

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO – ESCOLA DE LISBOA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR
INFORMAÇÕES VERBAIS: O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NO ÂMBITO DA
ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA INFORMAL**

MAFALDA PORTUGAL FARIA

MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ORIENTADOR

PROFESSOR BERNARDO DINIZ DE AYALA

31 DE MARÇO DE 2016

ÍNDICE

Introdução _____	3
1. Responsabilidade da administração decorrente do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo _____	4
2. Responsabilidade da administração pelas informações verbais prestadas aos particulares _____	19
2.1. Considerações prévias: a actuação informativa como actuação administrativa informal _____	19
2.2. Informações verbais prestadas aos particulares em cumprimento de um dever específico de informar _____	24
2.3. Informações verbais prestadas aos particulares inexistindo um dever específico de informar _____	27
2.4. Questão de inconstitucionalidade da dimensão normativa do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo segundo a qual a administração não é responsável pelas informações verbais _____	35
Conclusão _____	40
Referências Bibliográficas _____	43
Referências Jurisprudenciais _____	45

INTRODUÇÃO

1. Na presente dissertação, abordar-se-á a problemática da responsabilidade civil da Administração Pública pelas informações verbais prestadas aos particulares, a qual tem como pano de fundo a actuação administrativa informal. Na verdade, a questão que é objecto do presente estudo não é nova e já tem sido debatida entre a jurisprudência e a doutrina.

2. A referida problemática surge na sequência da consagração da responsabilidade civil da Administração Pública pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias, nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, não incluindo na sua previsão as informações prestadas verbalmente.

Assim, em face da redacção do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo¹, que reproduz, *ipsis verbis*, o artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo², não é despiciendo questionar se esse preceito legal (i) admite também a responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas verbalmente aos particulares, (ii) exclui em absoluto a responsabilidade da Administração Pública pelas informações verbais, ou (iii) prevê tão-somente um regime especial de responsabilidade pelas informações escritas.

Caso se chegue à conclusão de que essa responsabilidade extravasa o âmbito do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, mas que, ainda assim, não a exclui, importa, então, perceber se, e em que medida, poderá a Administração Pública ser responsabilizada pelas mesmas e com que fundamento legal.

3. Na presente dissertação demonstrar-se-á os caminhos que a doutrina (e também alguma jurisprudência) tem trilhado para dar resposta à referida problemática e, simultaneamente, aquele que é o nosso entendimento sobre a mesma.

¹ Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro.

² Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

**§ 1.º – RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO ESTABELECIDADA DO
ARTIGO 11.º, N.º 2, DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

4. O Código do Procedimento Administrativo consagra no seu artigo 11.º o princípio da colaboração com os particulares. Dispõe o n.º 1, desse artigo, que os órgãos da Administração Pública devem actuar 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. Assim, decorre expressamente do Código do Procedimento Administrativo que, no exercício das suas funções, a Administração deve actuar em colaboração com os privados, estando adstrita ao dever jurídico de informar os particulares e de lhes prestar todos os esclarecimentos que careçam.

O referido artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo reproduz, *ipsis verbis*, o disposto no artigo 7.º, n.º 1, do Anterior Código do Procedimento Administrativo. Na verdade, o Código do Procedimento Administrativo de 1991 não foi alheio à necessidade de impor à Administração o dever de colaborar com os privados, tendo estabelecido no artigo 7.º, n.º 1, que os órgãos da Administração Pública devem actuar em estreita colaboração com os particulares, procurando assegurar a sua adequada participação no desempenho da função administrativa, cumprindo-lhes, designadamente, *a)* prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, e *b)* apoiar e estimular as iniciativas dos particulares e receber as suas sugestões e informações.

5. DIOGO FREITAS DO AMARAL reconhece que «em estreita ligação com o princípio da colaboração da Administração com os particulares está o direito dos interessados à informação, reconhecido constitucionalmente (artigo 268.º, n.º 1) e desenvolvido nos artigos 61.º e ss deste Código»³. Sob a epígrafe «*Direitos e garantias dos administrados*», o artigo 268.º, n.º 1, da Constituição, estabelece que os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, JOÃO CAUPERS, JOÃO MARTINS CLARO, JOÃO RAPOSO, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, PEDRO SIZA VIEIRA, VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 4.ª edição, 2003, p. 48.

processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. E, em concretização desse direito consagrado constitucionalmente, estabelece o artigo 82.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que os interessados têm o direito de ser informados pelo responsável pela direcção do procedimento, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam directamente respeito, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.

