



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Mónica Gabriela Silva Freitas

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRIBUTÁRIA:  
RESPONSABILIDADE CIVIL PELA PRESTAÇÃO  
DE INFORMAÇÕES**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo, orientada pelo Senhor Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

**Mónica Gabriela Silva Freitas**

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRIBUTÁRIA: RESPONSABILIDADE  
CIVIL PELA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES**

**PUBLIC AND TAX ADMINISTRATION: CIVIL LIABILITY FOR  
INFORMATION PROVISION**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo, orientada pelo Senhor Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

**Coimbra**

**2022**

«Somos responsáveis por aquilo que fazemos, o que não fazemos e o que impedimos de fazer.»

Albert Camus

*Aos meus Pais e Avós.*

## ÍNDICE

RESUMO .....	6
ABSTRACT .....	7
ABREVIATURAS .....	8
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I: .....	11
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
1. O princípio da colaboração da administração com os particulares.....	11
1.1. Articulação com outros princípios .....	13
2. A atividade informal (e informativa) da Administração.....	14
CAPÍTULO II:.....	17
Dos casos paradigmáticos de informações prestadas pela Administração .....	17
1. O significado da responsabilidade no caso da prestação de informações.....	17
2. Uma situação paradigmática: Das informações orais .....	19
3. Da responsabilidade da Administração.....	20
2.1. Conteúdo da responsabilidade .....	21
2.2. Responsabilidade civil .....	23
2.3. A responsabilidade da Administração noutros ordenamentos jurídicos .....	27
CAPÍTULO III: .....	31
A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	31
1. A prestação de informações pela Administração Tributária .....	31
1.1. As informações vinculativas .....	32
2. Natureza jurídica dos atos informativos .....	34
3. Da Responsabilidade da Administração .....	38
2.1. Primeiro caso paradigmático: Das informações erradas.....	40
2.2. Segundo caso paradigmático: Das informações orais.....	41
3. A responsabilidade da Administração tributária noutros ordenamentos jurídicos	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
BIBLIOGRAFIA .....	47

## **RESUMO**

A presente dissertação<sup>1</sup> visa estudar o fenómeno da atuação informativa da Administração Pública, passando ainda pela Administração Tributária, por forma a perceber como podem estas ser responsáveis, ou melhor dizendo, se devem ser responsabilizadas pelas informações que prestam na medida dos prejuízos que através delas possam ser causados aos administrados.

Num primeiro momento, iremos focar a nossa atenção na Administração Pública, começando por indagar acerca dos princípios basilares da atividade administrativa, em tudo relacionados com a atividade informativa da Administração. Posteriormente, procuraremos tecer algumas considerações acerca da responsabilidade propriamente dita, por referência a alguns casos-tipo das informações prestadas pelas entidades públicas.

Num último capítulo, trataremos do estudo relacionado com a Administração Tributária, tentando, igualmente, perceber os contornos da prestação de informações por parte daquela, sempre com o foco na responsabilidade que daí possa advir e nas garantias dos cidadãos-administrados e contribuintes.

De outro prisma, procuraremos aproximarmo-nos da ideia de uma via alternativa de efetivação da responsabilidade civil da Administração, no caso de prestação de informações - que no nosso entender não está prevista na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas -, a qual resultaria diretamente do artigo 22.º da CRP.

## **PALAVRAS CHAVE**

Administração Pública

Administração Tributária

Informações

Ato informativo

Responsabilidade civil

Responsabilidade extracontratual

---

<sup>1</sup> O presente trabalho mostra-se redigido segundo as regras do atual Acordo Ortográfico.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to study the phenomenon of the informative actions of the Public Administration, including the Tax Administration, in order to understand how they can be held liable, or rather, if they should be held liable for the information they provide to the extent of the damage that can be caused to the administered citizens through this information.

First, we will focus our attention on the Public Administration, starting by inquiring about the basic principles of administrative activity, in everything related to the informative activity of the Administration. Afterwards, we will try to make some considerations about the responsibility itself, by reference to some standard cases of information provided by public entities.

In a last chapter, we will deal with the study related to the Tax Administration itself, also trying to understand the contours of the provision of information by the Tax Administration, always focusing on the responsibility that may arise from it and on the guarantees of the citizens-administrators and taxpayers.

From another standpoint, we will try to get closer to the idea of an alternative way of making the Administration's civil liability effective, in the case of the provision of information - which in our view is not provided for in Law no. 67/2007, of 31<sup>st</sup> December, which approved the system of extra-contractual civil liability of the state and other public entities - which would result directly from article 22 of the Constitution of the Portuguese Republic.

## **KEYWORDS**

Public Administration

Tax Administration

Information

Informative Act

Civil Liability

Extracontractual Liability

## ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

CC – Código Civil

Cfr. – Conforme

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

i. é. – isto é

LGT – Lei Geral Tributária

n.º - Número

p. – Página

p. ex. – Por exemplo

PIP – Pedido de informação prévia

pp. – Páginas

Proc. – Processo

RRCEEP – Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas

ss. – Seguintes

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TCA – Tribunal Central Administrativo

V. – Ver

## INTRODUÇÃO

Em termos objetivos, entendemos que a prestação de informações pela Administração é um assunto relevante e ainda com aspetos por estudar. Neste sentido, é claro para nós que a Administração deve ter em atenção sempre que presta uma informação a um cidadão, a um contribuinte.

O que é transmitido pela Administração pode causar danos, na medida em que estão em causa princípios como o da boa fé e da confiança, que levam o administrado a agir em conformidade com uma informação, confiando nesta. Se pode causar danos, a Administração tem de ser responsabilizada pelo que resultar das informações que presta – e a lei prevê isso mesmo.

O ponto essencial deste estudo é, então, perceber de que forma a Administração pode ser responsável pelas informações que presta. Para tanto, iremos analisar a possibilidade de aplicação do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (doravante, RRCEEP).

Num primeiro capítulo, iremos focar a nossa atenção na Administração Pública propriamente dita, elencando, para o efeito, diversos princípios que regem a atividade administrativa e orientam a atuação daquela junto dos seus administrados, mas também junto dos seus pares, i. é., dos mais diversos órgãos das entidades públicas.

Num segundo momento, faremos uma análise atenta à atividade informal da Administração, forma esta de atuação administrativa que se reveste de notória importância. Percorreremos a atividade informativa e os atos informativos com particular destaque no presente trabalho, já que os consideraremos uma forma de atuação, não só complementar de qualquer decisão administrativa, mas igualmente capaz de gerar consequências na vida dos cidadãos-administrados, impondo-se a devida tutela destes e a consequente responsabilização da Administração.

Em relação à Administração Pública, procuramos perceber qual o alcance dessa responsabilidade – significará uma autovinculação da Administração ao conteúdo da informação que prestou? – tendo como casa de partida, entre o mais, as informações erróneas e as informações vinculadas.

Por outro lado, uma das formas mais evidentes de colaboração da Administração Tributária com os contribuintes é o procedimento de informações vinculativas. Atentamos nesta figura para perceber as suas vantagens e desvantagens; e ainda para

aferir da possibilidade de existir responsabilização pelas informações erradas e pelas informações prestadas verbalmente.

Continuando ainda no âmbito da responsabilidade propriamente dita, iremos analisar de que forma podemos, na prática, efetivar essa responsabilidade e de que forma os danos causados na sequência da confiança gerada pela prestação de informações, podem ser, efetivamente, reparados. Para tal, iremos percorrer os tipos de responsabilidade previstos no RRCEEP e averiguar se são ou não suficientes a esta satisfação e reparação de danos.

Noutro prisma, faremos ainda uma breve análise do âmbito da responsabilidade administrativa noutros ordenamentos jurídicos bem próximos do nosso, sem prejuízo das referências, sempre comparativas, que se farão ao longo do estudo. Da exploração destes ordenamentos, tentaremos deixar uma imagem do que se entende por responsabilidade da Administração e em relação a que formas de atuação a mesma pode ser efetivada, relativamente a três ordenamentos bastante conhecidos entre nós: o francês, o alemão e o espanhol.

Finalmente, num terceiro capítulo, atenderemos à Administração Tributária, fruto da nossa investigação e gosto desenvolvido no presente Mestrado, procurando sempre perceber de que forma os princípios da colaboração e da confiança se aplicam, igualmente, à atividade informativa desta Administração, bem como de que forma pode haver lugar à responsabilidade e aplicação do RRCEEP.

# CAPÍTULO I:

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1. O princípio da colaboração da administração com os particulares

A colaboração é um elemento essencial do procedimento administrativo<sup>2</sup>. O facto deste procedimento envolver diferentes intervenientes, faz com que se integrem na «*vontade decisória*» da Administração vários e distintos interesses que deverão estar envolvidos de um espírito de colaboração entre aqueles primeiros<sup>3</sup>.

Ora, esta ideia de colaboração é, apesar de tudo, relativamente recente<sup>4</sup> pois o poder da Administração configurava-se como uma forma de impor e mandar, o que daria autoridade à sua atuação<sup>5</sup>. O poder público era tido como irresponsável perante os danos que pudesse causar aos particulares<sup>6</sup>, o que já demonstrava o entendimento que se tinha na altura, de supremacia da Administração<sup>7</sup>, e seria próprio desta sobrepor-se a todos.

Este princípio de que falamos vem a ser introduzido com a aprovação do primeiro Código de Procedimento Administrativo<sup>8</sup>. No seu artigo 7.º podia já ler-se o seguinte:

*“1 - Os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada*

---

<sup>2</sup> V. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 1ª edição, 2016, p. 100.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.100.

<sup>4</sup> V. JOÃO CAUPERS, «O princípio da colaboração da administração pública com os particulares no novo CPA», in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, *Comentário ao novo CPA*, volume I, Lisboa, AAFDL, 4ª edição, 2018, p. 323.

<sup>5</sup> Noutras palavras, vivia-se “o dogma de que “the King can do no wrong””, o qual corresponderia a uma “ideia de irresponsabilidade do Estado no plano do Direito Público”, v. CARLA AMADO GOMES, Brevíssima reflexão sobre a (ir)responsabilidade civil extracontratual do Estado: old habits die hard”, in: Novos estudos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas – por facto da função administrativa, AAFDL Editora, 2019, p. 155. V. ainda, MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, A responsabilidade civil dos poderes públicos: algumas ponderações do legislador [limites à elasticidade da norma do art. 22.º da CRP], AAFDL Editora, 2017, 1ª reimpressão, p. 48, nota 116.

<sup>6</sup> V. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 1ª edição, 2008, p. 12

<sup>7</sup> Ou, nas palavras de ANA PEREIRA DE SOUSA, o mesmo é falar do “velho dogma da irresponsabilidade do poder público”, in: A culpa do serviço no exercício da função administrativa, *Revista da Ordem dos Advogados*, 2012, p. 335, disponível para consulta online em <https://portal.oa.pt/upl/%7B54c06115-8834-4732-80bd-d5741cbae04d%7D.pdf>.

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

*participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente:*

*a) Prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam;*

*b) Apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações.*

*2 - A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.”*

Atualmente, podemos ver que o artigo 11.º do novo Código de Procedimento Administrativo (doravante, CPA) prevê o seguinte, com ligeiras diferenças:

*“1 - Os órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações.*

*2 - A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias.”*

Segundo PAULO OTERO, podemos, então, falar em três momentos distintos de uma decisão administrativa: (i) a colaboração da Administração com os particulares, (ii) a colaboração dos particulares com a Administração, e (iii) a colaboração dos órgãos administrativos entre si<sup>9</sup>.

Tendo em conta o que nos interessa para o presente estudo, iremos olhar para a colaboração da Administração com os particulares (plasmada no artigo 11.º como princípio geral do procedimento administrativo), que implica duas situações: (i) a colaboração envolve a participação, isto é, a Administração deverá incitar à participação dos particulares; (ii) a colaboração implica a prestação de informações, o que significa

---

<sup>9</sup> V. PAULO OTERO, *op. cit.*, p. 100.

que a Administração deve prestar as informações e os esclarecimentos que os particulares entendam por necessários<sup>10</sup>.

Assim, a Administração “deve estar aberta à participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões e deve procurar garantir a sua colaboração no desempenho da função administrativa”<sup>11</sup>. Isto porque, só colaborando com os particulares é que se está a assegurar o direito destes a participar na gestão pública, como consagrado no n.º 1 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP)<sup>12</sup>.

O princípio em análise “pretende aproximar a administração dos administrados, com fito de melhorar a prossecução do interesse público e a proteção das posições subjetivas dos particulares”<sup>13</sup>.

Assim, está aqui em causa um limite à atividade discricionária da Administração e ainda um “ónus para a administração pública”<sup>14</sup> de prestar as informações requisitadas pelos particulares.

