



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**A Responsabilidade Civil da Administração Fiscal-  
decorrente da prática de atos ilegais**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para  
obtenção do grau de mestre em Direito Fiscal

*por* Ana Luísa Mota das Neves

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Lisboa  
Agosto de 2017



**A RESPONSABILIDADE CIVIL DA  
ADMINISTRAÇÃO FISCAL – DECORRENTE DA  
PRÁTICA DE ATOS ILEGAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para  
obtenção do grau de mestre em Direito Fiscal

*por* Ana Luísa Mota das Neves

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Sob orientação da Doutora Carla Castelo Trindade

Lisboa

Agosto de 2017



## **Dedicatória**

Este trabalho é dedicado a todas as pessoas que marcaram a minha vida, em especial, ao meu namorado, família e amigos, por todo o apoio, capacidade de ajuda e de incentivo que permitem a prossecução dos meus sonhos e a concretização dos meus objetivos, tanto a nível pessoal, como académico e profissional. Caminhando sozinha, este percurso não teria sido possível de concluir com a mesma motivação e dedicação.

## **Agradecimentos**

A conclusão deste trabalho mostrou-se exequível pelo envolvimento e apoio de várias pessoas que contribuíram para a sua realização e concretização.

Agradeço a todos aqueles que me acompanharam no percurso académico, aos que por mim se cruzaram e conviveram, possibilitando uma maior e proficiente análise e descoberta do tema em reflexão, tornando assim possível a sua conclusão.

Em particular, gratulo a Professora Carla Castelo Trindade pelo acompanhamento, orientação e disponibilidade dispensada, pelo apoio e confiança transmitida, tornando possível a elaboração final deste trabalho.

# Índice

Dedicatória.....	iii
Agradecimentos .....	iv
Índice.....	v
Abreviaturas.....	vii
Modo de citação.....	viii
Introdução .....	1
1. A responsabilidade civil .....	3
1.1 Aspectos gerais da responsabilidade civil.....	3
1.2 Fundamento e evolução da responsabilidade civil.....	4
1.3 Responsabilidade civil contratual e extracontratual.....	6
1.4 Pressupostos de aplicação da responsabilidade civil .....	8
2. A responsabilidade civil nas Constituições portuguesas .....	11
2.1 Relevância Constitucional da responsabilidade civil.....	11
3. Responsabilidade civil administrativa .....	14
3.1 Evolução da responsabilidade civil administrativa .....	14
3.2 Aspectos gerais da responsabilidade civil administrativa .....	15
4. A responsabilidade civil do Estado.....	17
4.1 Aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado.....	17
4.2 O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das entidades públicas .....	20
5. A relação Jurídica Tributária .....	23
5.1 A relação estabelecida entre o sujeito passivo e a Administração Fiscal .....	23
5.2 O procedimento de liquidação e cobrança dos tributos .....	24

5.3 Procedimento de liquidação .....	25
5.4 Procedimento de cobrança .....	26
5.5 Problemas resultantes da relação Jurídica Tributária .....	26
6. A responsabilidade civil e a Lei Fiscal.....	28
6.1 O regime da responsabilidade previsto na Lei Fiscal.....	28
7. A responsabilidade civil da Autoridade Tributária .....	30
7.1 A reparação dos danos provenientes da prática de atos ilegais .....	30
7.2 O direito a ser ressarcido dos danos causados .....	35
Conclusão.....	38
Bibliografia .....	40

## Abreviaturas

Ac. – Acórdão

al. – Alínea

art. – Artigo

art's. – Artigos

AT – Autoridade Tributária

CC – Código Civil

CPPT – Código de Procedimento e Processo Tributário

CPTA – Código de Procedimento dos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

CS – Código de Seabra

DL – Decreto-Lei

LGT – Lei Geral Tributária

nº – número

pág. – Página

pp. – Páginas

ss. – Seguintes

RRCEE – Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público

STA – Supremo Tribunal Administrativo

Vol. – volume

## **Modo de citação**

Em primeiro lugar, incumbe-nos fazer referência ao facto de o texto ser elaborado segundo o novo acordo ortográfico, vigente atualmente em Portugal, e ao facto de todas as abreviaturas presentes no mesmo estarem devidamente referenciadas na lista de abreviaturas que antecede a dissertação propriamente dita.

Em segundo lugar, importa fazer alusão ao modo de citação utilizado no texto. As notas bibliográficas são realizadas com indicação do nome do Autor da obra, título completo da mesma e, seguidamente, editora e ano e, por último, as páginas para as quais se remete.

Na bibliografia final, constante nas últimas páginas do presente texto, as obras são referenciadas por ordem alfabética do último nome do Autor da obra. No caso de obras de vários Autores, as mesmas são enunciadas pelo último apelido do primeiro Autor.

Por fim, compete-nos referir o modo de citação da jurisprudência referenciada no texto. Todas as decisões jurisprudenciais são citadas pela indicação do Tribunal pelo qual foram proferidas, seguida da data em que foram pronunciadas, do número de processo a que dizem respeito.

# Introdução

Atualmente as entidades públicas, no seu papel de representantes do Estado, desenvolvem cada vez mais uma atividade de intervenção económica, tendo como principal interesse a satisfação da comunidade. Da união entre a democracia e a cidadania, e, nos termos do art.º 9º da Constituição da República Portuguesa resulta a afirmação da responsabilidade comunitária dos cidadãos contribuintes para a realização das tarefas fundamentais do Estado.

Ora, desde o século XVIII, num Estado de direito democrático, o fundamento da tributação reside na ideia segundo a qual não há direitos sem deveres.<sup>1</sup>

A relação tributária estabelecida entre a Administração fiscal e os sujeitos passivos resulta de um compromisso de origem constitucional entre o poder que o Estado tem de tributar e o dever que os sujeitos passivos têm de pagar impostos. Todos nós, os contribuintes, temos, por excelência, a obrigação de pagamento de impostos.

O pagamento de impostos é visto como um dever jurídico fundamental que garante a repartição dos encargos comunitários relativos ao funcionamento e existência do Estado. Este dever dá origem a uma relação de compromisso, de ascendência constitucional, entre o Estado e os contribuintes. No entanto, este dever de pagamento de tributos está, na sua maioria, limitado por princípios constitucionais que operam como limites ao poder do Estado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A ideia da relação de dependência entre direitos e deveres é utilizada por Casalta Nabais para demonstrar as intensas relações entre deveres fundamentais e direitos fundamentais. O autor sustenta que a proibição de imposição de deveres sem os correlativos direitos seria explicitada pela máxima de que “não há tributação sem que haja representação”, que trata justamente da necessidade de manifestação do povo quanto aos tributos a ele impostos, ou seja, da ideia de Auto tributação, Casalta Nabais, José, “O Dever Fundamental de Pagar Imposto”, Coimbra, 1998, pág. 119-120.

<sup>2</sup> Para uma análise aprofundada sobre a configuração constitucional do dever de pagar impostos, Casalta Nabais, José, “O Dever Fundamental de Pagar Imposto”, Coimbra, 1998, Almedina, pág. 185 e ss.

O dever do pagamento de imposto assenta, assim, no princípio da capacidade contributiva, configurando um direito dos cidadãos à eficácia fiscal dos poderes públicos. Contudo, esta relação de compromisso da competência da Administração Fiscal, é, muitas vezes, conturbada, verificando-se frequentemente perturbações na liquidação e consequente cobrança de impostos.

No decorrer desta relação, e tendo o contribuinte de ter a seu encargo esta obrigação de autoliquidação, facilmente se poderá constatar divergências entre o que o contribuinte declara e o que a Autoridade Tributária constata. Assim, nestes termos, e tendo a Autoridade Tributária o dever de notificar de todas as incoerências por si verificadas gera-se uma relação jurídico tributária conflituosa. Esta incoerência verificada pela Autoridade Tributária é, em alguns casos, infundada, incorreta ou corretamente justificada pelo sujeito passivo.

Toda esta situação potencia um dano patrimonial para o contribuinte, uma vez que, mesmo tendo o contribuinte intenção de apresentar contencioso perante uma determinada liquidação ilegal efetuada pela AT, terá sempre de sujeitar o seu património para garantia da dívida.

Neste trabalho pretende-se apresentar alguns meios que o contribuinte deverá ter em conta quando, perante uma atuação ilegal da Administração Fiscal, o seu património é gravemente afetado. Nestes termos, dedicaremos especial atenção à responsabilidade que a Administração Fiscal deverá assumir no decorrer da prática de atos ilegais por si praticados.

# 1. A responsabilidade civil

## 1.1 Aspetos gerais da responsabilidade civil

Desde meados do século XX, com o despontar do primado da proteção da vítima, a responsabilidade civil assume-se com uma função essencialmente reparadora.

A ideia de responsabilidade civil, como conceito civilístico, está intimamente relacionada com todos aqueles que violam um dever jurídico através da omissão ou prática de um ato ilícito<sup>3</sup>.

Considera-se civilmente responsável quem lesar um interesse legalmente protegido ou direito subjetivo de outra pessoa, estando assim obrigado à reparação do dano que causou. Deste modo, nos termos do art.º 483º, para estarmos perante um facto gerador de responsabilidade civil, exige-se a violação de um direito.

A esta conduta humana geradora de prejuízos contrapõe-se um dever jurídico original de reparar um dano que foi causado. Aliás, Gomes da Silva refere que a responsabilidade civil nasce no princípio “*Sum cuique tribuere*”, ou seja, “*quem causa danos a outrem priva alguém de benefícios a que tinha direito. A mais elementar justiça impõe-lhe o dever de restabelecer as coisas no Estado anterior à lesão*”.<sup>4</sup>

Desta responsabilidade nasce geralmente a obrigação de reparar o dano causado. A responsabilidade civil caracteriza-se assim como fonte de uma obrigação, a obrigação de indemnizar.<sup>5</sup> Nesta perspetiva é inegável afirmar que o dano terá sempre de ser considerado como impulsor do regime da responsabilidade civil.

Outrora, no sistema jurídico português, o instituto da responsabilidade civil apresentava-se com uma função reparadora, reconhecendo como princípio elementar a

---

<sup>3</sup>“o termo responsabilidade corresponde à ideia geral de responder ou prestar contas pelos próprios actos, a qual, por sua vez, pode assumir duas tonalidades distintas: a susceptibilidade de imputar, dum ponto de vista ético lato sensu, determinado acto e seus efeitos ao agente, e a possibilidade de fazer sujeitar alguém ou alguma coisa às consequências de certo comportamento” Jorge, Fernando Pessoa, “Ensaio sobre os Pressupostos da Responsabilidade Civil”, Almedina, 1999, pág. 34.

<sup>4</sup>Silva, Manuel Gomes da, “O dever de prestar e o dever de indemnizar volume I”, 1944, pág. 243.

<sup>5</sup>Fonseca, Guilherme da e Câmara, Miguel Bettencourt da, “A responsabilidade civil dos Poderes Públicos”, Coimbra Editora, 2013, pág. 17.

função reparadora pelo valor do dano.<sup>6</sup> O regime da Responsabilidade Civil apresentava-se, exclusivamente, com o propósito de reparar o lesado do dano que sofrera.