Porém, importa esclarecer que o artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo não surge como mera repetição do direito à informação, tal como está consagrado no artigo 268.º, n.º 1, da Constituição, e no artigo 82.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo. E isto porque, o dever estabelecido no referido artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, não se circunscreve ao decurso de um procedimento administrativo. Na verdade, o dever de informação estabelecido no artigo 11.º, n.º 1, decorrente do princípio da colaboração da Administração com os particulares, é temporalmente anterior a qualquer procedimento administrativo que venha a surgir entre a Administração Pública e os particulares. De facto, a redacção desse preceito legal não deixa margem para dúvida, uma vez que, nos termos do mesmo se refere que os órgãos da Administração devem prestar aos particulares «as informações e os esclarecimentos de que careçam», sem existir qualquer referência a processos em que sejam directamente interessados.

Em suma, os deveres de colaboração da Administração com os particulares estabelecidos no artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, não se resumem ao decurso do procedimento administrativo, «sendo até, provavelmente, nos momentos anteriores ao seu desencadear, que esse dever mais releva»⁴ (MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al*). Por isso, referem esses autores que o dever imposto no artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, não se apresenta como uma «mera repetição do que já resultaria do art. 61.º do Código – predisposto aos procedimentos em marcha»⁵, antes surgindo no âmbito da relação jurídica estabelecida entre a

⁴ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 117.

⁵ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 117.

Administração e os particulares, que extravasa o decurso temporal dentro do qual decorre o procedimento administrativo.

Assim, o dever de informação que resulta do princípio da colaboração da Administração com os particulares, consagrado no referido artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, consubstancia um dever geral de prestar informações, imposto no âmbito e por causa da sua função administrativa.

6. Em face do dever geral de prestar informações estabelecido no artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, dispõe o n.º 2, desse artigo, que «a Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias», sem distinguir 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» (MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al*)⁶.

Também esse n.º 2, do artigo 11.º, do Código do Procedimento Administrativo, reproduz, *ipsis verbis*, o artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo. Por isso, para efeitos de reflexão sobre a problemática subjacente à presente dissertação, a alteração legislativa não se apresenta como substancial para o que ora se pretende analisar.

Ora, é em relação ao disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, que surge a problemática subjacente à presente dissertação, uma vez que, esse preceito legal apenas se refere à responsabilidade da Administração pelas informações prestadas por escrito aos particulares, não incluindo, na sua previsão, a referência às informações prestadas verbalmente.

Porém, ainda que a letra da lei pareça não deixar margens para dúvidas, não é despiciendo questionar se não terá a Administração Pública de ser igualmente responsabilizada pelos prejuízos causados aos particulares por informações verbais prestadas erradamente, no exercício da sua função administrativa.

⁶ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 118.

Na verdade, é pertinente perguntar se, por um lado, esse artigo pretende excluir, em absoluto, a responsabilidade da Administração por informações verbais, ou, por outro lado, prevê simplesmente um regime especial de responsabilidade pelas informações prestadas por escrito, não pretendendo excluir a responsabilidade por informações verbais. E, caso se entenda neste sentido, é pertinente perguntar se qual o fundamento legal da responsabilidade da Administração pelas informações prestadas verbalmente.

7. A este propósito, importa começar por esclarecer o significado do disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, quando prevê a responsabilidade da Administração Pública. Poderá, por um lado, essa responsabilidade consistir na «autovinculação ao conteúdo da informação, em termos de tornar inválida uma decisão que as contradiga? Ou, por outro lado, poderá consistir na ressarcibilidade dos prejuízos que, demonstrada a negligência, daí derivem para os particulares?»⁷.

Porém, a título prévio, refira-se que as informações prestadas pela Administração aos particulares no âmbito da sua relação jurídica consubstanciam actuações administrativas informais, desprovidas de efeitos vinculativos. Por outras palavras, a actuação informativa, traduzida em actuações administrativas informais, apresentam-se como não obrigatórias e, em consequência, impedem o particular de exigir judicialmente o seu cumprimento à Administração Pública.

Assim, acompanhando aquele que é o entendimento de MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al*, entendemos que a responsabilidade prevista no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, não pode senão significar que «a Administração responde civilmente pelas informações erróneas prestadas aos particulares, mesmo que não estivesse obrigada a fazê-lo, constituindo-se na obrigação de ressarcir os prejuízos daí derivados»⁸.