### 1.1. Articulação com outros princípios

Não é difícil extrair o princípio da colaboração de outros princípios basilares da organização e da atividade administrativas públicas<sup>15</sup>.

Para JOÃO CAUPERS, este princípio encontra-se associado ao princípio da desburocratização e da aproximação dos serviços públicos às populações, ao princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e, por último, ao direito à informação procedimental<sup>16</sup><sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>11</sup> V. DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al.*, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, Coimbra, Almedina, 6ª edição, 2007, p. 48.

<sup>12</sup> V. FERNANDO BRANDÃO FERREIRA-PINTO, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Lisboa, Digital Jurisbook, 2ª edição, 2012, p. 64.

<sup>13</sup> V. ELIANA DE ALMEIDA PINTO, ISABEL SILVA e JORGE COSTA, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Lisboa, Quid Iuris, 2018, p. 79.

<sup>14</sup> V. FERNANDO GONÇALVES *et al.*, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 3ª edição, 2006, p. 53.

<sup>15</sup> V. JOÃO CAUPERS, *op. cit.*, p. 323.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 324.

<sup>17</sup> Para outros desenvolvimentos sobre os princípios aplicáveis ao presente estudo, V. CARLA AMADO GOMES E SANDRA LOPES LUÍS, O dom da ubiquidade administrativa: reflexões sobre a actividade administrativa informal, disponível para consulta online em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1128-2457.pdf>, p. 3, quando referem que “Actuação à margem dos modelos típicos não pode equivaler a actuação à margem da lei (...). Os princípios da proporcionalidade, imparcialidade e igualdade devem ser observados, bem como o da legalidade – pelo menos no plano competencial.”

Iremos agora concentrar-nos, para o que se pretende com este estudo, no direito dos cidadãos à informação. Este é um direito protegido pela Lei Fundamental, configurando, assim, um direito de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, e está previsto no n.º 1 do seu artigo 268.<sup>18</sup>. Por sua vez, o n.º 1 do artigo 82.º do CPA reproduz o disposto naquele preceito, fazendo corresponder o direito constitucional à informação para a legislação ordinária com vista à sua operacionalização<sup>19</sup>.

É hoje tido como assente que, cada vez mais, os cidadãos precisam de informações completas, acessíveis e bem tratadas, fornecidas o mais depressa possível, por forma a exercerem o seu direito de defesa perante os seus interesses<sup>20</sup>.

Este direito à informação permite que os interessados tenham acesso não apenas às informações relacionadas com a decisão final, mas ainda às informações relacionadas com o decurso do próprio procedimento, isto é, permite ao interessado “manter-se a par do *iter* da formação da respetiva decisão”<sup>21</sup>.

Na perspetiva de JOSÉ FIGUEIREDO DIAS, a liberdade de informação para além de assumir o carácter “de uma garantia institucional, no preciso sentido da proteção jurídico-constitucional dispensada, em nome do interesse público, a uma «instituição» de interesse público” é, ainda, “um direito individual do cidadão” e “traduz-se tanto num direito de defesa como num direito de participação política”<sup>22</sup>.

## 2. A atividade informal (e informativa) da Administração

A atividade informativa da Administração Pública<sup>23</sup>, ao contrário do que poderíamos ser levados a pensar, não é uma forma de atuação administrativa assim tão

---

<sup>18</sup> V. ELIANA DE ALMEIDA PINTO, ISABEL SILVA e JORGE COSTA, *op. cit.*, p. 213.

<sup>19</sup> V. FERNANDO GONÇALVES *et al.*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>20</sup> V. JOÃO CAUPERS, *op. cit.*, p. 324.

<sup>21</sup> V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, Código do Procedimento Administrativo – Comentado, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2010, p. 327.

Aliás, o direito à informação é hoje tão importante para os cidadãos que as informações contidas nos arts. 82.º e ss. do CPA são de prestação obrigatória, v. para este efeito, *Ibidem*, p. 122.

<sup>22</sup> V. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, «O direito à informação no novo CPA», in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, *Comentário ao novo CPA*, Volume I, Lisboa, AAFDL, 4ª edição, 2018, p. 709.

<sup>23</sup> De ressaltar que, com este trabalho, não tratamos de analisar a informação procedimental administrativa, mas sim da responsabilidade civil e tutela ressarcitória que poderá advir da prestação de informações, enquanto simples atos informativos da Administração.

recente<sup>24</sup>. Aliás, já em 2001, PEDRO COSTA GONÇALVES se referia a esta veste administrativa como um fenómeno de inquestionável importância, apelidando-a, à altura, de “tema da moda”<sup>25</sup>.

O Autor em questão, e no que ao presente estudo releva, falava de “uma nova forma de actuação administrativa que, como outras, responde aos desafios colocados ao direito público pela actual sociedade de risco – a insegurança, a incerteza e a imprevisibilidade que caracterizam esta têm implicado, como é sabido, algumas importantes alterações das construções tradicionais do direito público (...) mediante os quais se pretende dotar a Administração de instrumentos capazes de lidar com o risco e com a incontabilidade que lhe é inerente”<sup>26</sup>

Assim, os atos informativos, em destaque neste trabalho, são considerados “um produto de utilização crescente na sociedade de risco”<sup>27</sup>.

Bem assim, em 2008, SUZANA TAVARES DA SILVA falava desta “nova dogmática do direito administrativo”, por referência ao “florescimento das actuações informais”<sup>28,29</sup>.

Para esta Autora, o que promoveu o desenvolvimento desta realidade, foi, essencialmente “o desenvolvimento de uma Administração menos invasiva, que se legitima pela transparência e consensualização das suas decisões”<sup>30</sup>. Assim concluindo ainda que “as actuações informais ganharam, neste contexto, identidade própria”, ganhando “um cunho marcadamente “complementar e preparatório” das decisões administrativas”<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> Neste ponto, refere até SUZANA TAVARES DA SILVA que “a “Administração por compromissos” é um habitante permanente do edifício, pelo que devemos “convocá-la para as reuniões” e tomar atenção às propostas e aos desafios dogmáticos que nos vai lançando”, *op. cit.* p. 942.

<sup>25</sup> V. PEDRO COSTA GONÇALVES, Advertências da Administração Pública, in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra Editora, 2001, pp. 724 e 725.

<sup>26</sup> V. PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 728.

<sup>27</sup> *Ibid. Ibidem.*

<sup>28</sup> V. SUZANA TAVARES DA SILVA, A nova dogmática do direito administrativo: o caso da administração por compromissos, in: Estudos de Contratação Pública, 2008, pp. 893-942.

<sup>29</sup> V. ainda ANTÓNIO CADILHA, A actividade administrativa informal de cooperação, disponível para consulta online em <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-2007/ano-67-vol-i-jan-2007/jurisprudencia-critica/antonio-cadilha-a-actividade-administrativa-informal-de-cooperacao/>, quando nos ensina que “Informalidade significa também ausência de efeitos jurídicos vinculativos, pontuais ou duradouros. As actuações administrativas informais são manifestações de conhecimento ou desejo provenientes da Administração (...) Assim, embora contendo um dos elementos típicos do acto administrativo – a individualidade ou concretude -, as actuações informais distinguem-se desta forma típica de actividade administrativa por não serem idóneas a definir, com carácter externo e imperativo, o direito aplicável a uma situação concreta.”, p. 10.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 894.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 910 e 911.

Parece-nos, assim, claro, que apesar de esta não ser uma questão tão nova na nossa doutrina e jurisprudência, a verdade é que se continua a elencar este tema como um tema do “novo direito administrativo”. Razão pela qual, entendemos que este estudo continua ainda a ter a sua relevância, na medida em que se levantam, como veremos, algumas questões pertinentes, sobretudo com relação à tutela dos cidadãos-administrados e à proteção da confiança legítima dos mesmos nas informações prestadas pela Administração. No fundo, falamos das «consequências que resultam da juridicidade reconhecida aos compromissos informais celebrados pela Administração, que ganharam novo enfoque no Estado regulador europeizado e que não escapam, também, ao “guarda-chuva” do Estado garantidor”»<sup>32</sup>.

Também CARLA AMADO GOMES e SANDRA LOPES LUÍS, numa perspetiva interessante sobre a evolução do Direito Administrativo, falam desta “alavanca das mudanças [que] foi a transição da Administração agressiva para a Administração (também) prestadora”<sup>33</sup>.

Neste enquadramento, estamos capazes de dar início ao tema das informações administrativas<sup>34</sup>, propriamente dito, apurando, deste modo, o sentido da sua responsabilidade.

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 930.

<sup>33</sup> V. CARLA AMADO GOMES E SANDRA LOPES LUÍS, *op. cit.*, p. 1.

<sup>34</sup> Note-se que, embora não seja esse o objeto do nosso trabalho - e apenas para demonstrar que a atividade informativa da administração vive em várias áreas do próprio Direito Administrativo -, não podemos deixar de salientar o caso do Direito do Urbanismo, chamando aqui o instituto da informação prévia (cfr. o artigo 14.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, doravante RJUE). Assim, parafraseando RAQUEL CARVALHO, em *A informação administrativa vinculativa: em direito do urbanismo, direito do ambiente e direito fiscal*, in: Estudos em homenagem ao professor doutor Alberto Xavier, Assuntos europeus, direito privado, direito público e vária, vol. III, Coimbra, Almedina, 2013, este procedimento da informação prévia, previsto, como já se disse, nos artigos 14.º e ss. do RJUE, tem como objeto uma específica operação urbanística e não uma genérica informação sobre as normas jurídicas aplicáveis em abstrato. Caberá assim ao Requerente, ainda segundo a Autora, desenhar o conteúdo do pedido, sendo que o alcance da informação prestada inclui o exercício de poderes vinculados, como p. ex. a volumetria, o alinhamento, a área e implantação edificação, etc.; mas também poderes discricionários, antecipando a ponderação administrativa para um momento anterior ao da decisão. O procedimento relativo ao pedido de informação prévia (doravante, PIP), resulta assim numa aceleração do procedimento do próprio licenciamento. Desde logo, porquanto as entidades que já foram consultadas em sede daquele procedimento, não precisam de voltar a sê-lo em sede de procedimento de licenciamento, aproveitando-se a sua pronúncia. Contudo, o que seria de se considerar “vinculativo” para a Administração, como é o caso das informações prévias, porquanto o RJUE expressamente prevê que “A informação prévia favorável vincula as entidades competentes na decisão sobre um eventual pedido de licenciamento e no controlo sucessivo de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia.” (cfr. o n.º 1 do artigo 17.º desse Diploma, quando aos efeitos do PIP), tem-se demonstrado, afinal, não tão óbvio assim. E é sobretudo isto mesmo que nos leva a realizar este estudo, uma vez que nos apercebemos que a matéria da responsabilidade pelas informações prestadas pela Administração é um tema descartado, não raras vezes, pelas entidades decisórias no nosso País. Senão, vejamos o seguinte caso com o qual lidamos no âmbito profissional: A, detendo um PIP favorável emitido pela Câmara Municipal X, requer uma licença de construção tendo por base esse PIP. A Câmara, por sua

## CAPÍTULO II:

### Dos casos paradigmáticos de informações prestadas pela Administração

#### 1. O significado da responsabilidade no caso da prestação de informações

Como temos vindo a referir, a Administração quando presta uma informação torna-se responsável pelos prejuízos que daí advenham para os particulares<sup>35</sup>. Mas, faltamos ainda tentar explicar em que consiste essa «responsabilidade». Será que significa uma *autovinculação* da Administração ao conteúdo da informação que prestou?

Bem assim, como explicaremos abaixo, à Administração cabe ressarcir os danos que culposamente tenha provocado. Vamos agora aferir da possibilidade da Administração, após ter dado uma informação em determinado sentido, decidir de forma contrária àquela informação.

Sendo certo que “uma informação contrária à lei não convalida uma decisão conforme com esta”, não se poderá admitir a autovinculação da Administração em relação

---

vez, indefere o pedido de licenciamento de obras e construção apresentado. A Câmara, salvo melhor opinião e como veremos, encontrava-se vinculada à emissão de um ato administrativo de deferimento da licença de construção requerida pelo A, uma vez que era esse o sentido decisório imposto pelo PIP favorável. No entanto, e contrariamente ao que esperávamos - e por isso mesmo dizemos que este estudo pode revestir-se de alguma relevância, quanto mais não seja para relembrar a sua temática junto da comunidade académica e dos profissionais de Direito -, o TCA Norte, em 19.11.2021, portanto muito recentemente, por ac. proferido no proc. n.º 1759/11.1BEPRT, julgou improcedente os pedidos de condenação da Câmara, fundados em indemnização pelo sacrifício, nomeadamente a suportar a todos os prejuízos que o A. incorreria na sequência de uma informação prévia favorável prestada pela Câmara, nomeadamente os decorrentes dos atrasos ocorridos no processo de licenciamento, bem como todos os custos inerentes a um novo processo de licenciamento de uma operação urbanística em tudo idêntica àquela primeira.