Não obstante, atualmente, certa doutrina<sup>7</sup> tem interpretado o instituto da responsabilidade civil, não apenas com uma função reparadora, mas com uma função preventiva e repressiva.<sup>8</sup> Esta função decorre do facto de o atual CC prever a reparação dos danos patrimoniais conforme o art.º 496º do referido CC. A opinião tem sido no sentido de o regime, para além da função compensatória, apresentar agora uma função preventiva e punitiva. Menezes Leitão entende que estamos perante “*uma sanção ao ofendido por ter privado o lesado das utilidades que aqueles bens lhe proporcionam*”.<sup>9</sup>

Nesta linha de entendimento, Menezes Cordeiro assume o progresso do instituto da responsabilidade civil, apesar deste instituto se demarcar de uma função punitiva e preventiva, pois, no seu entender, quando se colocarem em causa princípios da dignidade humana, “*deve antever-se o dano e punir o mal*”<sup>10</sup>. O autor entende ainda que o regime da responsabilidade civil deve acolher o respeito pelos direitos, liberdades e garantias que a ordem jurídica se alvitra. Assim, para o autor, ainda que o regime preveja a reparação de danos não patrimoniais<sup>11</sup>, esta reparação é muitas vezes insuficiente.<sup>12</sup>

## 1.2 Fundamento e evolução da responsabilidade civil

O instituto da responsabilidade civil tem as suas origens no direito romano o qual se caracterizava por previsões específicas de delitos ou quase delitos. De um modo geral,

---

<sup>6</sup>Almeida Costa, Mário Júlio de, “Direito das Obrigações”, Almedina, 2009, pág.521, - O autor refere que as exceções ao escopo ressarcitório residem nas exceções à teoria da diferença art.º 562ºCC para o cálculo das indemnizações.

<sup>7</sup>Telles, Inocêncio Galvão, “Direito das Obrigações”, Coimbra Editora, 2010, pág. 381.

<sup>8</sup> Monteiro, António Pinto, “Cláusulas limitativas e de exclusão da responsabilidade civil”, Coimbra Editora, 1985, pp.63 a 65.

<sup>9</sup>Leitão, Menezes, “Direito das Obrigações Vol. I – Introdução”, Almedina, 2013, pág. 204.

<sup>10</sup>Cordeiro, António Menezes, “Tratado do Direito Civil Português – Direito das Obrigações Livro II Tomo III” Almedina, 2010, pág. 421- O autor defende uma “postura mais avançada, retribuindo o mal e prevenindo as ofensas”.

<sup>11</sup> Nos termos do art.º 496º.

<sup>12</sup> Cordeiro, Menezes, “Tratado de Direito Civil Português, Livro II Direito das Obrigações, Tomo III”, Coimbra, Almedina, 2010, pág. 748.

podia afirmar-se a inexistência de um sistema de responsabilidade civil, sem uma clara demarcação entre a responsabilidade contratual e extracontratual.

Ao longo dos tempos, o dano causado por um facto ilegal foi pugnado pelo direito, o fundamento da função punitiva não era a conduta do agente, mas sim o facto de se verificar um determinado dano.

Foi no art.º 1382º do Código Civil Francês, de 1804, que surgiu a primeira cláusula geral do regime<sup>13</sup>, a qual determinava a culpa como fundamento geral da responsabilidade. Assim, o direito a ser ressarcido apenas poderia ser tutelado se o agente tivesse causado o dano por sua culpa, não sendo admitida a responsabilidade por mera negligência.

Em 1900 esta posição, em que o regime da responsabilidade civil era igualmente submetido ao princípio da culpa, foi também sustentada no BGB.

No direito português o acento legal da matéria da responsabilidade civil surgiu por influência de ideais neoliberais, no Código de 1867 (Código de Seabra). No código não estava expressamente consagrada a ideia de responsabilidade civil, sendo que a Lei não fazia diretamente referência ao elemento subjetivo do ilícito<sup>14</sup>, culpa ou negligência.<sup>15</sup>

O art.º 2393º do Código de Seabra fazia uma distinção entre responsabilidade contratual e extracontratual. A responsabilidade contratual era “impropriamente” tratada num capítulo “dos efeitos e cumprimento dos contratos” e a responsabilidade civil extracontratual não tinha regulação direta e em tudo aquilo que o mesmo se mostrasse aplicável, era-lhe aplicado extensivamente o regime da responsabilidade contratual.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> “Tout fait quelconque de l’home, qui cause è autrui un dommage, oblige celui par la faute duque il est arrivé, à le réparer”.

<sup>14</sup> Apenas havia uma remissão para o art.º 702º e ss.

<sup>15</sup> Gonçalves, Luiz da Cunha, “Tratado de Direito Civil em Comentário ao Código Civil Português, Vol. XII,” pág. 384.

<sup>16</sup> Jesus, Correia de, “Comunicação ao Instituto de Conferência de Lisboa da Ordem dos Advogados”- 11 de Janeiro de 1968.

### 1.3 A Responsabilidade civil contratual e extracontratual

Conforme foi delimitado, a responsabilidade civil nasce da prática de um ato ilícito, consistindo na violação de um dever. Apesar de nem sempre os autores formularem a distinção nesses termos<sup>17</sup>, na sua base, o regime da responsabilidade civil, está dividido pela responsabilidade contratual e extracontratual. Sempre que estejamos perante uma violação de natureza contratual ou legal, estamos perante uma situação geradora de responsabilidade contratual em que a figura assenta no devedor<sup>18</sup>. A violação de um direito de uma obrigação, ou de um direito de crédito, gera responsabilidade obrigacional.<sup>19</sup>

Por outro lado, na responsabilidade civil extracontratual não existe qualquer relação anterior resultante da violação de um dever ou princípio geral de direito<sup>20</sup>, ou seja, “a violação de deveres genéricos de respeito, de normas gerais destinadas à proteção de outrem”. A este regime da responsabilidade extracontratual compreende-se ainda a responsabilidade por determinados factos lícitos, a responsabilidade pelo risco<sup>21</sup> e a responsabilidade por factos ilícitos.

Porém, apesar desta dicotomia feita pela Lei, o instituto da responsabilidade civil nasceu de um debate sobre a unidade ou dualidade do regime.

O conceito do regime de responsabilidade civil é fruto de uma evolução complexa, considerando a histórica “summa divisio” entre o regime da responsabilidade contratual e responsabilidade extracontratual.

Para a maioria da doutrina atual, o instituto da responsabilidade civil é unitário por natureza, no entanto, o seu regime é dualista.

---

<sup>17</sup> Neste sentido, Inocêncio Galvão Telles distingue a responsabilidade contratual, quase contratual e delitual.

<sup>18</sup> Pinto, Carlos Alberto da Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, Coimbra Editora, 2012, pág. 137.

<sup>19</sup> Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, “Direito das Obrigações- Volume I”, Almedina, 2013, pág. 254.

<sup>20</sup> Júnior, Eduardo Santos, “Da responsabilidade civil por terceiros por lesão do direito de crédito”, Coleção Teses, Almedina, 2003, pág. 212.

<sup>21</sup> Classificação da doutrina Civilística na qual se insere Luís Menezes Leitão. Na responsabilidade pelo risco a culpa do agente não é um pressuposto para existir indemnização, poderá então resultar de riscos inerentes a uma determinada atividade. – Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, “Direito das Obrigações- Volume I”, Almedina, 2013, pág. 255 e ss.

Menezes Cordeiro defendia inicialmente que a distinção histórica entre a responsabilidade contratual e extracontratual deveria ser ultrapassada e que o instituto fosse tratado de forma unitária.<sup>22</sup> Contudo, o autor assume hoje uma posição distinta defendendo que o instituto da responsabilidade civil no direito português apresenta um sistema híbrido que distingue os dois regimes de responsabilidade civil.<sup>23</sup> )

Por sua vez o direito português, apesar de considerar o instituto da responsabilidade civil como único, protege a dualidade do regime. Nestes termos, a responsabilidade extracontratual ou aquiliana encontra-se no art.º 483º e ss., enquanto que a responsabilidade contratual se encontra no art.º 798º e ss.

Porém, apesar de se tratar do mesmo instituto de responsabilidade civil e de ser utilizada a mesma solução sancionatória - traduzindo-se no direito do lesado de ser indemnizado - existem atualmente várias diferenças entre os dois regimes<sup>24</sup> das quais destacamos:

Por um lado, na responsabilidade obrigacional a culpa é presumida nos termos do n.º.1 do art.º 799º. Por outro lado, o mesmo já não acontece com a responsabilidade extracontratual nos termos do art.º 487º.

Se existir pluralidade passiva na prática de um facto ilícito, haverá solidariedade na responsabilidade extracontratual nos termos do art.º 497º, mas não na responsabilidade obrigacional

Também Vaz Serra<sup>25</sup> aponta diversas divergências de regime, a saber:

- Na responsabilidade extracontratual basta que o agente tenha consciência para prever o dano;
- Na responsabilidade contratual é necessária a capacidade jurídica para poder contratar;

---

<sup>22</sup> Cordeiro, António Menezes, “Direito das Obrigações, Vol. II”, Lex, 1990, pp. 264 a 265 a 273.

<sup>23</sup> Cordeiro, António Menezes, “Da Responsabilidade Civil dos Administradores das Sociedade Comerciais”, Lex, 1997, pág. 469-470.

<sup>24</sup> Jorge, Fernando Pessoa, “Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil” Almedina, 1999, pág. 40 e ss.

<sup>25</sup> Serra, Adriano Vaz, “Responsabilidade civil- responsabilidade contratual e extracontratual”, na separata do boletim do Ministério da Justiça N.º 8, 1959, pág. 110.

- Na responsabilidade extracontratual basta que o agente tenha agido com culpa, independentemente do seu grau;
- Na responsabilidade contratual é requerida apenas a diligência de um “bonus pater familias”.

Apesar de estarmos perante duas realidades distintas, o Código Civil aponta para o mesmo resultado, ou seja, a consequência traduz-se sempre na obrigação de indemnizar.

Este problema tem sido debatido na doutrina estrangeira, dando origem a duas teses distintas: por um lado e segundo a *tese do cúmulo das responsabilidades*, é reconhecido ao lesado a possibilidade de, perante uma mesma situação, invocar indistintamente as duas modalidades. Por outro lado, e segundo a *tese do não cúmulo*, não é possível recorrer simultaneamente aos dois regimes de responsabilidade.<sup>26</sup>

A Lei portuguesa abstém-se de tomar uma posição acerca da problemática, contudo Almeida Costa já se pronunciou sobre o assunto. Entende o autor que nos casos onde possa existir simultaneamente responsabilidade contratual e extracontratual, a responsabilidade contratual tende a absorver todo o instituto da responsabilidade civil, incluindo o próprio regime da responsabilidade extracontratual.<sup>27</sup>

## **1.4 Pressupostos de Aplicação da Responsabilidade Civil**

Da leitura do art.º 483º é possível depreendemos que a aplicação do regime da responsabilidade civil depende da verificação de determinados pressupostos constitutivos da responsabilidade por facto ilícito: o facto voluntário do agente (negativo ou positivo), a ilicitude, a culpa, o dano, e o nexo de causalidade entre o facto e o dano.

---

<sup>26</sup> Jorge, Fernando Pessoa, “Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil” Almedina, 1999, pág. 637.

<sup>27</sup> Princípio da consumação defendido por Costa, Mário Júlio de Almeida, “Direito das Obrigações”, Coimbra, Almedina, 2009.

Antes de mais é necessário que estejamos perante um facto ilícito e voluntário<sup>28</sup> praticado pelo agente.