Na verdade, o regime estabelecido no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, mais não é do que uma manifestação dos princípios da responsabilidade

⁷ Colocando as referidas questões, *vide* MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 119.

⁸ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 119.

das entidades públicas e dos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas, consagrados nos artigos 22.^o e 271.^o, n.º 1¹⁰, da Constituição. Neste sentido, referem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al* que, no caso de serem prestadas informações por escrito, há lugar à responsabilidade da Administração pelos prejuízos que dela advenham, mesmo sem existir o correspondente dever legal¹¹. Para estes autores, o alcance deste preceito é apenas o de que a Administração responde civilmente pelas informações erróneas prestadas aos particulares, mesmo que não estivesse obrigada a fazê-lo, constituindo-se na obrigação de ressarcir os prejuízos daí derivados.

Ainda na senda do entendimento destes autores, nos termos do disposto no artigo 7.^o, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigo 11.^o, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo), existem dois requisitos que devem estar preenchidos para haver lugar à responsabilidade da Administração: (i) que sejam prestadas por escrito e oficialmente, não por mero escrito particular, subscrito a título pessoal por um seu funcionário ou agente; e, (ii) que sejam prestadas pelo órgão com competência específica para o efeito ou pelo órgão que tenha a competência específica dispositiva na respectiva matéria. Porém, entendemos, por duas razões, que o primeiro requisito não é, na verdade, um requisito do qual dependa a responsabilidade da Administração. Em primeiro lugar, entendemos ser irrelevante, para efeitos de responsabilidade da Administração, se a informação escrita é prestada oficialmente ou por mero escrito particular, uma vez que, o artigo 11.^o, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo não procede a essa distinção, não obstante reconhecer-se que tal pormenor se afigure relevante para efeitos de prova quanto à informação prestada. Em segundo lugar, caso seja subscrita a título pessoal por um funcionário ou agente da Administração

⁹ Nos termos do qual se estabelece que «O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.».

¹⁰ Nos termos do qual se estabelece que «Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.».

¹¹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.^a edição, 2010, p. 119.

Pública, a informação prestada por escrito não será prestada no exercício da função administrativa, pelo que a Administração nunca poderia ser responsável pela mesma.

Notam, acertamente, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al*, que «não existirá, obviamente, qualquer responsabilidade quando a diferença entre a informação dada e a decisão tomada se deva a uma alteração das circunstâncias de facto ou de direito, com base nas quais aquela tivesse sido prestada»¹².

8. Finalmente, importa ainda referir que poderá ser suscitada a questão de saber se a responsabilidade estabelecida no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, é ou não objectiva.

Esta questão foi já apreciada por DIMAS DE LACERDA, que entende estarmos perante um caso de responsabilidade objectiva da Administração. Para este autor, a redacção do preceito parece consagrar a responsabilidade da Administração pelos prejuízos decorrentes da prestação de informações por escrito, independentemente da culpa de quem as prestou¹³.

Porém, quanto a nós, entendemos serem aplicáveis, neste caso, os requisitos gerais da responsabilidade civil extracontratual, com efeito, o preceito legal referente à culpa¹⁴, consagrado no artigo 10.º, do Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas¹⁵, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

9. Em virtude de não serem raros os casos em que a Administração presta informações escritas que estejam erradas e que, em consequência, originam prejuízos aos particulares que as receberam, a jurisprudência não tem sido alheia à problemática relativa à responsabilidade da Administração por informações prestadas aos particulares.

¹² MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 120.

¹³ DIMAS DE LACERDA, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», in *Revista de Direito Público*, Ano VII, n.º 13, Lisboa, 1995, p. 42.

¹⁴ Neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 119.

¹⁵ Doravante abreviadamente designado por “RRCEE”.

A este propósito, refira-se que, quanto à responsabilidade da Administração por informações prestadas por escrito, é pacífico entre a jurisprudência o entendimento de que a Administração, nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, responde civilmente pelas informações erradas prestadas por escrito aos particulares.