Não podemos compreender esta decisão que nada mais faz, senão transformar os efeitos do PIP em letra morta, num instituto sem qualquer relevo jurídico. Contudo, esta não vem sendo posição única no nosso ordenamento e também o TCA Sul, já em 18.06.2020, no proc. n.º 247/09.4BEALM que teve como relatora a Doutora Dora Neto, havia decidido, entre o mais, que “mesmo que o projeto apresentado se conforme com a informação prévia favorável, a câmara municipal poderá sempre indeferir o pedido de licenciamento com base em qualquer dos fundamentos legalmente admitidos, desde que a razão que motiva o indeferimento ou rejeição não tenha sido objeto de apreciação no pedido de informação prévia, não constando dos elementos entregues pelo interessado, nem do conteúdo da informação prestada.”. Mais afirmando que “Sendo que, e face a todo o exposto, não obstante a informação prévia favorável vincula[r] as entidades competentes na decisão sobre um pedido de licenciamento ou autorização da operação urbanística a que respeita, desde que tal pedido seja apresentado no prazo de um ano a contar da notificação da mesma ao requerente – cfr. art. 17.º, n.º 1, do RJUE - nem sempre a Administração fica obrigada a deferir o pedido de licenciamento, designadamente, se este não se conformar com os termos da informação prévia, se não for apresentado por quem tenha legitimidade para tal, ou seja apresentado após o prazo de um ano a contra desde a sua emissão”.

<sup>35</sup> V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, p. 119.

Note-se que, para o ponto 1., seguimos de perto a obra destes autores.

a aspetos vinculados pela lei, mas apenas e tão-só “a informações sobre aspetos legalmente não vinculados da sua conduta”.

Como nos ensinam MÁRIO ESTEVES OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, existem, neste âmbito da responsabilidade civil por atos de gestão pública, algumas distinções a fazer relativamente às *informações erróneas* e às *informações não vinculadas*.

Quanto às *informações erróneas*, aplicam-se os requisitos gerais da responsabilidade – que são o da negligência e o da causalidade<sup>36</sup>.

Quanto às *informações não vinculadas*, para os Autores, “considerar-se-á estar ela ínsita no facto de a Administração não ter realizado, logo de início, a ponderação que a levou à decisão final contrária”. Quer isto dizer que, se a Administração não estiver vinculada ao conteúdo da informação que prestou e, posteriormente, vier a contradizer essa mesma informação na decisão final, só teremos de considerar o requisito da culpa se pensarmos que, no momento em que profere a dita informação, já deveria ter ponderado os mesmos elementos que ponderou aquando da decisão final. Caso contrário, não estará em causa o requisito da culpa, pois estamos perante informações não vinculadas.

Casos há em que a Administração, mesmo tendo errado, deve considerar-se vinculada à informação prestada e é obrigada a praticar atos administrativos em conformidade com a mesma<sup>37</sup>. Serão os casos em que a posição da Administração que informou os particulares é mais desfavorecida juridicamente.

A questão da responsabilidade da Administração adquire *maior relevo* no que concerne às informações que têm implícito um “juízo crítico, estimativo ou conformidade com a mesma<sup>38</sup>. Serão os casos em que a posição da Administração que informou os particulares é mais desfavorecida juridicamente.

A questão da responsabilidade da Administração adquire *maior relevo* no que concerne às informações que têm implícito um “juízo crítico, estimativo ou

---

<sup>36</sup> Sobre a informação errada, e para ter uma perspetiva do que se passa também no ordenamento jurídico francês, v. GASTÓN PELLETIER, *Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique*, in: Les Cahiers de droit, vol. 23, n.º 2, juin 1982, (pp. 325-405), p. 392 e ss., disponível em: <https://id.erudit.org/iderudit/042499ar>. O Autor refere que, para que haja lugar a responsabilidade da Administração Pública, não basta que a informação errada tenha sido uma “falha”; é também necessário que quem recebe a informação não tenha contribuído para o erro da mesma e que haja um nexo de causalidade entre o dano provocado e a informação errada que foi prestada.

<sup>37</sup> V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, p. 120.

<sup>38</sup> V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, p. 120.

interpretativo”, sendo informações qualificadas. Isto porque as declarações que exteriorizam este tipo de informações, pressupõem um “processo decisório”<sup>39</sup>. Por isso, quando estamos perante *informações obrigatórias*, as declarações da Administração “desempenham as funções concretizadora e estabilizadora dos atos administrativos”. Assim, existe aqui um *efeito vinculativo* que poderá ser posteriormente invocado pelos particulares perante o órgão que prestou dada informação.

Denote-se que o regime de responsabilidade de que temos vindo a falar não difere quer estejamos perante informações prestadas no âmbito de um procedimento (no âmbito do artigo 82.º do CPA), ou fora dele (sobre qualquer questão colocada pelos particulares interessados). Isto é, não é diferente a responsabilidade para a prestação de uma informação com efeito vinculativo-confirmativo, da responsabilidade pela prestação de uma informação fora de um procedimento administrativo.

Por último, de referir que a Administração não responde pelas informações que tenham sido prestadas por órgão ou agente não competente para o efeito.

## **2. Uma situação paradigmática: Das informações orais**

Quanto às informações prestadas oralmente, tal como dissemos em relação à Administração Pública, no nosso entender devemos considerar a administração responsável por informações dadas pelos seus órgãos “por qualquer forma”<sup>40</sup>.

O que está aqui em causa, uma vez mais, é a confiança gerada no administrado (contribuinte) e o princípio da boa fé administrativa (artigo 10.º do CPA). Poderíamos retirar da norma que prevê a informação vinculativa, que se a mesma não for prestada nos termos previstos, então não será vinculativa para a administração fiscal<sup>41</sup>. Porém, não parece ser correto afirmar que a vinculação da administração se limita às informações prestadas por escrito, apesar da letra da lei. Existem outros elementos a ter em conta, nomeadamente o “respeito pela confiança que [a informação] pode gerar no contribuinte”, devendo por isso ser considerada toda a situação que seja suscetível de criar essa confiança no contribuinte (de que a administração proceda de acordo com aquela

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>40</sup> V. DIOGO LETE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES E JORGE LOPES DE SOUSA, *op. cit.*, p. 616, ponto 4.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 623, ponto 3.

informação) – pelo menos, nos casos em que não tenha sido informado de que aquela informação não poderia vincular a administração.

Note-se, no entanto, que tal informação quando prestada pelo órgão ou agente que não era competente para tal, não pode, de qualquer das formas, vincular a administração tributária.

Assim sendo, estamos aqui a dar prioridade ao princípio da boa fé (que tem também reconhecimento constitucional no n.º 2 do artigo 266.º da CRP) na aplicação da lei, em detrimento da sua aplicação baseada numa legalidade estrita.

Vejamos agora de perto uma situação diferente. Até aqui – e ainda voltaremos a estes exemplos – falamos apenas de informações concretas, i. é., informações prestadas diretamente ao cidadão-administrado. Situação diferente é a das informações generalizadas, ou seja, as informações de difusão, destinadas aos administrados em geral.

Caso típico desta forma de informar, são “os esclarecimentos prestados pela Administração que também se destinam a influenciar o processo psicológico de motivação individual (v. g., esclarecimentos sobre os factores de risco de contágio de uma doença (...))”<sup>42</sup>. É precisamente aqui que podemos falar da questão das informações dadas em situação de pandemia, o que nos leva a refletir, brevemente, acerca da questão da responsabilidade da Administração (e do Estado, por referência ao RRCEEP), também em estados de emergência<sup>43</sup>.

### 3. Da responsabilidade da Administração

O n.º 1 do artigo 11.º do CPA consagra que os órgãos da Administração Pública devem, designadamente, “*prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos*

---

<sup>42</sup> V. PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 745.

<sup>43</sup> Sobre este assunto, v. CARLA AMADO GOMES, Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) estado de emergência: dez breves notas, in: e-Pública, vol. 7, no. 1, abril 2020, pp. 170 a 183, disponível para consulta online em <https://e-publica.pt/article/34311>; v. ainda, com as necessárias adaptações, o ac. STA, de 18.02.2021, proferido no proc. n.º 0136/20.1BALS.B, ao decidir que, não estando em causa danos anormais, não haverá lugar a indemnização pelos danos causados, logo, “não são danos indemnizáveis”. Atenta a situação em causa, e fazendo o paralelismo que se impõe, em relação às informações prestadas no âmbito de uma “calamidade pública” (conceito igualmente definido por este ac., configurando, assim, “uma situação de perigo (...) de natureza não humana”), não deverá haver lugar a uma indemnização ou reparação de danos, uma vez que, de muito dificilmente o conceito de “danos anormais” estará preenchido em face de uma pandemia mundial como a vivida por todos, inclusive e como não poderia deixar de ser, vivida pela própria Administração.

*de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações*”, sendo responsáveis pelas informações escritas que prestem<sup>44</sup>.

Deste modo, o n.º 2 daquele normativo estabelece o princípio de que a Administração Pública é responsável, ou seja, “*responde pelas informações prestadas aos particulares, não se distinguindo, para esse efeito, entre informações prestadas no cumprimento de uma informação legal e informações livres, ou entre, informações com relevância procedimental e informações de outra natureza, ou entre informações que (não) respeitam às condições de exercício de uma competência administrativa*”<sup>45</sup>. Estão, assim, reguladas as consequências de toda e qualquer informação que a Administração preste aos particulares.

Assim sendo, é natural que a Administração passe a ter cuidados redobrados com as informações que presta, uma vez que também a sua responsabilidade redobrou, o que tem consequências no sentido prático do princípio da colaboração<sup>46</sup>. Isto porque, e na nossa opinião, ao ver sobre si recaído mais um dever, pode a Administração tornar-se mais morosa quando tem que prestar uma informação ao particular, por receio de vir a estar exposta, futuramente, a este escrutínio do que disse e não disse. Ainda assim, vimos com bons olhos esta previsão legal, pois leva a Administração a entender que as suas informações não podem ser dadas de ânimo leve, sem mais.

Portanto, a Administração ao prestar uma informação escrita, mesmo que não tenha o dever legal de o fazer, torna-se assim responsável pelos prejuízos que daí advenham para os particulares.

A responsabilidade é um instituto que vem também consagrado num novo artigo do CPA, o artigo 16.º, o que explicaremos mais à frente.

## **2.1. Conteúdo da responsabilidade**

Cabe-nos agora analisar em que consiste a “responsabilidade” da Administração pelas informações prestadas aos particulares. Isto porque, como vimos, é o CPA que indica a Administração como “responsável”.

---

<sup>44</sup> Cfr. o n.º 2 do artigo 11.º do CPA.

<sup>45</sup> V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *op. cit.*, p. 118.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 119.

Parece-nos importante ressaltar que existe aqui um leque variado de opiniões que divergem entre considerar a Administração responsável pelas *informações prestadas por escrito* e considerar a mesma responsável por essas informações *e ainda* pelas *informações prestadas oralmente*.

Para uns<sup>47</sup> o primeiro requisito da responsabilidade da Administração é que as informações que presta “o tenham sido por escrito, e oficialmente”. Isto porque consideram perigoso responsabilizar a Administração por informações orais, “sem mais e em geral” e “será mais prudente entender que o legislador não as quis no mesmo regime de responsabilidade”.

Para outros, a Administração é também responsável pelas “informações dadas por qualquer outra forma, nomeadamente por informações prestadas oralmente”<sup>48</sup>. E, “quando houver dever jurídico de dar a informação, deve entender que esta responsabiliza a Administração mesmo quando prestada oralmente”<sup>49</sup>, por força do artigo 22.º da CRP (princípio da responsabilidade das entidades públicas)<sup>50</sup> e do n.º 2 do artigo 485.º do Código Civil (princípio do Estado de direito democrático)<sup>51</sup>.

No nosso entendimento, a responsabilidade civil por parte da Administração afirma-se ainda que por meio de informações transmitidas oralmente. Isto porque, em determinados casos, a informação que é transmitida por um órgão da Administração é um ato idóneo a gerar no particular a confiança naquela informação e a conformar os seus

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 121 e 122.

<sup>48</sup> V. FERNANDO BRANDÃO FERREIRA-PINTO, *op. cit.*, p. 65.