Em geral, nos termos do art.º 483º, podemos verificar que:

- A ilicitude traduz-se na violação de um direito subjetivo de terceiros, ou a violação de disposições legais destinadas a proteger interesses alheios;<sup>29</sup>
- A culpa é o elemento fundamental para que estejamos perante um ato gerador de responsabilidade. Para existir culpa é necessário que o agente, mesmo podendo agir de um modo diferente, tenha agido de forma reprovável e censurada pelo ordenamento jurídico. Importa saber se o agente “*podia e devia ter agido de modo diferente e em que grau o podia ter feito*”.<sup>30</sup>
- O dano traduz-se num facto que causou um prejuízo a alguém. Por sua vez, os danos podem ser não patrimoniais<sup>31</sup> e patrimoniais. Os danos patrimoniais tendem a ser sempre ressarcíveis. Para isso é apenas necessário atender à situação que o lesado se encontraria caso não tivesse existido qualquer dano, nos termos do art.º 566º, nº 2 do CC.
- Em relação ao nexó de causalidade exige-se que exista uma relação de causa efeito entre o facto praticado e o dano produzido. Não basta apenas que o agente tenha praticado um ato ilícito e danoso pois, para que se verifique o direito à indemnização, a conduta praticada terá de ser causa do ato danoso.

A doutrina maioritária, de entre as várias teorias existentes<sup>32</sup>, aponta para a teoria da causalidade adequada, assim, para que estejamos perante um ato suscetível de responsabilidade civil, é necessário averiguar se a conduta do agente foi condição para o dano, ou seja, o facto terá de ser condição para a produção do dano. Para a teoria da

---

<sup>28</sup> “um facto dominável ou controlável pela vontade (...) pois só quanto a factos desta índole têm cabimento a ideia da ilicitude, o requisito da culpa e a obrigação de reparar o dano”, Varela, João Antunes de Matos, “Das obrigações em Gera Vol. II”, Almedina, 2000, pág. 527.

<sup>29</sup> Varela, João Antunes de Matos, “Das obrigações em Gera Vol. II”, Almedina, 2000, pág. 537.

<sup>30</sup> Varela, João Antunes de Matos, “Das obrigações em Gera Vol. II”, Almedina, 2000, pág. 562 e 563.

<sup>31</sup> Nos termos do art.º 496º nº 4 e 494º do CC, o legislador manda atender ao comportamento do agente que praticou o facto e à justiça na medida aplicada.

<sup>32</sup> Para além da teoria da teoria da causalidade adequada, importa destacar ainda:

Teoria da condicio sine qua non- para esta teoria qualquer facto que possa concorrer para a verificação do ato danoso é considerado condição deste, sem importar o qual foi mais ou menos eficaz.

Teoria do dano ou causalidade necessária- considera que todo o facto antecedente é causa exclusiva do dano.

causalidade adequada, considera-se causa a condição predominante que deu origem ao dano.

Em última linha, a consequência da responsabilidade civil é a obrigação de indemnizar. O art.º 562º do CC<sup>33</sup> menciona que a obrigação de indemnizar se deve cingir a repor a situação que existiria antes da ocorrência do dano. Neste sentido, Antunes Varela<sup>34</sup> destaca que a Lei assume uma ponderação do grau de culpabilidade para se aferir o “quantum” indemnizatório. Nestes termos, é evidente que da letra da Lei resulta essencialmente uma função reparadora, sendo o dano o limite à indemnização.

Existe a obrigação de indemnizar quando estão verificados cumulativamente todas os pressupostos, nomeadamente:

- Que haja um facto (uma ação ou omissão humana, ou um facto humano, mas independente da vontade, ou ainda um facto da natureza);
- Que seja um ato ilícito, isto é, que não seja permitido pelo direito, em si mesmo ou nas suas consequências; que o facto possa ser imputado a alguém, seja por dever a atuação culposa da pessoa, seja apenas por ser decorrente de uma atuação negligente;
- Que dessa atuação tenham sido produzidos danos;
- Que tais danos possam ser juridicamente considerados como causados pelo ato ou facto praticado.

---

<sup>33</sup>Lima, Pires de, e Varela, Antunes, com a colaboração de M. Henrique Mesquita, “Código Civil Anotado Vol. I”, Coimbra Editora, 1987.

<sup>34</sup>Varela, João Antunes de Matos, “Das obrigações em Geral Vol. I”, Almedina, 2000, pág. 567.

## 2. A Responsabilidade Civil nas Constituições Portuguesas

### 2.1 Relevância Constitucional da responsabilidade civil

*“O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”*

Artigo 22º da Constituição da República Portuguesa de 1976

Ao longo do século XIX as Constituições Portuguesas<sup>35</sup> não previam qualquer norma relativa à responsabilidade civil do Estado.<sup>36</sup> A Carta Constitucional de 23 de setembro de 1822, consagrava apenas, no seu art.º 14º, uma responsabilidade pessoal exclusiva dos funcionários públicos “por erros e abusos de poder”. No entanto, este regime excluía a responsabilidade exclusiva e solidária do Estado para com os seus funcionários.

Ao contrário da Carta Constitucional, a Constituição de 1933 apenas considerava no seu art.º 8º n.º 17º que os cidadãos teriam “*direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme dispuser a lei*”.

Foi apenas em 1930, com a redação conferida ao art.º 239º, do Código de Seabra, que se previu o regime da responsabilidade civil do Estado. A Lei passou a prever amplamente a responsabilidade solidária da administração pública para com os seus funcionários por atos ilícitos praticados no exercício das suas funções públicas.

---

<sup>35</sup>Constituição de 1822 à Constituição de 1976.

<sup>36</sup>Conforme supra identificado, foi com o famoso acórdão Blanco, de 8 de fevereiro de 1873, proferido pelo Tribunal de Conflitos Francês, que, pela primeira vez, se tentou fundar a obrigação de indemnizar os danos causados aos particulares por parte do Estado em princípios autónomos. E foi também com este acórdão que se estabeleceu a competência dos tribunais administrativos em matéria de responsabilidade do Estado.

Com a Constituição de 1976 consagrou-se o atual art.º 22º. Sob a epígrafe “responsabilidade das entidades públicas”, estabelece-se uma responsabilidade do Estado e não somente uma responsabilidade dos agentes que atuam em nome do Estado.<sup>37</sup>

O princípio constitucional fundamental da responsabilidade civil está amplamente consagrado no nº 1 do art.º 22º da Constituição da República Portuguesa.<sup>38</sup> Esta norma constitucional confere responsabilidade civil ou patrimonial às entidades públicas. Consagra assim, um dever geral do Estado em reparar danos que a sua atuação provoca.

Segundo Jorge Miranda, este preceito constitucional é de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e não deve ser interpretado isoladamente.<sup>39</sup> Este dever geral permite conceder dignidade constitucional aos princípios jurídico-constitucionais estruturantes do Estado de Direito, o princípio da constitucionalidade e legalidade da ação do Estado.<sup>40</sup>

Esta norma reveste uma natureza de garantia contenciosa, nestes termos, como refere o professor Fausto Quadros<sup>41</sup>. *“o artigo 22º parece consagrar o princípio da responsabilidade do Estado e das demais pessoas coletivas públicas em termos amplíssimos revestindo um carácter verdadeiramente inovador.”*

Foi ainda desencadeada a eventualidade, para efeitos de aplicação do preceito constitucional (art.º 22º da CRP), de ser invocada diretamente numa ação de indemnização contra o Estado.

Para o Professor Gomes Canotilho o art.º 22º estabelece uma regra constitucional imediatamente aplicável.<sup>42</sup> O Estado e as demais entidades públicas devem assumir a

---

<sup>37</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I,” Coimbra, 2007, pp. 425 a 427.

<sup>38</sup>Miranda, Jorge, “Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, Direitos Fundamentais”, Coimbra Editora, 2008, pág. 94.

<sup>39</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I,” Coimbra, 2007, pp. 347 a 353.

<sup>40</sup>Foi apenas no texto constitucional de 1976 que se estabeleceu a ideia de responsabilidade civil dos atos públicos.

<sup>41</sup>Quadros, Fausto de; Mesquita, Maria José Rangel de; Rodrigues, Luís Barbosa; Garcia, António Dias; Silva, José Luís Moreira, “Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública”, Almedina, 2004, pp.125 e 126

<sup>42</sup>Também no AC. do STJ de 08/09/2009 a jurisprudência entende que a norma constitucional deve ser diretamente aplicada pelos Tribunal, a fim de garantir a proteção pelos direitos, liberdades e garantias.

responsabilidade civil por todos os danos causados aos particulares decorrentes do exercício dos poderes públicos.

Também Rui Medeiros entende que os particulares têm direito a ser indemnizados pelos atos danosos praticados pelo Estado no decorrer de uma atuação ilícita e censurável, mesmo na ausência de Lei concretizadora.<sup>43</sup>

Gomes Canotilho defende que, na falta de uma Lei ordinária, o art.º 22 da CRP cabe aos Tribunais criar “*uma norma de decisão*” com vista à sua aplicação direta.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>Medeiros, Rui, “Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado,” pág. 122, e “A responsabilidade civil pelo ilícito legislativo no quadro da reforma do DL n.º 48 051, Cadernos da Justiça Administrativa nº 27 (maio/junho 2001), Coimbra Editora, 2002, pág. 194.

<sup>44</sup> Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Coimbra, pág. 170.

### 3. Responsabilidade civil administrativa

#### 3.1 Evolução da responsabilidade civil administrativa

Foi no século XIX, em França, que a conceção de um Estado liberal direcionado para o bem comum do cidadão deu os primeiros passos. O Estado assumir-se-ia como detentor de um poder limitado sujeito aos limites de responsabilidade civil por atos ilícitos cometidos no exercício das diversas funções públicas.<sup>45</sup> Foi também em França que, no acórdão *ARRÊT BLANCO*<sup>46</sup> (*acórdão proferido em 08/02/1873 pelo Tribunal dos Conflitos Francês*), se fez a primeira tentativa de responsabilizar o Estado pelos prejuízos causados a um particular, no decorrer da função administrativa.<sup>47</sup>

No direito Português o CC de 1867 previa o regime da irresponsabilidade do Estado por prejuízos praticados no decorrer do exercício da sua atividade. Apenas os seus funcionários, a título pessoal, poderiam ser responsabilizados pela prática de atos ilegais<sup>48</sup>. Na década de 30, com a revisão do código administrativo e do código de Seabra, regulamentou-se um esboço do princípio da responsabilidade do Estado e das autarquias. O Estado assumia-se agora como responsável solidário dos prejuízos causados pelos seus funcionários. Esta responsabilidade solidária apenas se poderia aplicar se, desde logo, tivessem sido observados todos os deveres de cuidado e formalidades essenciais por parte do funcionário.<sup>49</sup>

Em 1966, no anteprojeto do novo CC, comandado por Vaz Serra, consagrou-se a responsabilidade civil administrativa por atos de gestão privada, deixando para Lei

---

<sup>45</sup>Influências das teorias de Bodin e de Hobbes

<sup>46</sup>Este acórdão sustentou que a responsabilidade extracontratual da administração por atos de gestão pública não podia ser disciplinada pelo Código Civil.

<sup>47</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, Coimbra, 1974, pp. 45 a 55.

