 37.º do DL n.º 352-A/89, não deixaria de dizê-lo no DL n.º 167/91, em vez de o obter pela via da sobrevivência de uma norma de um diploma no mais revogado nos aspectos remuneratórios, aplicada remissivamente fora do contexto em que foi pensada, o que se traduziria, afinal, num novo critério.

Confirmando a correcção deste entendimento, há que assinalar a publicação do DL n.º 532/99, de 11 de Dezembro, que veio finalmente regulamentar o abono para falhas a atribuir ao pessoal da Fazenda Pública, adoptando «um novo critério de atribuição do abono para falhas previsto no artigo 18.º do DL n.º 519-A1/79, de 29 de Dezembro» (preâmbulo do diploma) dispondo:

#### Artigo 1.º

1 - O pessoal que preste serviço nas tesourarias da Fazenda Pública tem direito, quando no exercício de funções de caixa, a um abono para falhas correspondente a 10% do vencimento base do 1.º escalão da escala indiciária da categoria de ingresso.

2 - [...]

#### Artigo 2.º

São revogadas as seguintes disposições legais:

- a) O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79, de 19 de Dezembro.
- b) [...]

Destas novas disposições resulta a confirmação de que permaneceu em vigor o regime do artigo 18.º do DL n.º 519-A1/79, com as regras de determinação do montante e das actualizações do abono para falhas dele constantes, e de que só com o DL n.º 532/99, de 11 de Dezembro, foi adoptado pelo legislador um «novo critério» para o efeito, critério esse que manda atender ao «vencimento base» do 1.º escalão da escala indiciária da categoria de ingresso», o que comprova a desrazoabilidade da tese sufragada no acórdão revidendo.

Nestes termos, tem-se por exacto o entendimento adoptado pela Administração, pelo que o acórdão recorrido não pode manter-se. **(Decisão)**

Com os fundamentos expostos, acordam em conceder provimento ao recurso jurisdicional e, revogando o acórdão recorrido, negar provimento ao recurso contencioso.

Custas pelo recorrente contencioso, fixando-se a taxa de justiça e a procuradoria, respectivamente, no TCA em 100 euros e 50 euros e neste STA em 200 euros e 100 euros.

Lisboa, 27 de Junho de 2002. — *Pais Borges* (relator) — *João Cordeiro* — *Adérito Santos*.

## Acórdão de 27 de Junho de 2002.

### Assunto:

*Responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas.  
Nexo de causalidade*

### Doutrina que dimana da decisão:

- 1 — *Vale para a responsabilidade civil extracontratual dos entes públicos por factos ilícitos a regra do art.º 563 do Código Civil, que consagrou, neste domínio, a teoria da causalidade adequada, na formulação negativa proposta por ENNECERUS-LEHMAN: a condição será inadequada quando, segundo a sua natureza geral, é indiferente para a produção do dano.*
- 2 — *Assim, não existe nexo de causalidade, em termos de causalidade adequada na forma exposta, entre os factos ilícitos apurados (medição dos níveis de ruído, por duas vezes, com resultados superiores aos legais; atrasos na tramitação dos respectivos processos de contra-ordenação; recusa das autoridade policiais em intervirem, no sentido de procederem ao encerramento de parque de diversões, devidamente licenciado; recusa de outras entidades em ordenarem o encerramento) e os danos sofridos (venda de imóvel por preço inferior ao seu valor real e perturbações no bem estar dos autores), de tal modo que se possa dizer que aqueles são a causa e estes o seu efeito adequado, provável, típico (previsível), ou melhor, que a desvalorização do imóvel e aquelas perturbações são a consequência normal daqueles actos e omissões.*

Recurso n.º 479. Recorrentes: David William Waite e mulher; Recorrido: Estado Português. Relator: Exmo. Conselheiro Dr. Rui Botelho.

Acordam na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo:

**I. David William Waite** e sua mulher, **Rachel Jane Waite**, melhor identificados nos autos, vêm recorrer da sentença do TAC de Lisboa que julgou improcedente a acção emergente de responsabilidade civil extracontratual que interpuseram contra o Estado português.

As suas alegações terminaram com estas conclusões:

«1 - Demonstrado está que os AA. a venderem a casa por baixo preço e na altura em que o fizeram, se ficou a dever ao facto de