<sup>49</sup> V. DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al.*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>50</sup> Aliás, “a responsabilidade pública ocupa uma posição central num verdadeiro Estado de Direito. Trata-se, em absoluto rigor, de um meio de garantia deste último: a violação de direitos, liberdades e garantias ou, simplesmente, a causação de danos por comportamentos (ativos ou omissivos) funcionais é geradora de responsabilidade do Estado e demais entidades públicas, em forma solidária, com os servidores públicos. É o que resulta do artigo 22.º da (...) [Constituição] que, doutrinadamente, foi já considerado como um dos preceitos mais complexos da Constituição formal”, v. TIAGO SERRÃO, *Alguns problemas de constitucionalidade do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, in: *A Constituição e a Administração Pública: problemas de constitucionalidade das leis fundamentais do direito administrativo português*, AAFDL Editora, 2018, pp. 153 e 154. Bem assim, continua o Autor, com relevância ao caso, dizendo que se encontra consagrado no artigo em referência, “um direito à indemnização (de índole pública), quer o comportamento derive do exercício da função política, da função legislativa, da função administrativa ou da função jurisdicional.”, p. 155.

<sup>51</sup> *Ibid.* Note-se que aqui se revela o princípio da confiança nas relações com os particulares.

Para outros desenvolvimentos, e a título de comparação com outro ordenamento jurídico, neste caso o espanhol, v. TERESA ACOSTA-PENCO, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado*, in *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 15, primeiro semestre, 2016, pp. 233-264, (p. 254, ponto 3, A e B), reconhecendo a dificuldade de fazer prova da informação prestada oralmente como principal obstáculo à responsabilização da administração; e, bem assim, v. SUZANA TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, p. 942, quando se refere a esta “dificuldade acrescida que existe nestes casos em fazer prova judicial dos factos”.

atos futuros mediante a mesma. O que está em causa, salvo melhor entendimento, é a *convicção* que é gerada pelo particular, de que aquela informação corresponde à realidade, e que por isso, este poderá agir de acordo com o que foi dito, ainda que oralmente<sup>52</sup>.

Mesmo que não exista o dever de informar *in casu*, parece-nos que a posição da Administração face ao particular implica uma certa credibilidade que este tenderá, sempre, a ter em consideração aquando da prática de determinado ato. Veja-se com atenção a norma do n.º 2 do artigo 11.º do CPA que refere, na sua parte final, «ainda que não obrigatórias». Ora, se assim é para as «informações prestadas por escrito», tendemos a crer que, ainda que não sejam obrigatórias, também as informações orais deverão ser consideradas aquando da aferição de prejuízos que algum particular possa ter sofrido em consequência de ter sido informado naquele sentido e não noutro. Até porque, em concordância com JORGE SINDE MONTEIRO, “deverá haver responsabilidade não apenas quando exista um dever de informar mas igualmente quando exista um dever de proceder com cuidado ao dar a informação”<sup>53</sup>.

## 2.2. Responsabilidade civil

Antes de mais desenvolvimentos, importa tecer aqui algumas (e breves) considerações acerca da responsabilidade civil da Administração Pública. É relevante explicar em que termos se processa a responsabilidade civil da Administração. Começamos pela noção de «responsabilidade civil».

A responsabilidade civil “consiste na obrigação de responder pelos danos causados a outrem, isto é, na obrigação de indemnizar”<sup>54</sup>.

Compreende-se a importância deste instituto nos dias que correm, uma vez que temos e vivemos em “sociedades complexas, competitivas e abertas ao exterior, em que todos correm riscos e podem, mesmo sem má intenção, causar danos a outros”<sup>55</sup>. Assim,

---

<sup>52</sup> Cfr. Ac. STA de 07.05.2003, proc. n.º 018/75/02, em que se considera a administração responsável pelas informações prestadas “de qualquer forma, inclusivamente as prestadas oralmente” e ainda que, a interpretarmos que se exclui a responsabilidade por informações orais, deve “considerar-se materialmente inconstitucional o n.º 2, do artigo 7.º [do CPA]”.

<sup>53</sup> V. JORGE SINDE MONTEIRO, *Responsabilidade por informações*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, 2002, p. 22.

<sup>54</sup> V. DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al.*, *op. cit.*, p. 545.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 546.

não é de estranhar que o mesmo não deixe de se aplicar, também, ao Estado e às entidades públicas menores.

Esta descrição das sociedades aplica-se também, de alguma forma, à responsabilidade civil da Administração, até porque “a responsabilidade civil decorrente do exercício da função administrativa não é essencialmente diferente do instituto homólogo regulado pelo direito privado”.

Portanto, a principal função da responsabilidade civil é, em ambos os casos, “ressarcir ou indenizar prejuízos que, segundo o curso normal dos acontecimentos, não deviam ter ocorrido”<sup>56</sup>.

Como sabemos, a Administração, no exercício da sua função utiliza poderes de autoridade. Pode acontecer que “em consequência de tal exercício sejam causados prejuízos aos particulares”, e a lei obriga-a, assim, a indenizar esses prejuízos.

Importa referir que, como nos ensinou DIOGO FREITAS DO AMARAL, quando dizemos que a Administração é responsável civilmente pelos danos causados pelas informações prestadas aos particulares, tal não significa que essa responsabilidade seja regulada por normas de direito civil<sup>57</sup>. A expressão *civil* não está a indicar o ramo de direito, mas sim a indicar que se trata de uma *responsabilidade por perdas e danos*, que se traduz na obrigação de indenizar os prejuízos causados<sup>58</sup>.

Na verdade, a responsabilidade civil dos atos praticados pela Administração é regulada pelo Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais Entidades Públicas (doravante, RRCEEP).

Assim, parece-nos oportuno começar por delimitar o sentido e alcance desta responsabilidade civil.

O RRCEEP, na sua delimitação subjetiva, pretende aplicar-se a pessoas coletivas públicas, a pessoas coletivas de direito privado que exerçam poderes de autoridade e a pessoas singulares (titulares de órgãos, agentes ou funcionários de pessoas coletivas de direito público, magistrados judiciais e do Ministério Público, trabalhadores de pessoas coletivas de direito privado que exerçam poderes de autoridade, titulares de órgãos sociais dessas empresas e seus representantes legais ou auxiliares (artigo. 1.º do RRCEEP).

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 548.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 550.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 551.

Na sua delimitação objetiva, pretende aplicar-se aos danos causados no exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa. Assim, os tipos de danos ressarcíveis são os danos gerais (lucros cessantes e danos emergentes, atuais e futuros, patrimoniais e não patrimoniais) e os danos especiais e anormais (artigo 2.º do mesmo diploma).

A responsabilidade civil administrativa pode ainda ser delimitada em relação ao título da imputação do prejuízo, à natureza da posição jurídica subjetiva violada e ao ramo de direito pelo qual é regulada<sup>59</sup>.

A este passo, cremos que é importante deixar como referência a opção a seguir numa situação de contencioso administrativo. Isto é, como sempre viemos de referir, a questão que pretendemos ver esclarecida é a de saber se a violação (do conteúdo) de uma informação prestada pode dar origem a um dever de indemnizar.

Deste modo, refere a este título JOÃO TABORDA DA GAMA, que a responsabilidade civil extracontratual da Administração se funda nos princípios da legalidade e da proteção da confiança, podendo, assim, “dividir-se a questão em incumprimentos lícitos ou ilícitos da promessa”<sup>60</sup>.

Para este Autor, “o não cumprimento de uma promessa válida de acto administrativo é (...) um acto ilícito, podendo, por isso, gerar responsabilidade civil da Administração por actos ilícitos, a efectivar judicialmente”<sup>61</sup> nos termos do RRCEEP. De outro modo, “se a desvinculação for lícita, deve ponderar-se, em termos mais cautelosos, uma obrigação de indemnizar cujo fundamento residirá no princípio da confiança e na necessidade de demonstração dos seus elementos.”<sup>62</sup>

Porém, este é o cenário que o Autor nos apresenta por referência às chamadas “promessas administrativas”, que sempre corresponderão a um maior grau de vinculatividade administrativa; já as meras informações, nas diversas aceções que podem revestir, podem reconduzir a um tipo de responsabilidade diferente.

Ora, SUZANA TAVARES DA SILVA indica que “estes casos não se devem reconduzir a uma responsabilidade civil por facto ilícito, uma vez que o não cumprimento do compromisso não é adequado a gerar uma situação de ilicitude, (...) nem de culpa”,

---

<sup>59</sup> Para mais desenvolvimentos, v. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, “Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral, Tomo III, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1ª edição, 2008, pp. 16 e ss.

<sup>60</sup> V. JOÃO TABORDA DA GAMA, Promessas Administrativas, Da decisão de autovinculação ao acto devido, Coimbra Editora, 2008, pp. 264 e 265.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>62</sup> *Ibid.*, *ibidem*.

concluindo pelo surgimento de “um dever especial de reparação de prejuízos, a integrar no âmbito da responsabilidade civil extracontratual, com traços de responsabilidade objectiva e de compensação pelo sacrifício de posições patrimoniais”<sup>63</sup>.

Para esta Autora – e com a qual concordamos totalmente – estaríamos perante os seguintes pressupostos como fundamentos da obrigação de reparação dos resultados lesivos: (i) reconhecimento da necessidade de utilização deste tipo de atuações pelo Estado no exercício da função administrativa; (ii) reconhecimento da aptidão dessas atuações a gerar situações que levam os privados a fazer investimentos de confiança legítima; (iii) reconhecimento de que esses investimentos são adequados a gerar danos efetivos; (iv) reconhecimento de um dever de reparação desses prejuízos pelo Estado que deve garantir, pelo menos, a respetiva neutralização (reparação do dano da confiança legítima)<sup>64</sup>.

Portanto, o dever de eliminar estes danos, sempre configurará uma *via reparatoria especial*, em face dos tipos de responsabilidade previstos no RRCEEP<sup>65</sup>. E permitimo-nos concluir deste modo, uma vez que:

- (i) A responsabilidade sobre a qual nos estamos a debruçar, não se coaduna com a responsabilidade objetiva, plasmada no artigo 11.º do RRCEEP, porquanto não decorre de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos;
- (ii) Pelas razões visíveis, de modo algum estaremos perante a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, prevista nos artigos 12.º a 14.º daquele Diploma;
- (iii) Não está igualmente em causa a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa, prevista pelo artigo 15.º do Regime mencionado;
- (iv) E esta responsabilidade que tratamos não se configura como responsabilidade pelo sacrifício, prevista pelo artigo 16.º daquele Regime, desde logo porquanto não está em causa a satisfação de um interesse público.

---

<sup>63</sup> V. SUZANA TAVARES DA SILVA, op. cit., pp. 934 e 935.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 936.

<sup>65</sup> Em maior detalhe quanto aos tipos de responsabilidade, cfr. CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, TIAGO SERRÃO, O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, AAFDL Editora, 2018, 2.ª edição, em especial a este respeito, as pp. 475 a 917.

Assim sendo, parece-nos que esta Autora - apesar de singular na apresentação desta alternativa -, traz para discussão uma *via reparatória* que, por tudo o que já referimos e ainda diremos, faz falta ao contencioso administrativo no que à responsabilidade por informações diz respeito.

Esta via alternativa, ou via reparatória, que não vem prevista pelo RRCEEP, resultaria diretamente do artigo 22.º da CRP<sup>66,67</sup>.

Desde logo, esta via reparatória consistiria na aplicação desta norma, da qual “resulta directamente, o dever de o Estado (enquanto comunidade) eliminar os resultados lesivos decorrentes do incumprimento de acordos informais. Esta obrigação jurídica não pode, contudo, deixar de assentar em alguns pressupostos limitadores do âmbito daquele dever reparatório, que a modelem de acordo com os princípios materiais da justiça e as características típicas do Estado garantidor, mas não securitário (...)”<sup>68</sup>.

Assim sendo, desde logo se excluiria o dever de reparação “quando se comprove que a promessa não foi feita por um legítimo representante do Estado (titular de órgão, funcionário ou agente), mas antes por alguém que abusivamente se arrogou poderes de representação.”<sup>69</sup>. Mais, “a própria conduta compromissória deve ser adequada a gerar na contraparte uma situação de confiança legítima no cumprimento futuro do compromisso, excluindo-se, desde logo, os casos em que a promessa consubstancie a prática de um acto ilegal (...)”<sup>70</sup>

Concluindo, mais não somos senão a favor de um “dever de eliminação dos resultados lesivos no Estado garantidor, que surge como resposta à complexidade inerente à transição do modelo de Administração.”<sup>71</sup>

### **2.3. A responsabilidade da Administração noutros ordenamentos jurídicos**

A respeito ainda da consagração da responsabilidade da Administração Pública, importa agora, por se revestir de considerável interesse, explorar outros ordenamentos jurídicos, a breve trecho.

---

<sup>66</sup> V. SUZANA TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, p. 939.

<sup>67</sup> Sobre os limites à elasticidade da norma do artigo 22.º em causa, v. MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *op. cit.*

<sup>68</sup> V. SUZANA TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, pp. 939 e 940.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 940.

<sup>70</sup> *Ibid.*, *ibidem.*

<sup>71</sup> V. SUZANA TAVARES DA SILVA, *op. cit.*, pp. 941 e 942.