<sup>48</sup>À data, era consagrada a responsabilidade provada dos magistrados.

Artigo 2401º “Os juízes serão irresponsáveis nos seus julgamentos, exceto nos casos em que, por via de recursos competentes, as suas sentenças forem anuladas ou reformuladas por sua ilegalidade, e se deixar expressamente aos lesados direito salvo parac haverem perdas e danos, ou se os mesmo juízes forem multados ou condenados nas custas, em conformidade do código de processo”.

<sup>49</sup> Neste sentido, art.º 367º do Código Administrativo do código civil de 1867.

especial o regime da responsabilidade civil extracontratual por atos de gestão pública. Esta lacuna apenas veio a ser colmatada com a entrada em vigor do D.L. n.º 48 051, de 21 de novembro de 1967. Este regime veio a manifestar-se insuficiente, uma vez que não previa a responsabilidade do Estado pelas práticas de atos legislativos e jurisdicionais. Contudo, vários autores entenderam à época que a responsabilidade civil decorrente do exercício da função jurisdicional já estaria consagrada no art.º 22º da CRP<sup>50</sup>.

Apesar da necessidade de reformular este regime legal, foi apenas em 2008 que a Assembleia da República aprovou um novo diploma. Trata-se da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que aprova em anexo o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas (RRCEE). Este regime já conheceu uma alteração, constante da Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

### **3.2 Aspetos Gerais da Responsabilidade Civil Administrativa**

No desempenho das suas funções, a Administração Pública deveria atender ao princípio da legalidade e da realização do interesse público. Esta exigência advém do Estado social de direito, que determina que, caso isso não se verifique terá de ser responsabilizada. A utilização do termo responsabilidade “civil” apenas reflete a obrigação que a Administração Pública tem em indemnizar os danos provocados na esfera jurídica de um particular.

A responsabilidade civil administrativa decorre de um conjunto de circunstâncias das quais emerge, para o Estado e demais órgãos da Administração Pública, a obrigação de indemnizar por prejuízos causados a terceiros, no decorrer da prática da atividade administrativa<sup>51</sup>. Consiste na obrigação de uma pessoa coletiva pública de indemnizar os danos causados no exercício do seu poder público.

---

<sup>50</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes, “Responsabilidade Civil do Estado por Danos Decorrentes do não Exercício Culposo da Função Legislativa, anotação ao acórdão de 07 de maio de 2002”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, 2001.

<sup>51</sup>Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008, pág. 11.

Para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos a responsabilidade civil administrativa poderá ser definida como “ *o conjunto de circunstâncias da qual emerge, para a administração e para os seus titulares de órgãos, funcionários ou agentes, a obrigação de indemnização pelos prejuízos causados a outrem no exercício da atividade administrativa* ”<sup>52</sup>

A responsabilidade Civil Administrativa pode ser classificada quanto: (A) ao título de imputação do prejuízo; (B) à natureza da posição jurídica subjetiva violada; e (C) ao ramo do direito pela qual é regulada.

No que diz respeito ao título de imputação do prejuízo a responsabilidade civil administrativa pode traduzir-se em:

- Responsabilidade extracontratual, resultando de uma conduta censurada pela ordem jurídica;
- Responsabilidade pelo risco, resultando de uma conduta reprovada pela ordem jurídica no decorrer da prática de uma atividade perigosa;
- Responsabilidade pelo facto lícito, decorrente da necessidade de compensar alguém pelos sacrifícios que lhe sejam imputados, em benefício do interesse público, através de medidas juridicamente conformes.

Olhando para a natureza da posição jurídica violada, a responsabilidade pode ser contratual ou extracontratual.

---

<sup>52</sup>Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008, pág. 11.

## 4. A Responsabilidade civil do Estado

### 4.1 Aspetos gerais da responsabilidade civil do Estado

Da Constituição da República Portuguesa, n.º 1 do art.º 266º e n.º 1 do art.º 18º, resulta a proibição da prática de danos por parte da Administração Pública na esfera jurídica dos particulares. Assim, conforme os princípios gerais do direito dispõem, sempre que uma ação cause prejuízo a um terceiro de boa fé, a Administração terá a obrigação de ressarcir todos os danos causados.

A base de fundamentação da responsabilidade civil dos particulares não é totalmente divergente da responsabilidade civil do Estado.

Até meados do séc. XIX desconhecia-se a ideia de que o Estado, perante a prática de atos lesivos às pessoas e ao seu património, tivesse o dever de suportar tais atos, traduzindo-se na obrigação de indemnizar. Contudo, o nascer de um Estado liberal intervencionista, consciente do princípio da legalidade e apto ao alargamento económico e social, fez com que esta ideia, de responsabilização do poder público, se tornasse cada vez mais premente. Historicamente, o Estado assumia-se como completamente irresponsável perante os atos praticados pelos seus agentes no exercício das funções públicas.<sup>53</sup>

A regra da irresponsabilidade do Estado era inicialmente consagrada pelo legislador português. Nos art.ºs 2399º e 2400º do Código de 1867 o Estado não só estabeleceu a inteira irresponsabilidade perante qualquer ato praticado pelos seus funcionários, como estabeleceu a irresponsabilidade do próprio funcionário “*pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei.*”<sup>54</sup> Ainda assim, a existir qualquer tipo de responsabilidade de reparação do dano causado, o Estado não poderia ser responsabilizado.

---

<sup>53</sup> Ideia essa que permaneceu até meados do século XIX no Direito inglês pela expressão “The King can do no wrong”.

<sup>54</sup> Artigo 2399º do Código Civil de 1867.

Apenas em 1930, com o Código de Seabra, é que o legislador previu, pela primeira vez, a responsabilidade solidária do Estado pelos atos praticados pelos seus funcionários no exercício das suas atividades profissionais.<sup>55</sup> *“Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduações que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhes são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei, sendo neste caso, solidariamente com eles responsáveis as entidades de que forem serventuário”*- Art.º 2399º do CC de Seabra alterado pelo DL n.º 19/126, de dezembro de 1930

O Código Administrativo de 1936 previu a responsabilidade civil do Estado. Contudo, no art.ºs.º 366º e 367º o legislador apontava que se poderia aplicar o regime da responsabilidade do Estado apenas quando um funcionário praticasse atos que demonstrassem o incumprimento legal das suas atribuições.<sup>56</sup>

Em 1966, com a entrada em vigor do novo Código Civil, foi consagrado um novo regime da responsabilidade do Estado e da Administração Pública pelos danos causados no exercício da sua atividade de gestão privada.<sup>57</sup> Os atos de gestão privada são atos em que a Administração Pública atua sob as normas de direito privado. A Administração atua sem utilizar os seus poderes de autoridade pública. *“O Estado e demais pessoas colectivas públicas, quando haja danos causados a terceiro pelos seus órgãos, agentes ou representantes no exercício de actividades de gestão privada, respondem civilmente por esses danos nos termos em que os comitentes respondem pelos danos causados pelos seus comissários.”* – art.º 501º do Código Civil de 1966.

Este novo regime prevê expressamente que o Estado é responsável solidariamente apenas quando seja demonstrada a culpa do órgão e sobre ele recaia a obrigação civilística de indemnizar.<sup>58</sup>

Com a entrada em vigor deste regime, o Estado apenas prevê a sua responsabilidade objetiva de forma bastante indireta. Ou seja, para que haja obrigação do

---

<sup>55</sup> Amaral, Diogo Freitas do, “Direito Administrativo, Volume I.”, Almedina, 2008 pp. 466 e 467.

<sup>56</sup> Amaral, Diogo Freitas do, “Direito Administrativo, Volume I.”, Almedina, 2008, pp. 468 a 470.

<sup>57</sup> CAUPERS, João, “Introdução ao Direito Administrativo”, Lisboa, 2009, pp. 327 a 331.

<sup>58</sup> Amaral, Diogo Freitas do, “Direito Administrativo, Volume I.”, Almedina, 2008 pág. 487.

Estado em indemnizar pelo dano causado, é necessário o preenchimento dos requisitos previstos no art.º 483º do Código Civil.

Freitas do Amaral refere ainda que o Estado, apenas é responsabilizado numa primeira linha. O Estado é apenas garante de uma indemnização que recaia sobre os seus funcionários, exigindo, posteriormente e na maioria das vezes, o direito de regresso aos seus funcionários dos encargos com a indemnização.

Perante irregularidades e lacunas neste novo regime, o legislador criou, em 1967, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual e demais Pessoas Coletivas por atos de gestão pública<sup>59</sup>. Este regime veio regular Condutas da Administração Pública na sua posição de autoridade, adotadas sob a égide de regras e princípios de direito administrativo. Com o progredir do papel do Estado na sociedade passou a ser necessário que o legislador consagrasse outras realidades jurídicas. Neste sentido foi criada a Lei n.º67/2007 de 31 de Dezembro, regulando atualmente, a responsabilidade civil extracontratual do Estado, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 38/2008, de 17 de Julho.

Na Constituição de 1976, o legislador passou a prever um amplo regime em matéria de responsabilidade. O legislador constituinte imputou ao Estado a responsabilidade em indemnizar aquele que fora lesado no decorrer de processos penais, nos termos do n.º 5 do art.º 29º; ao Estado cabe ainda, nos termos do n.º 2 do art.º 62º, indemnizar o terceiro que tiver algum de seus bens requisitados ou expropriados pelo interesse da coletividade.

---

<sup>59</sup> Também a jurisprudência do Acórdão do Tribunal de Conflitos do STA faz a distinção entre atos de gestão pública e privada, no processo de 17 de Maio de 2007 “actos de gestão pública são os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público, isto é, no exercício de uma função pública, sob o domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coerção; actos de gestão privada são os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração em que esta aparece despida de poder e, portanto, numa posição de paridade com o particular ou os particulares a que os actos respeitam, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular com inteira subordinação às normas de direito privado”.

## 4.2 O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das entidades públicas

A Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, aprovou um novo regime da responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais entidades públicas. Este novo regime passou a prever a responsabilidade do Estado para os atos legislativos ou jurisdicionais.<sup>60</sup>

Segundo Menezes Leitão este novo regime, contrariamente ao que acontecia com o regime anterior, veio diminuir o instituto de proteção do Estado e das entidades públicas que o legislador, até agora, previa.<sup>61</sup>

De acordo com art.º 1º da Lei n.º 67/2007, o legislador aprovou a ampliação da responsabilidade direta do Estado pelos danos que ocorram do funcionamento anormal dos serviços<sup>62</sup>. Relativamente ao seu âmbito material, o legislador previu a responsabilidade do Estado pelos danos praticados no exercício das funções administrativa, legislativa e jurisdicional.

- *“A responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais pessoas colectivas de direito público por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa rege-se pelo disposto na presente lei, em tudo o que não esteja previsto em lei especial.*
- *Para os efeitos do disposto no número anterior, correspondem ao exercício da função administrativa as acções e omissões adoptadas no exercício de prerrogativas de poder público ou reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo.”*

No decorrer do âmbito subjetivo, o legislador alargou o âmbito de aplicação. Com a introdução deste novo regime, as pessoas coletivas de direito privado que atuem no âmbito do domínio público passam também a ser abrangidas por este regime.

---

<sup>60</sup>Cadilha, Carlos Alberto Fernandes, “O Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas Anotado”, Coimbra Editora, 2008, pág. 23 e ss.

<sup>61</sup>Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes “A responsabilidade Civil das Entidades Reguladoras, in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia V. 3”, Coimbra Editora, 2010, pp. 113-122.

<sup>62</sup>Nos termos do art.º 9º da Lei n.º 67/2007 o funcionamento anormal dos serviços é considerado ilícito.

A Lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro faz a distinção entre a responsabilidade subjetiva e objetiva do Estado. No art.º 7º trata a responsabilidade subjetiva pela prática de atos ilícitos.<sup>63</sup>

*“O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício. “- art.º 7º nº 1 da Lei nº 67/2007*

O Estado será responsável solidariamente quando o dano for resultante de ações ou omissões ilícitas cometidas com dolo ou culpa grave, ou seja, quando os funcionários no decorrer da sua atividade pública, pratiquem atos com “diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo”.<sup>64</sup>

Por outro lado, o legislador previu a responsabilidade solidária objetiva no seu art.º 11º da Lei n.º 67/2007 quando a intervenção do terceiro tenha concorrido para o agravamento dos danos causados.<sup>65</sup>

*“1 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem pelos danos decorrentes de actividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos, salvo quando, nos termos gerais, se prove que houve força maior ou concorrência de culpa do lesado, podendo o tribunal, neste último caso, tendo em conta todas as circunstâncias, reduzir ou excluir a indemnização.*

*2 - Quando um facto culposo de terceiro tenha concorrido para a produção ou agravamento dos danos, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público respondem solidariamente com o terceiro, sem prejuízo do direito de regresso.”- Art.º 11º da Lei n.º 67/2007*

---

<sup>63</sup>A responsabilidade civil administrativa delitual deve preencher cumulativamente os pressupostos de aplicação da responsabilidade civil: facto voluntário (art.º 7º RRCEC), ilicitude (art.º 9º RRCEC), culpa (art.º 10º RRCEC), dano (art.º 7º RRCEC), e nexo de causalidade (art.º 7º RRCEC).

<sup>64</sup> Nos termos do art.º 8º Lei n.º 67/2007.

<sup>65</sup> Andrade, José Carlos Vieira de “Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova Lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos”, revista de legislação e de jurisprudência ano 137.º N.º 3951 julho-agosto 2008.

No decorrer desta responsabilidade importa atender às teorias da imputação do risco:

- A teoria da criação do risco refere que a responsabilidade se funda na exigência de que quem cria um risco responda pelos seus resultados;
- A teoria do risco proveito refere que a responsabilidade se funda na exigência de que quem retira partido de uma atividade, responde pelos riscos que resultem da prática dessa atividade;
- A teoria do risco de autoridade assegura que a responsabilidade recai na esfera jurídica de quem tem sob o seu controlo a atividade. A formulação do n.º 1 do art.º 11º do RRCEC parece sugerir a aplicação desta teoria.

Por último, a responsabilidade administrativa pela prática de um ato lícito encontra-se prevista no art.º 16º: *“O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público indemnizam os particulares a quem, por razões de interesse público, imponham encargos ou causem danos especiais e anormais, devendo, para o cálculo da indemnização, atender -se, designadamente, ao grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado.”* - Art.º 16º da Lei n.º 67/2007

Existem duas modalidades de responsabilidade civil por factor lícito: pelo sacrifício de bens pessoais e por danos causados em Estado de necessidade, presente no art.º16º RRCEC.<sup>66</sup> A segunda modalidade consiste na não reconstituição da situação atual hipotética.<sup>67</sup>

Importa ainda referir que a responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional se encontra prevista nos art's.nº 12º a 14º. A responsabilidade no decorrer do exercício da função política e legislativa encontra-se prevista no art.º 15º.

---

<sup>66</sup> Como requisitos temos o facto voluntário, a licitude do ato, o dano e o nexo de causalidade.

<sup>67</sup> Evidenciada nos art's.º 45º, 49º, 102º/5, 166º e 178º CPTA.

## 5. A relação Jurídica Tributária

### 5.1 A relação estabelecida entre o sujeito passivo e a Administração Fiscal

Da matéria da liquidação de tributos resultam vários vínculos jurídicos que põem frente a frente o sujeito passivo e o Estado. Desta relação resulta o direito por parte do Estado de exigir ao sujeito passivo a prestação de um determinado tributo. Ou seja, pela prática de um determinado facto gerador o sujeito passivo fica adstrito à realização de uma prestação de natureza tributária.<sup>68</sup>

A relação jurídica tributária constitui-se, nos termos do art.º 36º da LGT, através da verificação do facto tributário. A obrigação de pagamento de imposto nasce da ocorrência de factos geradores<sup>69</sup> praticados pelo contribuinte.

A dinâmica da obrigação de pagamento de imposto é identificada por três instantes distintos: a constituição da obrigação de pagamento de imposto, a liquidação do imposto e o pagamento ou cobrança do imposto com a conseqüente extinção do imposto.

Desta relação jurídica fiscal entre a Administração Pública do Estado e o sujeito passivo<sup>70</sup>, o que se impõe à autoridade do Estado é o rigoroso cumprimento dos princípios orientadores da atuação da Administração Fiscal e das normas constitucionais da relação jurídica tributária, consagradas nos nº 3 do art.º 103º e no nº 2 do art.º 266º ambos da CRP. No decorrer deste entendimento e seguindo os argumentos de Vital Moreira e Gomes Canotilho<sup>71</sup>, a norma constitucional presente no nº 3 do art.º 103º “*estabelece uma espécie de direito de resistência à imposição de execuções fiscais inconstitucionais ou ilegais*”, quer isto dizer que a relação tributária não depende apenas da vontade das partes, mas sim da observância das normas legais orientadoras do facto tributário.

---

<sup>68</sup>Carlos, Américo Brás, “Impostos - Teoria Geral - 5a Edição”, Almedina, Cap. III.

<sup>69</sup>Estes factos geradores estão previstos nas normas de incidência dos respetivos impostos. As rendas, os juros, as pensões ou os salários, auferidos por residentes ou não residentes, são exemplos de rendimentos que, obtidos no território português, geram a obrigação de pagamento de imposto.

<sup>70</sup>Nabais, José Casalta, “Direito Fiscal”, Almedina, 2010, pp. 234 e ss.

<sup>71</sup>Canotilho, Jorge Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I”, Coimbra Editora, 2007, pág. 1092.

## 5.2 O procedimento de liquidação e cobrança dos tributos

Até meados do século passado, a gestão e liquidação de impostos representava um sistema bastante simples e básico, traduzindo-se numa essencial gestão pública. A liquidação e a respetiva cobrança do imposto seriam da competência da Administração Fiscal. A atuação da Administração Fiscal limitava-se apenas a um procedimento de liquidação e respetiva cobrança de imposto, não havendo lugar à fiscalização dos sujeitos passivos. Tudo isto se traduziria numa menor dificuldade de a Administração Fiscal ser condenada por liquidação e cobrança ilegal de imposto. O contribuinte não tinha, como atualmente, um papel ativo na liquidação do imposto.

Atualmente, o pagamento de impostos constitui o principal dever do contribuinte.<sup>72</sup> No ordenamento jurídico português, a Administração Fiscal assume uma posição de controlo bastante ativo, tendo como principal função controlar, supervisionar e fiscalizar os atos de liquidação e cobrança dos seus sujeitos passivos. Os sujeitos passivos da relação tributária passaram a ter um papel atuante no procedimento de liquidação de imposto. Hoje em dia, atendendo ao facto de ser o contribuinte a quem compete proceder ao pagamento por conta e à autoliquidação de grande partes dos tributos dos tributos, assiste-se a uma privatização dos procedimentos de liquidação e cobrança do imposto, uma vez que cabe ao sujeito passivo a iniciativa do pagamento<sup>73</sup>

O ato de liquidação de imposto é um ato praticado pela Administração Fiscal no decorrer do exercício de funções do poder público sendo um ato regulado por normas e princípios do direito administrativo.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Nos termos do art.º 31º da LGT

<sup>73</sup> Morais, Rui Duarte, “Manual de Procedimento e Processo Tributário”, Almedina, 2012 pág. 196

<sup>74</sup> José Casalta Nabais, “Direito Fiscal”, 3ª Edição, Coimbra, 2010, pp. 316 e ss.

### 5.3 Procedimento de Liquidação

Importa reter que o procedimento de liquidação, segundo Carla Castelo Trindade e Serena Neto, consiste numa “*operação através da qual se aplica a taxa de imposto à matéria tributável, apurando-se, assim, o valor devido pelo contribuinte.*”<sup>75</sup>. Neste sentido, o procedimento de liquidação de imposto poderá ser efetuado de duas formas.

Por um lado, a liquidação poderá ser efetuada pelo próprio sujeito passivo, através do procedimento de autoliquidação. Este procedimento integra a forma mais comum de liquidação de imposto, cabendo ao sujeito passivo o cálculo do imposto do imposto devido.<sup>76</sup> Carla Castelo Trindade e Serena Neto afirmam que se pode mesmo falar numa “*privatização do procedimento tributário*”, tendo a Autoridade Tributária apenas um papel de controlo do cumprimento desta obrigação por parte do sujeito passivo.<sup>77</sup>

Por outro lado, o procedimento de liquidação é efetuado através da liquidação administrativa, neste caso é a Autoridade Tributária que é competente para o cálculo do imposto. No que lhe concerne, a liquidação administrativa praticada pela Autoridade Tributária poderá ser oficiosa ou adicional. A liquidação será oficiosa quando o sujeito passivo não cumpra devidamente a sua obrigação de autoliquidar o imposto devido. Por sua vez, a liquidação é adicional<sup>78</sup>, quando se segue a outros atos de liquidação administrativa (oficiosa ou simples) ou de autoliquidação.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Processo, Arbitragem e Execução”, Almedina, 2017, pág. 457.

<sup>76</sup> Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Processo, Arbitragem e Execução”, Almedina, 2017, pp. 459 e ss.

<sup>77</sup> Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Processo, Arbitragem e Execução”, Almedina, 2017, pp. 64 e 65.

<sup>78</sup> No entender do STA Proc. Nº 0909/06 de 17 de janeiro de 2007 “A liquidação adicional pressupõe que tenha havido uma liquidação anterior relativamente ao mesmo facto tributário, ao mesmo sujeito passivo e ao mesmo período de tempo e que aquela, por erro de facto ou de direito ou por uma omissão ou exactidão, tenha determinado a cobrança de um imposto inferior ao devido. A liquidação adicional destina-se, assim, a corrigir ou rectificar a uma liquidação deficiente e, como tal, não é independente desta devendo, por isso, reger-se pelas normas que lhe presidiram”.

<sup>79</sup> Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Procedimento, Princípios e Garantias”, Almedina, 2017, pp. 461 e ss.

## 5.4 Procedimento de cobrança

Na sequência do procedimento de liquidação sucede-se a sua cobrança. Segundo Carla Castelo Trindade e Serena Neto o procedimento de cobrança “*é o conjunto de atos, em regra da Administração Tributária, dirigidos ao pagamento pelo contribuinte ou substituto tributário do tributo*”<sup>80</sup>. Ou seja, “*a cobrança dos tributos consiste na operação através da qual o valor dos tributos ingressa nos cofres do Estado*”<sup>81</sup>.