Assim, e porque não vemos relevância numa exposição exaustiva, iremos cingir-nos aos elementos basilares previstos nos seguintes ordenamentos: o Direito francês, alemão e espanhol.

Comecemos pelo Direito francês. Conforme nos ensina JOÃO TABORDA DA GAMA, em especial *relativamente à figura das «promessas administrativas», em França “entende-se que se a administração age de maneira a criar uma certa convicção no administrado e depois atua de modo diferente, há o dever de indemnizar – e a promessa é um dos modos de gerar confiança.”*<sup>72</sup> Tal faz sentido se pensarmos que, “à semelhança do que acontece em França, onde o Juiz não se queda pelas palavras e denominações e trata o acto informal como uma decisão exécutoire e, por conseguinte, impugnável (como sucede quando se coloca obrigações a cargo do administrado, se estabelece interdições, se introduz alterações no ordenamento ao criar-se uma regra nova, se modifica ou suprime uma regra existente, tudo situações susceptíveis de causar uma lesão) e que, devendo ser entendida em termos latos, é, reiteremos, contenciosamente atacável”<sup>73</sup>

Assim, “a via indemnizatória tem (...) sido discretamente seguida pela jurisprudência, sendo considerado como comportamento *fautif* o comportamento contraditório com a promessa (...)”<sup>74</sup>

E bem assim, é o caso alemão, “em que toda a lesão jurídica que provenha do poder público há-de ser judicialmente tutelada, provenha ela de actos administrativos ou de quaisquer outras medidas administrativas”<sup>75</sup>, pois que “para uma larga fatia do direito alemão, todas as formas de actuação (acto, actuação material, contrato, norma, ...) implicam uma relação, pelo que o que releva é estarmos na presença de uma relação jurídica administrativa, sendo secundária a forma da sua concretização. Defende-se, pois, que as formas de actuação não têm relevância alguma para o acesso à jurisdição, já que todas dão lugar a uma relação e, assim, seja qual for a forma com que a Administração actuou, elas são impugnáveis. Relativiza-se, portanto, o acto administrativo, para se chegar a uma plena protecção jurídica independentemente das formas de actuação administrativa – por isso a criação jurisprudencial (hoje legalmente corporizada) das acções prestacionais. Nestes moldes, quando se pede a superação ou

---

<sup>72</sup> V. JOÃO TABORDA DA GAMA, *op. cit.*, pp. 51 e 52.

<sup>73-76</sup> Trecho retirado de peça junta ao proc. n.º 735/19.4BECBR, que correu termos no TAF de Coimbra e ao qual a Autora teve acesso durante estágio profissional.

*reconstrução do estado antijurídico criado pela Administração, a demanda assenta na própria actuação administrativa sem que se tenha que construir ou estar perante um acto administrativo, já que os critérios de legalidade são independentes da presença, ou não, do mesmo: o demandante pretende o restabelecimento ou reconstrução de um estado anterior ao criado por uma actuação limitadora que não tem que suportar, porque a situação fáctica criada não se ampara no ordenamento jurídico, sendo o conceito de relação jurídica – e não de acto administrativo – o que verdadeiramente releva, cfr. Santiago J. Gonzales-Varas Ibanês, La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania, Madrid, Editorial Civitas, 1993, pp.129 e ss.*<sup>76</sup>

Continuando no caso alemão, que é, sem dúvida, o que mais atenção e importância dá à questão que nos prende neste estudo, mas mais ainda quanto às promessas de ato administrativo, temos que, com a entrada em vigor da Lei Alemã do Procedimento Administrativo, passou a ser expressamente regulada esta nova figura, incluída na parte III daquele Diploma, que vai dedicada ao ato administrativo<sup>77</sup>.

Assim, é neste ordenamento jurídico que o presente estudo melhor se revê, na medida em que “a vinculatividade das promessas foi sendo admitida em várias decisões e pela doutrina antes da entrada em vigor da actual lei de procedimento, com base sobretudo no princípio da protecção da confiança. Com a regulação expressa, a questão deixa de se colocar com tanta intensidade, sendo este princípio reservado para a vinculatividade de promessas que sejam proferidas em contravenção a esta lei, ou que caiam fora do seu âmbito de aplicação.”<sup>78</sup>

Aliás, na Alemanha, “*toda a lesão jurídica que provenha do poder público há-de ser judicialmente tutelada, provenha ela de actos administrativos ou de quaisquer outras medidas administrativas. Para uma larga fatia do direito alemão, todas as formas de actuação (acto, actuação material, contrato, norma, ...) implicam uma relação, pelo que o que releva é estarmos na presença de uma relação jurídica administrativa, sendo secundária a forma da sua concretização.*”<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Para mais desenvolvimentos, v. JORGE ALVES CORREIA e ANDREAS ISENBERG, Lei Alemã do Procedimento Administrativo, Guias de Leitura e Anotações, Almedina, 2016.

<sup>78</sup> V. JOÃO TABORDA DA GAMA, *op. cit.*, p. 65.

<sup>79</sup> Trecho retirado de peça junta ao proc. n.º 735/19.4BECBR, que correu termos no TAF de Coimbra e ao qual a Autora teve acesso durante estágio profissional.

Esta realidade ainda não chegou até nós, visto que em nenhuma norma ou regulamentação administrativa se prevê, para já, uma figura próxima ou equivalente à da promessa administrativa. Neste sentido, cremos que o direito alemão terá sido pioneiro, dando azo a que alguns outros tenham vindo a reconhecer estes novos fenómenos da vida administrativa.

Tomemos de exemplo, por fim, o ordenamento espanhol. Neste ordenamento, “as meras informações (...) nunca se poderão considerar actos administrativos, pelo menos em sentido estrito. Em Espanha, a dogmática das promessas administrativas existe sobretudo a propósito das consultas vinculativas da Administração tributária”<sup>80</sup>.

Ora, é precisamente sobre a Administração tributária que nos iremos debruçar de seguida.

---

<sup>80</sup> V. JOÃO TABORDA DA GAMA, *op. cit.*, pp. 54 e 55.

### CAPÍTULO III: A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

#### 1. A prestação de informações pela Administração Tributária

Cabe-nos agora expor de que forma o acesso à informação administrativa se aplica também ao Direito Fiscal, e, por conseguinte, à Administração Tributária.

O princípio da colaboração, enquanto pressuposto de conduta para a Administração Pública em geral, comporta igualmente deveres para a Administração Tributária e direitos para os contribuintes. Neste sentido, também a Administração Tributária deve colaborar com os cidadãos – contribuintes – por forma a que entre eles exista uma boa relação e que, assim, se procure evitar a incorreta leitura das normas fiscais (que são vastas) e bem assim, o recurso aos tribunais.

Uma das formas que, por excelência, revela a colaboração da Administração com os seus contribuintes, é a *prestação de informações*. Como vimos, os cidadãos podem abordar a Administração relativamente a situações de facto em que surjam dúvidas, ou simplesmente em que se pretende saber qual a posição que a Administração adota em relação a determinado caso, ou norma, perante um leque diversificado de normas fiscais que geram várias interpretações.

O que temos vindo a expor tem o apoio do artigo 59.º da Lei Geral Tributária (daqui em diante, apenas LGT), que dispõe no seu n.º 3 que: «*A colaboração da administração tributária com os contribuintes compreende, designadamente: a) a informação pública, regular e sistemática sobre os seus direitos e obrigações; e) a prestação de informações vinculativas, nos termos da lei; f) o esclarecimento regular e atempado das fundadas dúvidas sobre a interpretação e aplicação das normas tributárias*».

Da mesma forma que, para os contribuintes, recai também um dever de colaboração com a administração tributária, o que está previsto no n.º 4 do artigo 59.º da LGT.

Deste artigo 59.º depreendemos que, no que ao nosso estudo diz respeito, a grande manifestação do acesso a informações por parte da administração tributária se reporta às informações vinculativas (cfr. a alínea e) do n.º 3 do artigo 59.º). Assim, nesta alínea e)

prevê-se um dever de informação em concreto, dever esse que se encontra regulado nos artigos 67.º e 68.º da LGT<sup>8182</sup>.

Podemos assim concluir que, tal como previsto pelo artigo 11.º do CPA, também na LGT temos plasmado um princípio basilar de colaboração, que tem como “núcleo essencial deveres de informação recíprocos dos intervenientes”<sup>83</sup>; e, tal como no artigo 82.º do CPA se prevê um direito à informação, também o artigo 67.º da LGT aponta o mesmo direito aos contribuintes.

Este direito à informação previsto pela LGT (que tem, como já vimos, suporte na Lei Fundamental, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º), elenca essencialmente deveres gerais de informação por parte da administração tributária. Trata-se de um direito à informação sobre *procedimentos tributários em concreto*, como p. ex. o explanado no artigo 68.º, relativo às *informações vinculativas*, também previsto pela alínea e) do n.º 3 do artigo 59.º; mas existe ainda a possibilidade de obter *informações mais genéricas* sobre os direitos e obrigações dos contribuintes, como é o caso elencado nas alíneas a), b) e i) do n.º 3 do artigo 59.º, bem como no n.º 6 do mesmo normativo.

### **1.1. As informações vinculativas**

As informações vinculativas estão previstas no artigo 68.º da LGT e no artigo 57.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (doravante, CPPT). Este é um procedimento disponibilizado ao contribuinte, mediante o qual a administração tributária é chamada a prestar esclarecimentos, pronunciando-se sobre determinada matéria jurídico-tributária que o contribuinte lhe apresenta, ou sobre pressupostos de determinado benefício fiscal.

A grande questão aqui é que, mediante o pedido apresentado pelo contribuinte, a administração tributária fica vinculada à informação deduzida sobre aquela concreta

---

<sup>81</sup> V. DIOGO LEITE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES, JORGE LOPES DE SOUSA, *Lei Geral Tributária – Anotada e Comentada*, Lisboa, Encontro da Escrita, 4ª edição, 2012, p. 495.

<sup>82</sup> Porém, importa não esquecer o artigo 68.º-A da LGT que regula as orientações genéricas. Dispõe, assim, o n.º 1 deste normativo que “*A administração tributária está vinculada às orientações genéricas constantes de circulares, regulamentos ou instrumentos de idêntica natureza, independentemente da sua forma de comunicação, visando a uniformização da interpretação e da aplicação das normas tributárias.*”; bem assim, o n.º 3 “*A administração tributária deve proceder à conversão das informações vinculativas ou de outro tipo de entendimento prestado aos contribuintes em circulares administrativas, quando tenha sido colocada questão de direito relevante e esta tenha sido apreciada no mesmo sentido em três pedidos de informação ou seja previsível que o venha a ser.*”.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 494.

situação jurídico-tributária, não podendo, por isso, proceder futuramente de forma diferente em relação àquele contribuinte (salvo em cumprimento de decisão judicial).

Este é um procedimento com imensas vantagens, e de uma importância notória<sup>84</sup>.

Em primeiro lugar, entende-se que com a introdução de sistemas de autoliquidação de impostos e com a grande complexidade das normas atinentes a esses mesmos impostos, o contribuinte nem sempre tem percepção da correta aplicação da lei fiscal ao seu caso (como sucede com pequenas empresas e contribuintes individuais). Digamos que, até mesmo com esses conhecimentos técnico-jurídicos, se torna complicado perceber a lei fiscal e, sobretudo, interpretá-la.

Desta forma, poder contar com a colaboração da administração para este efeito torna-se essencial para o contribuinte.

Outra manifestação deste interesse no procedimento de informações vinculativas prende-se com a introdução de normas anti abuso no nosso sistema fiscal. Estas normas pretendem combater a evasão fiscal e, por isso, o contribuinte pode ficar sujeito a um regime fiscal mais agravado em face de determinados comportamentos que adote (nomeadamente transações), ainda que com um objetivo legítimo. Ora, se o contribuinte, como dispõe o n.º 8 do artigo 63.º do CPPT, tiver solicitado informação vinculativa e não tenha obtido uma resposta por parte da administração em seis meses, não poderá esta aplicar posteriormente normas anti abuso àquela situação.

Para além do mais, as informações que são prestadas ao contribuinte neste âmbito, apesar de, segundo a lei, só atribuírem vinculação para a administração naquele caso concreto e não em casos semelhantes, contribuem para uma uniformização na aplicação da lei fiscal na medida em que têm em conta, ainda assim, os argumentos utilizados em informações anteriores na procura por um “tratamento igual do que é igual”<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> V. SÉRGIO VASQUES, *O mecanismo da informação vinculativa*, in *Ciência e técnica fiscal*, n.º 397, Janeiro-Março, Lisboa, Boletim da Direção-Geral dos Impostos, Ministério das Finanças, 2000, pp. 108 e ss.

<sup>85</sup> No entanto, note-se que existe já jurisprudência no sentido de que apesar de a administração tributária ficar vinculada apenas ao caso concreto em que prestou informação, a um contribuinte, terceiro, pode ser excluída a culpa ao atuar em conformidade com uma informação vinculada de outro caso. No ac. do TCA Sul de 22.03.2018, proc. n.º 07228/13 é referido que «a administração tributária não fica vinculada a praticar o ato administrativo em matéria tributária pela forma *como prometeu* que o iria praticar relativamente a qualquer contribuinte. Porém, essa promessa, sobretudo porque pública, cria necessariamente no sujeito passivo a convicção de que se atuar em conformidade com a mesma são incomensuravelmente menores as hipóteses de cometer erro na projeção e/ou na liquidação da tributação. É esta a atuação segundo os ditames da confiança» (itálico nosso). E ainda que, «o facto de a informação vinculativa só produzir, enquanto *promessa administrativa* e por força da regulamentação especial a que está sujeita, efeitos *inter-partes*, não implica que não deve ser excluída a culpa do sujeito passivo, terceiro naquela relação, que atuou em

Mais importante, este contacto com a administração “opera como filtro pré-judicial”, contribuindo assim para a diminuição de conflito entre as partes, evitando a “sobrecarga do contribuinte, dos serviços e dos tribunais”<sup>86</sup>.

## 2. Natureza jurídica dos atos informativos

Não temos, por parte do legislador, qualquer noção legal concreta relativamente às informações vinculativas, o que faz com que tenhamos de apresentar a quem nos lê qual a natureza deste tipo de informações.

Apesar dos efeitos atribuídos às informações vinculativas, parece haver consenso na doutrina no sentido de que as mesmas não configuram um ato administrativo<sup>87</sup>.

Afigura-se-nos certa a natureza jurídica da resposta que a administração atribui ao particular/contribuinte como *procedimento de informação*<sup>88</sup>. Isto porque, como dissemos, “a estrutura de um ato que presta a informação não se coaduna com o conceito de ato administrativo”<sup>89</sup>. Essencialmente porque não apresenta um *conteúdo decisório*, na medida em que apenas se está a informar sobre, p. ex., a possibilidade de existir um benefício fiscal no caso de um contribuinte, e não a atribuir diretamente esse benefício (até porque, para tal, é necessário que, posteriormente à informação, o contribuinte requeira o dito benefício). Assim sendo, o ato jurídico que dita a informação constitui apenas uma “declaração de ciência”.

No entanto, e nas palavras de RAQUEL CARVALHO, estamos a falar de um ato informativo que “tem os efeitos de ato administrativo, pois faz nascer um direito na esfera dos particulares”. Quer isto dizer que, apesar de estarmos perante um ato informativo que

---

conformidade com as informações veiculadas nessa mesma informação.» (itálico nosso), o que revela que «nenhum juízo de censura lhe deve ser feito».

Sobre a matéria da promessa administrativa que aqui se destaca, v., desenvolvidamente, JOÃO TABORDA DA GAMA, *Promessas Administrativas: da decisão de autovinculação ao acto devido*, Coimbra Editora, 2008; em especial, em relação à informação vinculativa em direito fiscal, as pp. 215-222.

<sup>86</sup> V. SÉRGIO VASQUES, *op. cit.*, p. 112.

<sup>87</sup> V. RAQUEL CARVALHO, *A informação administrativa vinculativa: em direito do urbanismo, direito do ambiente e direito fiscal*, in: Estudos em homenagem ao professor doutor Alberto Xavier, Assuntos europeus, direito privado, direito público e vária, vol. III, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 707 e ss. V. ainda, DIOGO LEITE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES E JORGE LOPES DE SOUSA, *op. cit.*, p. 631, ponto 15.

<sup>88</sup> V. JOAQUIM FREITAS ROCHA, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 4ª edição, 2011, pp. 157 a 160.

Tal como o é o procedimento de orientações genéricas, o procedimento de acesso a informações bancárias e o procedimento de inspeção tributária.

<sup>89</sup> V. RAQUEL CARVALHO, *op. cit.*, p. 711 a 713.

não contém uma decisão, a lei atribui-lhe efeitos jurídicos e, particularmente, a vinculatividade da Administração, o que irá criar na esfera jurídica do particular um direito, ainda que limitado no tempo (uma vez que a Administração fica vinculada pela informação prestada perante aquelas circunstâncias específicas, logo, se estas mudarem, a Administração deixa de estar vinculada àquela informação que prestou<sup>90</sup>). Na opinião da Autora, estamos, assim, perante um modelo de ato administrativo declarativo, e não perante um modelo paradigmático de ato administrativo.

Esta é uma questão dogmática, tendo por isso algum relevo, mas com o RRCEEP perde algum sentido, na nossa opinião, uma vez que já não se torna necessário saber se estamos ou não perante um ato administrativo para poder reagir perante uma atuação da administração (tributária) que lese o particular (contribuinte) – como vimos – já que este regime prevê expressamente a “responsabilidade civil extracontratual por danos resultantes do exercício da função legislativa, jurisdicional e administrativa”<sup>91,92</sup> e, também como analisaremos, aplica-se em todo o caso à administração tributária. Sendo certo que, e igualmente como já referimos, entendemos que o RRCEEP não prevê, em concreto para a situação objeto do presente estudo, um tipo de responsabilidade adequada à reparação dos danos que das informações provenientes da Administração, Pública ou Tributária, possam surgir.

Ainda assim, aquando da inexistência do dito regime, a jurisprudência apoiava as suas decisões no disposto no Código Civil (doravante, CC) sobre o dever jurídico de prestar informações, como uma forma de colmatar a ainda escassa regulação em termos de responsabilidade da administração<sup>93</sup>, por meio do qual houve acórdãos a dar razão ao Autor, condenando a administração por comportamento ilícito e culposo<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> V. SÉRGIO VASQUES, *op. cit.*, p. 119, que aponta como ponto negativo o facto de não ter sido definido, pelo legislador, um tempo limite de vinculatividade da Administração.

<sup>91</sup> Cfr. artigo 1.º do Regime anexo à Lei n.º 67/2007 (itálico nosso).

<sup>92</sup> Aliás, e no mesmo sentido, “*todos os atos* praticados por entidades públicas estarão, para efeitos de responsabilidade civil, subordinados a este regime legal” no entendimento de FRANCISCA COSTA GONÇALVES, «A desvalorização da culpa na responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa» in Revista de Direito da Responsabilidade, Coimbra, Ano 1, 2019, (pp. 1405-1475), p. 1412, disponível em <http://revistadireitoresponsabilidade.pt/2019/a-desvalorizacao-da-culpa-na-responsabilidade-civil-pelo-exercicio-da-funcao-administrativa-francisca-costa-goncalves/>.

<sup>93</sup> V. Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro de 2007 – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/textos/files/tex\\_0040.pdf](http://www.pgdlisboa.pt/textos/files/tex_0040.pdf), consultado e verificado a 13.07.2022.

<sup>94</sup> V. Ac. do STA (1ª Secção), de 03.06.1998, proc. n.º 39877, e respetiva anotação por JORGE SINDE MONTEIRO, *Responsabilidade por informações*, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 36, 2002.

Deste modo, a questão que se coloca neste ponto é, porquê olhar (ainda) para a natureza do ato informativo para podermos aferir da possibilidade de impugnar diretamente esse ato ou esperar pelo devido ato decisório, i. é. o ato administrativo (nomeadamente, a efetiva atribuição de um benefício, a cobrança de um imposto...) se, por força do RRCEEP ou, em alternativa que se propõe pelo presente estudo, se resolve a necessidade que existia de prever legalmente a responsabilidade civil administrativa, em sentido lato<sup>95</sup>?<sup>96</sup>

Ou seja, sendo certo que o ato informativo não configura um ato administrativo, e que, por esse motivo, não podemos lançar mão de uma ação administrativa de impugnação (de ato administrativo) quanto a essa informação, é certo que essa informação pode causar prejuízo; e por essa razão, para nós é aplicável o RRCEEP<sup>97</sup> e, concretamente quanto ao tipo de responsabilidade, o artigo 22.º da CRP.

Contudo, existe, para nós, pelo menos uma situação em que valerá a pena prestar atenção nesta questão da classificação dos atos informativos como atos administrativos, ou não: é o caso da possibilidade de impugnação por terceiros. Isto é, classificando um ato informativo como um ato administrativo – o que não fazemos, mas já vimos outros ordenamentos jurídicos onde isto mesmo parece ser possível -, à partida, passa a ser

---

<sup>95</sup> Aliás, como já se disse e voltamos a referir, por referência a este sentido “lato”, v. FRANCISCA COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, expressamente submetendo “todos os atos praticados pelas entidades públicas” ao regime da responsabilidade.

<sup>96</sup> Ao encontro do que temos vindo a dizer, está também o ac. do STA de 05.01.2012 (proc. n.º 01011/11) que, ao entender que “as informações vinculativas não constituem um ato administrativo, à face da definição que dele é dada no artigo 120.º do CPA”, entende que as mesmas são “insuscetíveis de ser impugnadas contenciosamente”. Isto porque, as mesmas não produzem um efeito jurídico quando são dirigidas ao contribuinte. O que produz um efeito jurídico é a efetiva decisão administrativa que venha a ser proferida posteriormente a essa informação. Então, só essa decisão poderá ser objeto de recurso, sendo apenas possível recorrer a este meio quando estamos perante “concretos atos tributários” (v. DIOGO LEITE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES E JORGE LOPES DE SOUSA, *op. cit.*, p. 631, ponto 15). O que temos a questionar é se, como não estamos perante um ato administrativo, não podemos recorrer a esta via e temos de aguardar pelo efetivo ato decisório para poder responsabilizar a administração? E por isso, por força da existência do RRCEEP, e salvo melhor opinião, tendemos a responder que não, pois podemos, através deste regime, responsabilizar a Administração por “ações e omissões” praticadas no âmbito do exercício da função administrativa (cfr. o n.º 2 do artigo 1.º do RRCEEP), ou, bem assim, no nosso entender poderemos aplicar diretamente o artigo 22.º da CRP, com as devidas cautelas. Como se afirma no importante ac. do TCA Norte, de 30.11.2012, no âmbito do proc. n.º 02563/07.0BEPRT, uma informação [oral] “pode ser fonte de responsabilidade civil extracontratual da Administração Pública perante o lesado”, o que nos leva, igualmente, a chegar a esta posição.

<sup>97</sup> Sobre isto, v. FRANCISCA COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 1423, quando refere que “é absolutamente inquestionável o dever de a Administração [causando danos ao cidadão-administrado] ressarcir [esses danos]”, e ainda que “dúvidas não pode haver quanto à efetiva possibilidade de haver danos causados aos cidadãos-administrados pelo exercício da função administrativa”; v. ainda p. 1425 sobre esta questão dos instrumentos que permitem “a eliminação da ilegalidade e reposição da legalidade, [mas] não o ressarcimento dos prejuízos ilicitamente causados ao particular”, e por isso, a necessidade de aplicação do RRCEEP.

possível, contenciosamente, um terceiro (C) impugnar a informação prestada por A ao B, ao abrigo do disposto na alínea f), do n.º 1 do artigo 55.º e do n.º 2 do artigo 9.º, ambos do CPTA.

Ora, em conclusão, parece-nos claro que uma informação não reveste a qualidade de ato administrativo, mas tal não prejudica o nosso estudo, já que, e nas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES, adaptadas ao caso das meras informações, “concluir (...) que são actos declarativos sem efeitos jurídicos não significa obviamente que elas constituam actuações sem relevância jurídica, que não devam ser juridicamente reguladas ou que não possa haver consequências jurídicas que a elas se liguem (v. g., obrigação de indemnização). O que se pretende dizer é simplesmente que a lei não imputa à declaração da Administração (...) a produção de alterações jurídicas, em particular na esfera jurídica dos destinatários.”<sup>98</sup>

Aliás, o Autor em causa fala das advertências, “actos de informação que alertam os destinatários para os perigos que podem resultar de adopção de comportamentos determinados, exortando-os, explícita ou implicitamente, a não os adoptarem (v. g., “fumar pode matar”)”<sup>99</sup>. Porém, o mesmo raciocínio pode ser trazido para este trabalho, acrescentando-o, na medida em que, como bem refere este Autor, “é verdade que, como observa Carla Amado Gomes, as informações prestadas pela Administração aos particulares e ao público em geral condicionam (ou diríamos nós, podem condicionar) comportamentos jurídicos. Tal é porém insuficiente para as qualificar como actos jurídicos: para isso seria necessário que se tratasse de actos que condicionassem juridicamente comportamentos.”<sup>100</sup>

Portanto, e concluindo, pelo que vimos de expor parece-nos claro que, mesmo não classificando esta “nova” atuação informal e informativa da Administração, Pública e Tributária, sempre diríamos que esta atuação não está isenta de responsabilidade e, em caso disso, de indemnização do particular, administrado e contribuinte, pela convicção e confiança que dela nascem. Bem assim, nas palavras de CARLA AMADO GOMES, que melhor não poderiam resumir o tema que trazemos a cima da mesa, “por mais marginal que a actuação informal possa ser, enquanto conduta (comunicativa ou passiva) geradora de efeitos psicológicos em destinatários de boa-fé, reclama tutela adequada através dos

---

<sup>98</sup> V. PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 751.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 725.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 751.

princípios que vinculam a actividade – qualquer actividade – administrativa, *maxime* através dos princípios da justiça e da confiança (se outros mais precisos se não perfilarem). Com PUTTNER poderíamos concluir que, “por um lado, mesmo num Estado de Direito, um agir informal que dispense por completo um agir formal que o preceda e/ou acompanhe raramente se afigura possível ou razoável. Por outro lado, o Estado de Direito não pode renunciar ao elemento formal e às decisões formais. Deve descortinar-se o justo equilíbrio entre formal e informal e a arte de o encontrar é a bem conhecida *ars aequi et boni*, na qual reside a essência do Direito”.<sup>101</sup>

### 3. Da Responsabilidade da Administração

Como vimos, pode, efetivamente, existir responsabilidade da administração tributária pelas informações que preste aos contribuintes. O regime da responsabilidade civil administrativa surge, como dissemos, em 2007, e pretendemos agora verificar a sua aplicabilidade à administração fiscal.