Todo o procedimento tendente à cobrança de tributos está assente num ato administrativo da Administração Tributária de liquidação de tributos. Nos termos do art.º 78º do CPPT o ato de cobrança reveste a forma de cobrança voluntária ou cobrança coerciva. A cobrança voluntária consiste no pagamento do imposto por iniciativa do contribuinte no prazo determinado pela Lei, nos termos do art.º 84º do CPPT. O procedimento de cobrança coerciva caracteriza-se pela realização coativa do pagamento do imposto.

## 5.5 Problemas resultantes da relação Jurídica Tributária

A relação jurídica tributária, sendo geralmente potenciadora de conflitos, deve orientar-se pela prossecução do interesse público, respeitando os princípios orientadores da igualdade, da justiça e da legalidade. Estando o Estado sujeito à aplicação dos princípios constitucionais<sup>82</sup>, apenas poderá liquidar tributos nos termos previstos pela Lei. Contudo, apesar da sua atuação estar subordinada à Lei, situações há em que a Autoridade Tributária não cumpre com os princípios aos quais está adstrita.

---

<sup>80</sup>Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Procedimento, Princípios e Garantias”, Almedina, 2017, pág. 464

<sup>81</sup>Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário Procedimento, Princípios e Garantias”, Almedina, 2017, pág.467

<sup>82</sup>Nomeadamente o princípio da legalidade nos termos do artigo 103º nº 3 da CRP.

Jorge Lopes de Sousa reconhece que, mesmo não tendo ocorrido cobrança indevida dos tributos, poderão verificar-se lesões na esfera jurídica dos particulares tanto em sede de execução fiscal como nos restantes atos praticados pela AT<sup>83</sup>.

Pela sua própria natureza, da relação jurídica tributária podem gerar-se situações prejudiciais para o sujeito passivo em que tenha existido para o sujeito passivo cobrança indevida do imposto exigido. Nestes termos, o sujeito passivo tem ao seu dispor meios com vista a impugnar o imposto indevidamente liquidado. No decorrer da utilização dos mecanismos de impugnação, o ato de liquidação pode revelar-se ilegal. Para além do mais, e sendo a liquidação anulável ou nula<sup>84</sup> por si própria, não invalida que a mesma não tenha já causado danos na esfera jurídica do sujeito passivo. Neste ponto, e atendendo ao disposto no princípio constitucional da responsabilidade civil, cabe à Administração Fiscal reparar os danos que causou. Ou seja, tendo a atuação da Administração Fiscal repercutindo-se negativamente na esfera jurídica do sujeito passivo, este tem direito a ser compensado dos danos que sofreu. Posto isto, importa ainda mencionar que, não tendo a relação tributária cariz contratual, apenas se poderá entender que a reparação dos danos decorrentes da liquidação ilegal de tributos apenas poderá dar origem a responsabilidade civil extracontratual<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Jorge Lopes de Sousa identifica que podem ocorrer danos decorrentes de “atos de apreensão ilegais (de bens de quem não é responsável pelo pagamento, de bens que não podem ser penhorados, de bens em excesso, etc.) e vendas em execução fiscal que vêm a ser anuladas (situação que pode gerar danos não só para o comprador como para terceiros)” Lopes de Sousa afirma ainda que poderão existir “prejuízos provocados no âmbito de inspeção tributária, derivados da adoção de medidas cautelares (art. 30+, nº1, do RCPIT)”; Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 17.

<sup>84</sup> Nos termos dos arts.º 133.º e 135.º do CPA.

<sup>85</sup> Nesse sentido, Rebelo de Sousa, Marcelo e Salgado, André Matos, “Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Edição Dom Quixote, 2008, pág. 16.

## **6. A responsabilidade civil e a Lei Fiscal**

### **6.1 O regime da responsabilidade previsto na Lei Fiscal**

Quando falamos em responsabilidade extracontratual por uma liquidação ilegal, a Autoridade Tributária tem tendência para ignorar o dever de indemnizar atempadamente e de forma justa.

No âmbito das relações jurídico tributárias, que nos termos do nº 2 do art.º 1 da LGT<sup>86</sup> são consideradas as relações que a Administração Fiscal estabelece com os sujeitos passivos singulares ou coletivos, geram-se muitas vezes situações de onde resultam danos patrimoniais para o contribuinte. Estes atos que lesam o contribuinte são muitas vezes resultado de cobranças indevidas de imposto ou retenções injustificadas de determinados montantes.

Esta relação jurídica tributária estabelecida entre a Administração Fiscal e os contribuintes é potencialmente geradora de atos lesivos para o património de ambas as partes, quer sejam atos ou omissões ilegais dos contribuintes, quer sejam cobranças indevidas por parte da Administração Fiscal.

Para reparar os danos decorrentes de uma atuação ilegal dos contribuintes concebeu-se um mecanismo de reparação através do pagamento à Autoridade Tributária de juros compensatórios<sup>87</sup> e juros de mora<sup>88</sup>. Da atuação ilegal da Administração Fiscal resultam danos para o contribuinte que serão compensados através do pagamento de juros indemnizatórios e juros de mora.

---

<sup>86</sup> Figueira Luís e Jobling, Carla “Lei Geral Tributária Anotada”, Coimbra Editora, 2013, pág. 9.

<sup>87</sup> Nos termos do art.º 35 a AT” tem direito ao pagamento de juros compensatórios de forma a ser compensada pela perda de disponibilidade de uma quantia que não foi liquidada atempadamente” Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário Procedimento, Princípios e Garantias”, Almedina, 2017, pág.314.

<sup>88</sup> Nos termos do art.º 44 da LGT a AT tem direito ao pagamento de juros de mora quando” o sujeito passivo não pague determinada dívida tributária no prazo legalmente fixado”. Cfr. Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário Procedimento, Princípios e Garantias”, Almedina, 2017, pp. 316 e 317.

No entanto, para o contribuinte ter direito à compensação dos seus danos terá de se verificar uma das situações amplamente descritas nos arts. 43<sup>89</sup>, 53<sup>o</sup> e 100<sup>o</sup> da LGT, sendo necessário a verificação de determinados pressupostos para que exista o direito a juros indemnizatórios, assim, nos termos do n.º 1 do art.º 43<sup>o</sup> devem verificar-se os seguintes pressupostos:

- Que haja um erro num ato de liquidação de um tributo;
- Que ele seja imputável aos serviços diretamente ou por via de orientações genéricas publicadas;
- Que a existência desse erro seja determinada em processo de reclamação graciosa ou de impugnação judicial;
- Que desse erro tenha resultado o pagamento de uma dívida tributária em montante superior ao legalmente devido.

Casalta Nabais entende que estamos perante *“limitações da responsabilidade que, em geral, podem conduzir a uma indemnização insuficiente, ou mesmo manifestamente insuficiente para o ressarcimento dos efetivos danos sofridos pelo devedor fiscal”*<sup>90</sup>. Deste modo, importa afirmar que os danos que não estejam especificamente previstos na LGT deverão, ainda assim, ser ressarcíveis, conforme resulta das normas constitucionais da responsabilidade civil do Estado<sup>91</sup>.

Assim, e conforme supra identificados, a responsabilidade civil que decorre da prática de atos ilegais por parte da Administração Tributária, é a responsabilidade civil extracontratual. Nestes termos, e de acordo com o acolhido por Casalta Nabais<sup>92</sup>, é aplicado o regime da responsabilidade civil decorrente da função administrativa do Estado e das demais entidades pública.

---

<sup>89</sup> Com efeito, Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, refere que:” a previsão, no art. 43.º da LGT (...) terá de ser interpretada não como uma indicação exaustiva dos casos em que os contribuintes têm direito a ser indemnizados por actos da Administração Tributária, mas como uma listagem de situações em que é de presumir a existência de um prejuízo para os contribuintes e a responsabilidade da Administração Tributária pela ocorrência do mesmo.”

<sup>90</sup>Guimarães, Vasco Branco, “A Responsabilidade Civil da Administração Fiscal” pág. 21.

<sup>91</sup>Nos termos do art.º 22º CRP.

<sup>92</sup>Nabais, José Casalta “Responsabilidade Civil da Administração Fiscal”, revista de Fiscalidade nº 33, Instituto Superior de Gestão”, pág.11.

## 7. A responsabilidade civil da Autoridade Tributária

### 7.1 A reparação dos danos provenientes da prática de atos ilegais

Sendo o objeto de estudo apenas a prática de atos ilegais, importa ter presente que nos dedicaremos ao estudo do regime da responsabilidade civil extracontratual decorrente da prática de atos ilícitos.<sup>93</sup>

Mesmo considerado que os danos decorrentes da prática de atos ilegais devem ser ressarcidos, este direito ao ressarcimento depende da aplicação do regime da responsabilidade civil da Administração Fiscal. Neste sentido, é hoje unânime na doutrina e na jurisprudência<sup>94</sup> que a consagração deste direito dependerá ainda da verificação dos pressupostos supra identificados do regime da responsabilidade civil nos termos do art.º 483º do CC.

Reconhecendo, desde já, que a aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas está dependente da verificação de vários pressupostos tais como: facto voluntário, ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade, importa dissecar cada um destes pressupostos na perspetiva da responsabilidade extracontratual do Estado e da Administração Fiscal:

**Facto Voluntário** - Para estarmos perante factos que fundamentem o regime da responsabilidade civil exige-se que se tratem de *“ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício”* e que da atuação da Administração Tributária resulte a *“violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”*<sup>95</sup>. O art.º 9º do RRCEE identifica que *“também existe ilicitude*

---

<sup>93</sup> Não descorando, contudo, que poderá existir responsabilidade decorrente da prática de atos lícitos e responsabilidade pelo risco.

<sup>94</sup> Neste sentido, Ac. do STA proc. nº 1164/06 de 17/01/2007 e Ac. do STA proc. nº 700/09 de 28/10/2009

<sup>95</sup> Nos termos do art.º 22 da CRP

*quando a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos resulte do funcionamento anormal do serviço”<sup>96</sup>*

No entender de Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>97</sup> a norma da constituição impõe que, para estarmos perante um facto gerador de responsabilidade civil, a autoridade tributária deve atuar no exercício de autoridade das suas funções públicas e que, do decorrer dessas funções, resulte a prática de um ato lesivo para o sujeito passivo<sup>98</sup>. Ou seja, terá sempre de existir uma dependência entre: a ocorrência do facto, no exercício de poderes públicos de autoridade, e que, desse mesmo facto, resulte um dano para o sujeito passivo.

**Ilicitude** - No âmbito do regime da responsabilidade extracontratual do Estado e das demais entidades públicas o pressuposto da ilicitude está previsto nos termos do art.º 9º do RRCEE, que considera que existe ilicitude quando está em causa a ofensa a direitos e interesses legalmente protegidos<sup>99</sup> resultantes do anormal funcionamento dos serviços.

A constituição, nos seus art’s.º 22º e n.º 3 do 103º faz referência ao pressuposto da ilicitude para se verificar uma situação geradora de responsabilidade civil. Segundo as normas constitucionais é necessário que a Administração Fiscal não tenha atuado com a observância de deveres de cuidado, violando direitos, liberdades e garantias. Assim, sempre que se verifique a violação de algum direito subjetivo reconhecido pelo legislador o Estado tem o dever reparar o prejuízo causado.<sup>100</sup> Para além do mais, é a própria Constituição que reforça a obrigação da Administração Fiscal em atuar de acordo com o

---

<sup>96</sup> Neste caso Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 20- Identifica que, havendo ilicitude, poderão existir causas que a justifiquem nos termos do art. 3 nº 2 do CPA. Contudo, segundo a opinião de Jose Lopes de Sousa “no âmbito da atividade da Administração Tributária não parece poder configurar-se situações de afastamento da ilicitude com fundamento em Estado de necessidade (...) designadamente na liquidação e cobrança de tributos, uma vez que há, no art. 103º nº 3 da CRP, um imperativo constitucional da observância do princípio da legalidade”.