Podemos dizer que “a responsabilidade civil extracontratual da Administração Fiscal mais não é que um segmento da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas”<sup>102</sup>, por isso não podemos deixar de a associar à responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa prevista por aquele regime.

É já sabido que o Direito Fiscal se entende como um ramo de Direito Administrativo especial, por isso a ele se aplicam igualmente as disposições acerca da responsabilidade da Administração.

Como objeto mais vincado deste estudo, falta-nos aferir da aplicabilidade do RRCEEP ao direito fiscal, e se este se aplica sem mais ou com algumas modificações. Ora, e na opinião de CASALTA NABAIS, afigura-se certo que o dito regime se aplica ao direito fiscal na medida em que outras normas especiais não prevaleçam sobre ele<sup>103</sup>.

Estando nós perante uma “típica relação de direito administrativo entre a Administração Fiscal e os contribuintes ou sujeitos passivos”, podemos encontrar atos

---

<sup>101</sup> V. CARLA AMADO GOMES E SANDRA LOPES LUÍS, *op. cit.*, p. 31.

<sup>102</sup> V. JOSÉ CASALTA NABAIS, *Considerações sobre a responsabilidade civil da Administração Fiscal*, in: Boletim da Faculdade de Direito, Scientia Iuridica – Tomo LXI, 2012, p. 326.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 337.

administrativos relativos a questões tributárias, como é o caso da informação vinculativa que aqui estudamos<sup>104</sup>.

Segundo este Autor, podem colocar-se especificidades da responsabilidade civil das entidades públicas (i. é., da administração fiscal), em dois níveis: ao nível do *direito substantivo da responsabilidade* e ao nível dos *tribunais competentes* para as suas ações e do *processo* a seguir.

Dado que, atualmente, o papel da Administração Fiscal se baseia em “supervisionar e fiscalizar a atuação de liquidação e cobrança dos impostos por parte dos particulares”<sup>105</sup>, torna-se mais claro que a sua atuação pode provocar determinados danos a estes contribuintes, e é por isso que hoje “faz todo o sentido” falar desta responsabilidade, bem como convocar a lei geral para tanto – i. é., o RRCEEP – sendo a mesma aplicável nos mesmos termos que o é em relação à Administração em geral<sup>106</sup>.

Quanto a especificidades que possam ter lugar em relação à responsabilidade civil da Administração Fiscal no direito substantivo, cabe dizer que não se encontram no direito fiscal normas que estabeleçam regimes especiais (a não ser, e segundo o mesmo Autor, as relativas ao pagamento de juros indemnizatórios e os juros moratórios a favor dos contribuintes, bem como às garantias previstas no artigo 53.º da LGT).

Já em relação aos tribunais competentes, parece, quanto ao Autor em causa, que existem algumas especificidades no que toca à competência dos tribunais fiscais para conhecer das ações de responsabilidade, e no que diz respeito à forma de processo que se deve seguir. Deste modo, a Constituição impõe que seja a jurisdição fiscal dos tribunais administrativos e fiscais a levar a cabo o julgamento deste tipo de ações<sup>107</sup>.

Aliás, e como bem afirmam CARLA AMADO GOMES E RICARDO PEDRO, em relação a esta questão da competência material para conhecimento de ações de

---

<sup>104</sup> Daí também nos termos vindo a referir ao contencioso administrativo estipulado pelo CPTA.

<sup>105</sup> V. JOSÉ CASALTA NABAIS, *op. cit.*, p. 349.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 349.

<sup>107</sup> Contudo, não podemos deixar de ressaltar que nos parece, neste caso, que a competência recai nos tribunais administrativos, por força da aplicação do RRCEEP e dos normativos do CPTA, até porque, a título de exemplo, numa situação em que a Administração informa a B que, procedendo de determinada forma, ser-lhe-á concedido um benefício fiscal; e, posteriormente, B é surpreendido com uma decisão final de revogação do dito apoio por falta de determinado pressuposto à concessão do mesmo (isto presumindo, claro está, que a informação explicitava o que devia ser feito para conseguir o apoio e B agiu na exata conformidade), com a obrigação de restituição dos valores recebidos a esse título, não cremos – e, aliás, não é o que a Autora tem feito no âmbito profissional – que seja de negar a competência dos tribunais administrativos, não fosse o ato de revogação um ato administrativo prolatado pela Administração, no exercício de poderes de jurídico administrativos, que visa produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.

efetivação da responsabilidade civil extracontratual da Administração, está “hoje resolvida pelo artigo 4.º, f), g) e h) do ETAF, no sentido de atribuir uma competência praticamente absoluta aos tribunais administrativos (estatais e arbitrais).”<sup>108</sup>

Sobre a forma de processo a seguir pelas ações de responsabilidade por danos causados pela atuação da administração fiscal, o Autor avança que se devem seguir as formas previstas no CPPT, não sendo por isso necessário recorrer às formas previstas no CPTA (formas previstas para a ação administrativa comum)<sup>109</sup>.

Uma última e breve nota ainda, a este respeito, deixando para reflexão futura, um ponto relevante levantado pelos Autores CARLA AMADO GOMES E RICARDO PEDRO, sobre eventual necessidade de se vir a regular “um procedimento extrajudicial de atribuição de indemnizações por parte da Administração – presente em ordenamentos como o espanhol e o italiano -, mormente porque ultimamente o Estado português tem recorrido a esse expediente com alguma frequência.”<sup>110</sup>

## **2.1. Primeiro caso paradigmático: Das informações erradas**

Como já temos vindo a dizer, quando a administração tributária preste informações erradas, poderá verificar-se a responsabilidade civil da mesma, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 11.º do CPA<sup>111</sup>.

Mas, o que se entende por informações erradas? Trata-se, p. ex., de uma informação emanada em violação de normas jurídicas, nomeadamente quando existe uma errada análise dos pressupostos jurídicos aplicáveis à situação. Ou seja, a informação errada resulta, não de uma “errada ponderação na decisão”, mas sim de uma “errada recolha de informação”<sup>112</sup>.

Importante aqui, e objeto do nosso estudo, é perceber se a administração está, assim, vinculada a proceder de acordo com essa informação errada. E, prontamente, diríamos que não. Isto porque, a jurisprudência tem entendido que o ato resultante dessa informação – diga-se, a decisão – é inválido, logo não pode vincular a administração. Tal

---

<sup>108</sup> V. CARLA AMADO GOMES E RICARDO PEDRO, *op. cit.*, pp. 125 e 126; v. ainda FRANCISCO PAES MARQUES, Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, in: O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, AAFDL Lisboa, 2018, 2ª edição, p. 104.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 354.

<sup>110</sup> V. CARLA AMADO GOMES E RICARDO PEDRO, *op. cit.*, p. 126 e pp. 148 e ss.

<sup>111</sup> V. DIOGO LETE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES E JORGE LOPES DE SOUSA, *op. cit.*, p. 616, ponto 4.

<sup>112</sup> V. RAQUEL CARVALHO, *op. cit.*, p. 719.

como podemos retirar do disposto no artigo 68.º da LGT, o facto de a administração ficar vinculada “salvo em cumprimento de decisão judicial”, remete aqui para o facto de, em avaliação pelos tribunais, aquela informação poder estar incorreta e, dessa forma, ser o ato posterior declarado inválido, o que retira, necessariamente, vinculação à administração.

## 2.2. Segundo caso paradigmático: Das informações orais

Quanto às informações prestadas oralmente<sup>113</sup>, tal como dissemos em relação à Administração Pública, no nosso entender devemos considerar a administração responsável por informações dadas pelos seus órgãos “por qualquer forma”<sup>114</sup>.

O que está aqui em causa, uma vez mais, é a confiança gerada no administrado (contribuinte) e o princípio da boa fé administrativa (cfr. o artigo 10.º do CPA). Poderíamos retirar da norma que prevê a informação vinculativa, que se a mesma não for prestada nos termos previstos, então não será vinculativa para a administração fiscal<sup>115</sup>. Porém, não parece ser correto afirmar que a vinculação da administração se limita às informações prestadas por escrito, apesar da letra da lei. Existem outros elementos a ter em conta, nomeadamente o “respeito pela confiança que [a informação] pode gerar no contribuinte”, devendo por isso ser considerada toda a situação que seja suscetível de criar essa confiança no contribuinte (de que a administração proceda de acordo com aquela informação) – pelo menos, nos casos em que não tenha sido informado de que aquela informação não poderia vincular a administração.

---

<sup>113</sup> É, por exemplo, o caso muito comum das informações prestadas através de contacto telefónico pela Administração Tributária, vulgo Finanças. Não raras vezes temos visto, em contexto profissional, a indicação de passos a dar, via telefónica, em relação a determinada operação tributária (p. ex., como proceder relativamente à autoliquidação de um imposto, ou, como preencher determinado formulário e se é ou não obrigatório ou necessário determinado documento; ou ainda, a um nível mais impactante para o contribuinte, se é ou não devido determinado imposto) e, posteriormente, o cidadão-contribuinte procede nos exatos moldes informados, mas é surpreendido com uma decisão final (ou com um ato tributário) contrária às indicações iniciais.

<sup>114</sup> V. DIOGO LETE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES E JORGE LOPES DE SOUSA, *op. cit.*, p. 616, ponto 4.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 623, ponto 3.

Note-se, no entanto, que tal informação quando seja prestada por órgão ou agente que não era competente para tal, não pode, de qualquer das formas, vincular a administração tributária.

Assim sendo, estamos aqui a dar prioridade ao princípio da boa fé (que tem também reconhecimento constitucional no n.º 2 do artigo 266.º da CRP) na aplicação da lei, em detrimento da sua aplicação baseada numa legalidade estrita.

### **3. A responsabilidade da Administração tributária noutros ordenamentos jurídicos**

No presente estudo, apresentamos igualmente, em jeito de breve comparação no seu essencial e para além do que já foi acima referido, os ordenamentos jurídicos acima já tidos em conta.

Assim, tendo por base o Direito alemão, podemos dizer, como ensina JOÃO TABORDA DA GAMA, que a maioria da doutrina alemã é favorável à figura da promessa no Direito Fiscal e, bem assim, é até reconhecida “em sede de investigação pela Administração fiscal da situação do contribuinte, no direito aduaneiro e em circunstâncias concretas relacionadas com os impostos sobre os salários”<sup>116</sup>.

Já no Direito francês, “existe a figura da *décision préalable*, que constitui em certos casos – por exemplo, relativos a benefícios fiscais e à tributação do lucro consolidado – uma informação vinculativa não publicada e com eficácia individual e concreta.”<sup>117</sup>

Também no Direito espanhol, para alguns autores, as consultas vinculativas da administração tributária são “verdadeiros actos administrativos. Para FALCÓN Y TELLA, constituem um “verdadeiro e próprio acto administrativo” e o seu “carácter vinculativo (...) gera uma situação activa perfeitamente definida no consulente (...) que excede em muito a mera expectativa que podem gerar as demais consultas”<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> V. JOÃO TABORDA DA GAMA, *op. cit.*, p. 64.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 55.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo é possível concluir pela extrema relevância a dar ao assunto: a prestação de informações pela Administração.