<sup>97</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I,“ Coimbra, 2007, pp. 434.

<sup>98</sup>Neste sentido também entende a jurisprudência no Ac. do STA proc. nº 027053 de 12/06/1990.

<sup>99</sup>Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008, pág. 21.

<sup>100</sup>Canotilho, José Joaquim Gomes e Moreira, Vital, “Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I,“ Coimbra, 2007, pp. 436 e 437.

princípio da legalidade<sup>101</sup>, respeitando os interesses legalmente protegidos do sujeito passivo.<sup>102</sup>

**Culpa** - Para estamos perante um ato suscetível de gerar responsabilidade civil extracontratual, é necessário que a Administração Fiscal tenha atuado com culpa. A culpa é usualmente entendida como sendo “*um juízo de reprovação ou censura do direito relativamente à conduta de quem teve o comportamento lesivo*”<sup>103</sup> A doutrina entende que da culpa se podem extrair duas modalidades: a mera culpa ou negligência<sup>104</sup> e o dolo<sup>105</sup>.

Quando estejam em causa atos jurídicos, nos termos do art.º 10º do RRCEE, a culpa deve ser avaliada segundo um nível de comportamento que seria regularmente exigido a um funcionário em funções idênticas às praticadas pelo agente. Desta norma resulta a presunção da culpa leve, quando comprovada a existência de ilicitude ou omissão de um ato jurídico a culpa do funcionário ou serviço é presumida. Não cabe ao sujeito passivo ter de provar a atuação da Administração.<sup>106</sup>

A doutrina entende, que quando se trate de um dano decorrente do anormal funcionamento dos serviços, é suscetível de se imputar o dano à pessoa coletiva pública, de acordo com o n.º 4 do art.º 7º. Neste caso, o requisito da culpa não é indissociável da ilicitude pelo que não é utilizada qualquer presunção.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup>Ac. do STA proc. nº 0429/07 de 24/10/2007.

<sup>102</sup>Andrade, José Carlos Vieira de “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, 4.ª Edição, Coimbra, 2009, Almedina, pág. 84.

<sup>103</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 20.

<sup>104</sup>A negligência é consciente quando o agente atua com a possibilidade de existência do ilícito, a negligência é inconsciente quando o agente não previu a possibilidade de ocorrência de um dano.

<sup>105</sup>O dolo pode assumir três modalidades: no dolo direto o agente tem intenção de praticar o facto; o dolo necessário o agente não tinha intenção de atingir aquele resultado contudo previu-o como uma consequência possível; e o dolo eventual quando o agente age de acordo com a possibilidade de que dano poderá ocorrer.

<sup>106</sup>Em sentido oposto Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008, pág. 28,- por exemplo, consideram que não ser aplicáveis as presunções de culpa na responsabilidade civil do Estado e demais entes Públicos, pelo menos nos casos em que não existem “normas que determinem aplicação de tais presunções.

<sup>107</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 22.

No entanto, quando estejam em causa atos materiais praticados pela Administração Fiscal a culpa já não é presumida.<sup>108</sup> Nestes casos apenas se reconhecerá a existência de culpa quando a conduta da AT integrar uma infração qualificada por Lei.

109

**Dano** - O pressuposto de verificação de responsabilidade civil é a existência de um dano ou prejuízo que deva ser ressarcido. Somente quando existe um dano é que existirá a necessidade de o regime da responsabilidade civil concretizar a sua finalidade, a reparação.

O dano é considerado uma ofensa ou prejuízo de bens ou interesses de terceiros legalmente protegido pela ordem jurídica.<sup>110</sup> Nos termos do art.º 3º do RRCEE é estabelecido o princípio geral da reparação natural, ou seja, o Estado tem obrigação de reconstituir a situação que existiria se não tivesse ocorrido o facto danoso. Contudo, na maioria das situações decorrentes da ilegalidade dos atos praticados pela Administração Fiscal, a reconstituição natural da situação não é suficiente para o dano ser ressarcido.

Entre as situações destaca-se o facto de o sujeito passivo ficar privado de um determinado bem ou quantia monetária decorrente de uma penhora ilegal em execução fiscal. Nestes casos poderá haver lugar a uma indemnização em dinheiro nos termos do n.º 3 do art.º 3º, do RRCEE no decorrer da existência de danos patrimoniais ou não patrimoniais. Entre os danos poderão existir danos futuros ou, eventualmente, lucros cessantes (benefícios que os sujeitos passivos deixam de gozar na consequência do dano). Neste último caso, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos entendem que do n.º 3 do art.º 3º, do RRCEE conjugado com o art.º 564º do CC se poderá entender pela ressarcibilidade dos lucros cessantes.

---

<sup>108</sup>A título exemplificativo consideramos que a culpa se presume quando se trate de uma liquidação ilegal de imposto.

<sup>109</sup> Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 22.

<sup>110</sup> Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, “Direito das Obrigações Volume I”, Coimbra, 2013, pág. 294.

**Do nexu de causalidade** - Tanto o regime geral da responsabilidade civil<sup>111</sup> como o regime da responsabilidade civil do Estado e entidades públicas<sup>112</sup>, preveem que, para existir responsabilidade civil, o dano seja resultado decorrente da prática de uma determinada ação ou omissão. Terá de existir uma relação de dependência entre a ocorrência do facto e a verificação do dano<sup>113</sup>. Conforme supra identificado, a doutrina tem entendido que as normas, ao considerarem esta relação de sujeição entre o facto e o dano, apontam no sentido da aplicação da teoria da causalidade adequada.<sup>114</sup> Segundo esta teoria, o facto ocorrido terá de ser previsível à verificação do dano.

Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado afirmam que esta previsão deve ser entendida segundo os “*conhecimentos específicos do agente que lhe permitam dominar processos causais à partida anormais*” mediante “*um juízo virtual de prognose formulado após a ocorrência do facto voluntário e do resultado (prognose póstuma)*”.

115

Nas palavras de Jorge Lopes de Sousa, o que temos inicialmente de questionar para averiguar a existência de um nexu de causalidade é “*se a conduta dos serviços do Estado foi condição do dano, isto é, se sem tal conduta o dano não se verificaria, o que requisito necessário para a existência de nexu de causalidade*”<sup>116</sup>

A titulo exemplificativo, a doutrina<sup>117</sup> entende que o pagamento dos honorários do advogado, no processo de anulação da liquidação ilegal de imposto, “*estarão conexas causalmente com o ato de liquidação ilegal.*”<sup>118</sup>

---

<sup>111</sup>Nos termos do art.º 483 do CC.

<sup>112</sup>art.º 7.º, n.º 1, como o art.º 8.º, n.º 1, do RRCEE.

<sup>113</sup>Acórdão do STA de 9.07.2009, processo n.º. 0921/08, Acórdão do STA de 15.05.2014, processo n.º. 01504/13, acórdão de STA de 17-01-2007 processo n.º. 1164/06.

<sup>114</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 24.

<sup>115</sup>Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de, “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008, pág. 31.

<sup>116</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 24.

<sup>117</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 28 e AC. STA Acórdãos de 09.06.99 (P. 043994) e 13.12.2000 (P. 044761). Note-se ainda que, no acórdão de 29.12.2006 (P.01036/05), o mesmo tribunal considerou serem igualmente ressarcíveis as despesas correspondentes a honorários de mandatários judiciais relativos à própria acção de responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de actos ilícitos e culposos.

<sup>118</sup>Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 28.

Em conclusão podemos dizer que, para aferição do pressuposto do nexo de causalidade, teremos sempre de atender à conexão entre o ato ilícito e a produção do dano, ou seja, existirá nexo de causalidade quando o ato ilícito produza ou seja causa adequada para produzir o dano.

## 7.2 O direito a ser ressarcido dos danos causados

É através do regime da responsabilidade civil extracontratual que o Estado poderá ser obrigado ao pagamento de juros indemnizatórios. A título preliminar importa referir que os danos decorrentes da prática de atos ilegais, suscetíveis de serem reparados, estão desde logo, previstos na Constituição Portuguesa.

O direito dos sujeitos passivos de serem indemnizados por danos causados pela Administração Tributária devem, conforme afirma a doutrina portuguesa, ser considerados um direito análogo aos “*direitos, liberdades e garantias*” constitucionalmente previstos.<sup>119</sup>

A norma constitucional do art.º 22º, ao remeter para a Lei civil<sup>120</sup>, permite ao sujeito passivo a possibilidade de ser indemnizado pelo montante superior ao previsto na Lei tributária. Contudo, este regime carece da interposição uma ação própria para concretização do direito à indemnização, bem como a prova dos prejuízos sofridos.<sup>121</sup>

Por sua vez, e conforme supra identificámos, também a Lei fiscal, nos seus art’s.º 43º e 53º da LGT, prevê a indemnização pelos prejuízos suportados, decorrentes de atos ilegais praticados pela AT. No entanto, da leitura dos preceitos é objetivamente notório que nem todos os prejuízos causados cabem na previsão das normas.

Casalta Nabais sustenta que nos encontramos “*perante limitações da responsabilidade civil que, em geral, podem conduzir a uma indemnização insuficiente, ou mesmo*

---

<sup>119</sup>Neste sentido, Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 95.

<sup>120</sup> Nos termos do n.º 2 do art.º 566º.

<sup>121</sup> Apesar de, nos termos do art.º 4 do CPTA, ser permitido a cumulação de pedidos. A LGT é clara ao referir que o pedido de indemnização na ação de ilegalidade da liquidação não pode exceder os limites impostos pela Lei tributária.

*manifestamente insuficiente para o ressarcimento dos efectivos danos sofridos pelo devedor fiscal”<sup>122</sup>*

Apesar do sujeito passivo, caso tenha sofrido prejuízos avultados, ver a sua indemnização calculada com base numa presunção estes regimes, previstos na LGT, permitem ao sujeito passivo ser ressarcido dos danos sem a necessidade de interposição de uma nova ação.

Todavia, o facto de existirem estes preceitos que consagram o ressarcimento dos danos, através de ações específicas de responsabilidade civil da Autoridade Tributária<sup>123</sup>, não significa que não possamos recorrer ao regime geral da responsabilidade civil do Estado.

Nestes termos, no nosso entender, e considerando o carácter limitativo da norma do art.º 43º, não se deve restringir o ressarcimento dos danos do sujeito passivo às normas tributárias. Deveras se entende que os danos causados pela Administração Fiscal poderão ser bastante superiores àqueles especulados no mecanismo de compensação da LGT.

No entender de Jorge Lopes de Sousa, *“a faculdade que a norma do art.º 43 vem atribuir ao lesado deve ser entendida não como um direito de indemnização que acresce ao já existente por força do disposto na Constituição e na lei civil para que esta remete, mas como uma alternativa à possibilidade de pedir indemnização por danos resultantes do acto lesivo.”<sup>124</sup>*

Aliás, conforme supra reconhecemos, os atos praticados pela Autoridade Tributária são atos de gestão pública que originam responsabilidade civil extracontratual. A jurisprudência<sup>125</sup> é clara ao dar provimento aos tribunais tributários para julgar as ações de responsabilidade civil pelos danos praticados pela Administração Fiscal.

---

<sup>122</sup> Guimarães, Vasco Branco, “A Responsabilidade Civil da Administração Fiscal”, Vislis Editores, 2007, pág. 21.

<sup>123</sup> Art.º 43º da LGT consagra a responsabilidade civil decorrente do pagamento indevido da prestação tributária e o Art.º 53º da LGT que consagra a responsabilidade civil por prestação de garantia indevida.

<sup>124</sup> Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010, pág. 75.

<sup>125</sup> Neste sentido Ac. do TCA Norte de 28/02/2014 proc. 02024/12.6 BEBRG e Ac. do TCA Norte de 03/05/2013 proc. 01084/11.1BEPRT.

Portanto o sujeito passivo terá de optar pelo meio processual mais adequado. Considerando o montante legal dos juros<sup>126</sup>. Somos a crer que, em muitos casos, o contribuinte deveria optar pela interposição de uma ação de responsabilidade civil com vista a uma valoração clara e objetiva do facto ilícito. Contudo, é bastante claro pela jurisprudência atual que as ações de responsabilidade civil são escassas, resta apenas depreender se esta insuficiência se deve ao receio do sujeito passivo em interpor uma nova ação contra a Estado e a Administração Fiscal ou ao simples desconhecimento da lei.

---

<sup>126</sup>Atualmente, pela liquidação ilegal de imposto por parte da Administração Tributária, o sujeito passivo terá direito a ser ressarcido através do pagamento de juros indemnizatórios calculados nos termos do art.º 43º da LGT, à taxa de 4% ao ano, sendo igual à dos juros compensatórios; e de juros de mora calculados à mesma taxa, uma vez que, na ausência de uma disposição a indicar uma qualquer taxa especial para os mesmos, como a existente para os juros moratórios a favor do Estado, se entende que é igual à taxa dos juros legais civis.

## Conclusão

- I. O instituto da responsabilidade civil apresenta-se sob duas variantes: a responsabilidade obrigacional- entende-se que esta responsabilidade decorre do incumprimento de uma obrigação; - a responsabilidade civil extracontratual, esta responsabilidade decorre da lesão aos direitos de outrem, sem que exista qualquer relação obrigacional entre o agente que causou o dano e a vítima do mesmo.
- II. No entanto, para estarmos perante uma conduta geradora de responsabilidade, exige-se a violação de um direito de outrem. Desta violação nasce a obrigação a reparação do dano provocado.
- III. Porém a conceção do instituto da responsabilidade civil, vinda de uma evolução complexa, continua a ser debatida na doutrina estrangeira por se entender que a distinção assumida pelo CC poderá, muitas vezes, não ser a mais precisa e adequada.
- IV. Na responsabilidade civil extracontratual e contratual são quatro os pressupostos de aplicação do regime: o facto ilícito (podendo constituir-se como a omissão do cuidado exigível), a culpa (que se presume nos termos do n.º 1 do art.799º do C.C.), o dano e o nexo de causalidade entre o facto e o dano.
- V. A obrigação de indemnização decorre do art.º 483º do CC e implica que o comportamento ilícito e culposo do agente seja causa dos danos sofridos, ou seja, que haja um nexo de causalidade entre o facto e o dano.
- VI. O regime da responsabilidade presente no Código Civil obriga os particulares a atuarem conforme este instituto quando se verificarem os pressupostos de aplicação. No entanto, também as pessoas coletivas públicas estão obrigadas a indemnizar os danos que provoquem.
- VII. Na Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 22º consagra, de forma ampla, o princípio da responsabilidade civil. Esta norma confere um dever geral às entidades públicas em reparar os danos que resultam da sua atuação.
- VIII. Todavia, apenas com a entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, é que o princípio da responsabilidade civil do Estado e das entidades públicas se concretizou na prática.

- IX. Tendo como intenção a compatibilização com a norma constitucional, foi na Lei n.º 67/2007 que o legislador instituiu a responsabilidade solidária do Estado para com os titulares dos órgãos e agentes do Estado. Alargando, deste modo, a solidariedade às atuações praticadas com culpa grave.
- X. A relação jurídica tributária que se estabelece entre o sujeito passivo e a Administração Fiscal do Estado decorre da verificação de um facto tributário previsto na lei, a obrigação de pagamento de impostos.
- XI. Esta relação que existe entre o sujeito passivo e a Administração Fiscal está sujeita a várias contrariedades.
- XII. Destas contrariedades podem originar-se diversas ilegalidades decorrentes da liquidação de impostos, ilegalidades que não têm origem contratual, nestes termos, a responsabilidade civil decorrente dos vínculos estabelecidos entre a Administração e o sujeito passivo serão, por natureza, extracontratuais.
- XIII. Apesar de a Administração Fiscal, quando pratica um erro ou ato ilegal, ter tendência para desconsiderar o dever de indemnizar atempadamente e de forma justa o particular. Criou um mecanismo no art.º 43º da LGT que permite ao particular ser indemnizado quando verificados determinados pressupostos.
- XIV. Contudo, esta indemnização é, na sua maioria, bastante insuficiente e exígua.
- XV. Nestes termos, através da interpretação das normas constitucionais, o contribuinte deveria, muitas vezes, optar por intentar uma nova ação com vista ao ressarcimento de todos os danos causados pela AT. Ação que, por acarretar custos extras, é muitas vezes esquecida e colocada de parte.
- XVI. No nosso entender, o sujeito passivo quando veja o seu património gravemente afetado deve optar por intentar uma nova ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado e da Administração Fiscal.

## Bibliografia

- ⇒ Almeida, Mário Aroso de, “Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergente”, Almedina, 2002.
- ⇒ Almeida Costa, Mário Júlio de “Direito das Obrigações”, Almedina, 2009.
- ⇒ Amaral, Diogo Freitas do, “Curso de Direito Administrativo” Volume I, Almedina, 2008.
- ⇒ Andrade, José Carlos Viera de, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, Almedina, 2009.
- ⇒ Andrade, José Carlos Viera de “Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos”, revista de legislação e de jurisprudência ano 137.º N.º 3951 julho-agosto 2008.
- ⇒ Cadilha, Carlos Alberto Fernandes, “Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, Anotado”, Coimbra Editora, 2008.
- ⇒ Carlos, Américo Brás, “Impostos - Teoria Geral”, Almedina, 2010.
- ⇒ Canotilho, José Joaquim Gomes, “O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos”, Coimbra, 1974.
- ⇒ Canotilho, José Joaquim Gomes, “Responsabilidade Civil do Estado por Danos Decorrentes do não Exercício Culposos da Função Legislativa, anotação ao acórdão de 07 de maio de 2002”, Revista de Legislação e Jurisprudência, Coimbra, 2001.
- ⇒ Canotilho, José Gomes; Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume I, Coimbra Editora, 2007.
- ⇒ Caupers, João, “Introdução ao Direito Administrativo”, Âncora Editora, 2000.
- ⇒ Cordeiro, António Menezes, “Tratado do Direito Civil Português – Direito das Obrigações Livro II Tomo III” Almedina, 2010.
- ⇒ Cordeiro, António Menezes “Tratado de Direito Civil Português, Livro II Direito das Obrigações, Tomo III”, Coimbra, Almedina, 2010.
- ⇒ Cordeiro, António Menezes, “Direito das Obrigações, Vol. II”, Lex, 1990.

- ⇒ Cordeiro, António Menezes, “Da Responsabilidade Civil dos Administradores das Sociedade Comerciais”, Lex, 1997.
- ⇒ Costa, Mário Júlio de Almeida, “Direito das Obrigações”, Almedina, 2009.
- ⇒ Figueira Luís; Jobling, Carla “Lei Geral Tributária Anotada”, Coimbra Editora, 2013.
- ⇒ Fonseca, Guilherme da; Câmara, Miguel Bettencourt da, “A responsabilidade civil dos Poderes Públicos”, Coimbra Editora, 2001
- ⇒ Guimarães, Vasco Branco, “A Responsabilidade Civil da Administração Fiscal”, Vislis Editores, 2007.
- ⇒ Gonçalves, Luiz da Cunha, “Tratado de Direito Civil em Comentário ao Código Civil Português, Vol. XII”.
- ⇒ Jesus, Correia de, “Comunicação ao Instituto de Conferência de Lisboa da Ordem dos Advogados”, 11 de Janeiro de 1968.
- ⇒ Jorge, Fernando Pessoa, “Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil” Almedina, 1999.
- ⇒ Júnior, Eduardo Santos, “Da responsabilidade civil por terceiros por lesão do direito de crédito”, Coleção Teses, Almedina, 2003.
- ⇒ Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, “Direito das Obrigações”, Volume I, Almedina, 2003.
- ⇒ Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes “A responsabilidade Civil das Entidades Reguladoras, in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia”, Coimbra Editora, 2010.
- ⇒ Lima, Pires de, e Varela, Antunes, com a colaboração de M. Henrique Mesquita, “Código Civil Anotado Vol. I”, Coimbra Editora, 1987
- ⇒ Medeiros, Rui, “Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado,” “A responsabilidade civil pelo ilícito legislativo no quadro da reforma do DL n.º 48 051”, Cadernos da Justiça Administrativa nº 27 (maio/junho 2001), Coimbra Editora, 2002
- ⇒ Miranda, Jorge, “Manual de Direito Constitucional, Tomo IV, Direitos Fundamentais”, Coimbra Editora, 2008.
- ⇒ Morais, Rui Duarte, “Manual de Procedimento e Processo Tributário”, Almedina, 2012.
- ⇒ Nabais, José Casalta, “O Dever Fundamental de Pagar Imposto”, Almedina, 1998.
- ⇒ Nabais, José Casalta, “Direito Fiscal”, Almedina, 2005.

- ⇒ José Casalta Nabais, “Responsabilidade Civil da Administração Fiscal”, revista de Fiscalidade nº 33 do Instituto Superior de Gestão
- ⇒ Nabais, José Casalta “O Dever Fundamental de Pagar Imposto”, Almedina, 1998.
- ⇒ Neto, Serena Cabrita e Trindade, Carla Castelo, “Contencioso Tributário II Processo, Arbitragem e Execução”, Almedina, 2017.
- ⇒ Quadros, Fausto de (coordenação), “Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública”, Almedina, 2004.
- ⇒ Pinto, Carlos Alberto da Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, Coimbra Editora, 2012.
- ⇒ Silva, Manuel Gomes da, “O dever de prestar e o dever de indemnizar volume I”, 1944, Lisboa.
- ⇒ Serra, Adriano Vaz, “Responsabilidade civil- responsabilidade contratual e extracontratual”, na separata do boletim do Ministério da Justiça Nº 8, 1959.
- ⇒ Sousa, Jorge Lopes de, “Sobre a Responsabilidade Civil da Administração Tributária por actos ilegais”, Áreas Editora, 2010.
- ⇒ Sousa, Marcelo Rebelo e Matos, André Salgado de “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III”, Publicações Dom Quixote, 2008.
- ⇒ Varela, João Antunes de Matos, “Das obrigações em Gera Vol. II”, Almedina, 2000.
- ⇒ Telles, Inocêncio Galvão, “Direito das Obrigações”, Coimbra Editora, 2010.