A Administração não se pode aligeirar no que à prestação de informações diz respeito, uma vez que está em causa a sua responsabilidade para com o cidadão-administrado. Essa responsabilidade está legalmente prevista e é possível, agora, afirmar que se rege pelo RRCEEP, ao contrário do que até então vinha sendo habitual, sobretudo tendo em conta que a ideia de colaboração da Administração com os particulares é particularmente recente, na medida em que sempre existiu uma conceção de irresponsabilidade do poder público, associada à supremacia e autoridade da Administração e das entidades públicas em geral.

Atualmente, não só vemos espelhado na letra da lei os princípios da colaboração, não só entre Administração e administrado, bem como entre os órgãos administrativos entre si; da desburocratização e da aproximação dos serviços públicos às populações; do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e, por último, ao direito à informação procedimental (embora não tenha sido este tipo de informação o foco do nosso estudo).

Com o presente trabalho foi ainda possível estudar a dinâmica da atividade informal (e informativa) da Administração, Pública e Tributária. Na verdade, e ao contrário do que poderíamos pensar, esta atividade não é uma forma de atuação administrativa tão recente assim. O que acontece é que, segundo cremos, ao ser desenvolvida uma conceção de Administração menos invasiva, pautada pela transparência e consensualização das suas decisões, vamos assistindo a uma, cada vez mais presente, atividade informativa.

Ora, continuando o tema da atividade informal administrativa a ser apelidado de “novo direito administrativo”, não podíamos senão avançar com o presente estudo, já que continuam a levantar-se questões pertinentes, sobretudo em relação à tutela dos cidadãos-administrados e à proteção da confiança legítima destes nas informações prestadas pela Administração. O mesmo é dizer que, tanto a doutrina como a jurisprudência, não se uniformizaram, ainda, no que a este tema diz respeito. Aliás, continuamos a assistir a decisões ambíguas quanto à responsabilidade da Administração pela prestação de informações. Se, de um lado, temos até decisões a considerar que há responsabilidade da Administração pela prestação de uma informação, ainda que prestada oralmente; de outro,

temos até decisões proferidas nos nossos tribunais superiores a, naquela que é a nossa opinião, fazer tábua rasa dos efeitos de um PIP, que, mais do que uma mera informação, ou, diríamos, mais do que uma informação oral - que, como vimos, apresenta dificuldades ao nível da prova em seio contencioso -, se trata de uma informação que vincula, ou devia vincular, a Administração a agir em função e na exata medida da informação prestada, dentro dos limites temporais legalmente estabelecidos.

No que ao tipo de informações concretamente diz respeito, fizemos uma análise passando pelas informações prestadas verbalmente (as ditas informações orais) e pelas informações prestadas por escrito (a um nível formal, digamos). Desta análise concluímos ser de atribuir igualmente responsabilidade tanto às primeiras como a estas últimas. Isto porque, entre outras razões, como vimos, também as informações orais podem gerar uma situação de confiança para o administrado.

Ora, ponto essencial desta dissertação é, como vimos, o significado da responsabilidade neste caso da prestação de informações. Neste ponto, questionamo-nos se tal pressupõe a autovinculação desta em relação à informação prestada. Concluímos pela sua não autovinculação no caso de informações (*a priori*) erradas.

Por outro lado, sendo a informação que é transmitida por um órgão da Administração, um ato idóneo a gerar no particular a confiança naquela informação e a conformar os seus atos futuros mediante a mesma, então essa convicção de que a Administração sabe o que diz e que, por isso mesmo, agirá de acordo com o que foi dito (ainda que verbalmente), deverá gerar responsabilidade, não apenas quando estamos perante um dever de informar, mas igualmente quando exista um dever de proceder com cuidado ao dar a informação, como vimos.

Assim, e em tom conclusivo, relevamos uma vez mais a posição da Administração face ao administrado aquando da prestação de uma informação, seja de que teor for, pois este vê naquela uma autoridade, uma entidade que sabe o que está a transmitir e que por isso tem de ser responsabilizada nessa exata medida.

Comprendemos, portanto, a importância deste instituto da responsabilidade, a qual, no que toca à Administração, se funda nos princípios da legalidade e da proteção da confiança.

Por fim, entendemos que a reparação dos eventuais danos causados ao cidadão-administrado e derivados da prestação de informações, sempre configurará uma via reparatória especial, em face dos tipos de responsabilidade previstos no RRCEEP. Isto

porquanto, como vimos, a responsabilidade sobre a qual nos estamos a debruçar, não se coaduna com a responsabilidade objetiva, plasmada no artigo 11.º do RRCEEP, já que não decorre de atividades, coisas ou serviços administrativos especialmente perigosos; pelas razões visíveis, de modo algum estaremos perante a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, prevista nos artigos 12.º a 14.º daquele Diploma; não está igualmente em causa a responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função político-legislativa, prevista pelo artigo 15.º do Regime mencionado; sendo certo que, a responsabilidade que tratamos não se configura como responsabilidade pelo sacrifício, prevista pelo artigo 16.º daquele Regime, desde logo porquanto não está em causa a satisfação de um interesse público.

Assim sendo, esta via alternativa, ou reparatória, que não vem prevista pelo RRCEEP, resultaria diretamente do artigo 22.º da CRP, o qual prevê diretamente o dever de o Estado eliminar os resultados lesivos decorrentes do incumprimento de acordos informais. Naturalmente, esta aplicação sempre teria os seus limites, nomeadamente no âmbito dos princípios materiais da justiça e das características típicas do Estado garantidor, mas não securitário.

Pelo que, acreditamos que a resposta à complexa realidade da atividade administrativa e a transição para o chamado “novo direito administrativo” se deve centrar no dever de eliminação dos resultados lesivos que a prestação de informações por parte da Administração possa gerar, o qual sempre se orientaria pela aplicação quer do RRCEEP e da CRP.

Relativamente a outros ordenamentos jurídicos próximos de nós, embora não fosse esse o nosso foco, é interessante, como em qualquer estudo académico, perceber a realidade e pensamentos jurídicos que nos rodeiam. Neste sentido, percebemos com o presente estudo que é no Direito alemão que toda a lesão jurídica que provenha do poder público tem tutela judicial. Assim, é o caso alemão o grande impulsionador, na nossa ótica, da responsabilidade da Administração, mas mais concretamente, da responsabilidade, atenta a natureza da sua atuação, na medida em que será tutelada a lesão que provenha de qualquer atuação, seja ela um ato administrativo ou outra medida administrativa, nomeadamente, uma informação – aliás, a lei alemã prevê expressamente a figura da promessa administrativa, uma informação que se coaduna com um compromisso e, portanto, representa vinculatividade para a Administração.

Em suma, parece-nos que o assunto estudado é relevante e pretende apresentar uma correspondência entre os preceitos legais existentes, quer no RRCEEP, quer na CRP, ou mesmo nos diplomas administrativos e fiscais, e a prestação de informações propriamente dita. Isto é, dos estudos realizados até ao momento, não encontramos esta correspondência, nem vimos decisões judiciais que a tenham aplicado diretamente ou posições doutrinárias a fazer este raciocínio entre a responsabilidade da Administração consagrada a título normativo e os danos causados pela prestação de informações pelas entidades públicas, incluindo, claro está, a autoridade tributária.

Assim, e tendo em vista a utilidade prática, que sempre se impõe a um estudo científico, julgamos que o presente vem fomentar, pelo menos, a ideia de que as informações prestadas aos cidadãos-administrados, ainda que verbalmente, geram confiança e moldam a atuação dos mesmos, pelo que será necessário colocar em prática a responsabilidade prevista como consequência da forma de atuação da Administração.

## BIBLIOGRAFIA

- ANA PEREIRA DE SOUSA, *A culpa do serviço no exercício da função administrativa*, in: Revista da Ordem dos Advogados, 2012, disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7B54c06115-8834-4732-80bd-d5741cbae04d%7D.pdf>.
- ANTÓNIO CADILHA, *A actividade administrativa informal de cooperação*, disponível em <https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-2007/ano-67-vol-i-jan-2007/jurisprudencia-critica/antonio-cadilha-a-actividade-administrativa-informal-de-cooperacao/>.
- CARLA AMADO GOMES E SANDRA LOPES LUÍS, *O dom da ubiquidade administrativa: reflexões sobre a actividade administrativa informal*, disponível em <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1128-2457.pdf>.
- CARLA AMADO GOMES, *Brevíssima reflexão sobre a (ir)responsabilidade civil extracontratual do Estado: old habits die hard*”, in: Novos estudos sobre Direito da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas – por facto da função administrativa, AAFDL Editora, 2019, pp. 155 a 169.
- CARLA AMADO GOMES, *Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) estado de emergência: dez breves notas*, in: e-Pública, vol. 7, no. 1, abril 2020, pp. 170 a 183, disponível para consulta online em <https://e-publica.pt/article/34311>.
- CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, TIAGO SERRÃO, *O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, AAFDL Editora, 2018, 2.<sup>a</sup> edição.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al.*, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, Coimbra, Almedina, 6.<sup>a</sup> edição, 2007.
- DIOGO LEITE CAMPOS, BENJAMIM SILVA RODRIGUES, JORGE LOPES DE SOUSA, *Lei Geral Tributária – Anotada e Comentada*, Lisboa, Encontro da Escrita, 4.<sup>a</sup> edição, 2012.

- ELIANA DE ALMEIDA PINTO, ISABEL SILVA e JORGE COSTA, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Lisboa, Quid Iuris, 2018.
- FERNANDO BRANDÃO FERREIRA-PINTO, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Lisboa, Digital Jurisbook, 2ª edição, 2012.
- FERNANDO GONÇALVES *et al.*, *Novo Código do Procedimento Administrativo – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 3ª edição, 2006.
- FRANCISCA COSTA GONÇALVES, «A desvalorização da culpa na responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa» in *Revista de Direito da Responsabilidade*, Ano 1, Coimbra, 2019, pp. 1405-1475.
- FRANCISCO PAES MARQUES, *Regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado*, in: O regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência, AAFDL Lisboa, 2018, 2ª edição
- GASTON PELLETIER, *Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'Administration publique*, in: Les Cahiers de droit, vol. 23, n.º 2, juin 1982, (pp. 325-405), disponível em: <https://id.erudit.org/iderudit/042499ar>.
- JOÃO CAUPERS, *O princípio da colaboração da administração pública com os particulares no novo CPA*, in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, *Comentário ao novo CPA*, volume I, Lisboa, AAFDL, 4ª edição, 2018.
- JOÃO TABORDA DA GAMA, *Promessas Administrativas: da decisão de autovinculação ao acto devido*, Coimbra Editora, 2008.
- JOAQUIM FREITAS ROCHA, *Lições de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 4ª edição, 2011.
- JORGE ALVES CORREIA e ANDREAS ISENBERG, *Lei Alemã do Procedimento Administrativo, Guias de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016.
- JORGE SINDE MONTEIRO, *Responsabilidade por informações*, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 36, 2002.
- JOSÉ CASALTA NABAIS, *Considerações sobre a responsabilidade civil da Administração Fiscal*, in: Boletim da Faculdade de Direito, Scientia Iuridica – Tomo LXI, 2012.

- JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *O direito à informação no novo CPA*, in CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES, TIAGO SERRÃO, *Comentário ao novo CPA*, Volume I, Lisboa, AAFDL, 4ª edição, 2018.
- MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 1ª edição, 2008.
- MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo – Comentado*, Coimbra, Almedina, 2ª edição, 2010.
- MIGUEL BETTENCOURT DA CAMARA, *A responsabilidade civil dos poderes públicos: algumas ponderações do legislador [limites à elasticidade da norma do art. 22.º da CRP]*, AAFDL Editora, 2017, 1ª reimpressão.
- PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 1ª edição, 2016.
- PEDRO COSTA GONÇALVES, *Advertências da Administração Pública*, in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra Editora, 2001, pp. 723 a 796.
- RAQUEL CARVALHO, *A informação administrativa vinculativa: em direito do urbanismo, direito do ambiente e direito fiscal*, in: Estudos em homenagem ao professor doutor Alberto Xavier, Assuntos europeus, direito privado, direito público e vária, vol. III, Coimbra, Almedina, 2013.
- SÉRGIO VASQUES, *O mecanismo da informação vinculativa*, in Ciência e técnica fiscal, n.º 397, Janeiro-Março, Lisboa, Boletim da Direção-Geral dos Impostos, Ministério das Finanças, 2000.
- SUZANA TAVARES DA SILVA, *A nova dogmática do direito administrativo: o caso da administração por compromissos*, in: Estudos de Contratação Pública, 2008, pp. 893-942.
- TERESA ACOSTA-PENCO, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado*, in Revista Digital de Derecho Administrativo, n.º 15, primeiro semestre, 2016, pp. 233-264.

- TIAGO SERRÃO, *Alguns problemas de constitucionalidade do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas*, in: *A Constituição e a Administração Pública: problemas de constitucionalidade das leis fundamentais do direito administrativo português*, AAFDL Editora, 2018, pp. 153 a 175.