Neste sentido, veja-se, a título de exemplo, o entendimento preconizado pelo Supremo Tribunal Administrativo no acórdão de 03 de Junho de 1998, processo n.º 39 887. Nesses autos, os autores, por requerimento de 16 de Julho de 1986, solicitaram à Câmara Municipal informação sobre se era possível construir um prédio urbano num terreno que tinham comprado em Maio desse ano, tendo obtido a resposta de que a sua pretensão não era deferida em virtude de o Plano não prever para o local qualquer tipo de construção. Porém, anos mais tarde, os autores constaram que a informação prestada pelo Município estava errada, pois que era possível construir no terreno em causa, motivo pelo qual intentaram uma acção contra o Município, visando obter uma indemnização pelos prejuízos pela prestação da referida informação errada. A esse propósito, decidiu o Supremo Tribunal Administrativo que o comportamento do Município, consubstanciado na prestação de uma informação errada, era ilícito e culposo, uma vez que sobre ele impendia o dever jurídico de prestar com correcção a informação solicitada pelos autores.

No mesmo sentido, veja-se, ainda, o decidido no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de Março de 2002, no processo n.º 047659. Neste acórdão, o Supremo Tribunal Administrativo entendeu que o Município praticou um acto ilícito e culposo, gerador da obrigação de indemnizar, na medida em que, dispondo de todos os elementos para permitir uma informação correcta, informou os requerentes de que só podiam construir uma determinada volumetria, quando permitia uma superior, a qual, mais tarde, veio a licenciar a um terceiro adquirente, de acordo com o mesmo Plano Director Municipal existente à data da informação errada. Uma vez que, de acordo com o disposto no artigo 6.º¹⁶, do Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967 (revogado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprovou o RRCEE), se

¹⁶ Nos termos do qual se estabelece que, para efeitos desse diploma, consideram-se ilícitos os actos jurídicos que violem as normas legais e regulamentares ou os princípios gerais aplicáveis e os actos materiais que infrinjam estas normas e princípios ou ainda as regras de ordem técnica e de prudência comum que devam ser tidas em consideração.

consideram ilícitos os actos jurídicos que violem as normas legais e regulamentares, o Supremo Tribunal Administrativo considerou que o Município, ao prestar uma informação errada ao recorrente, praticou um acto ilícito, pois contrariava o Plano Director Municipal de Gaia (cfr. artigo 90.º, n.º 1¹⁷, do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março), violando os mais elementares princípios do sistema jurídico-administrativo, como são os da boa fé (cfr. artigo 6.º-A, do Anterior Código do Procedimento Administrativo) e da colaboração com os particulares (cfr. artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Anterior Código do Procedimento Administrativo). Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu que a Administração Pública seria responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo.

10. Tecidas as considerações anteriores, as quais entendemos serem as mais relevantes sobre o regime da responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas por escrito aos particulares, importa, aqui chegados, questionar se o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo permite ou, pelo contrário, exclui, a responsabilidade da Administração pelas informações verbais prestadas aos particulares.

Em primeiro lugar, e por razões óbvias, importa começar por referir que em face da letra do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, parece ser evidente que apenas as informações prestadas por escrito podem implicar a responsabilização da Administração Pública.

Em segundo lugar, importa também referir que a regra no Direito Administrativo, no que concerne à forma dos actos administrativos, é a de que «os actos administrativos devem ser praticados por escrito, desde que outra forma não seja prevista por lei ou imposta pela natureza e circunstâncias do acto»¹⁸, pelo que a forma escrita assume uma exigência do direito administrativo.

¹⁷ Sob a epígrafe «Responsabilidade funcional», estabelece o artigo 90.º, n.º 1, que «As autarquias locais respondem civilmente de perante terceiros por ofensa de direitos destes ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultante de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício.»

¹⁸ Cfr. artigo 122.º, do Anterior Código do Procedimento Administrativo, e artigo 150.º, do Código do Procedimento Administrativo.

Como referem MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al*, esta exigência «destina-se a servir como instrumento dos interesses da segurança e certeza das relações jurídico-administrativas, interesses que a mobilidade dos agentes administrativos e as virtualidades executivas, financeiras e contenciosas dos actos administrativos tornam aqui fundamentais e imperiosos.»¹⁹.

Segundo o entendimento destes autores, a exigência de forma escrita justifica a diferença do seu regime face ao que corresponde no direito privado.

11. Desta forma, a referência expressa à forma considerada relevante para efeitos de responsabilidade de como as informações são prestadas pela Administração, quer no artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo, quer no actual artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, coaduna-se com a exigência de forma no Direito Administrativo em geral. E, por isso, entendemos não ser de estranhar que a Administração apenas seja responsável pelas informações prestadas por escrito.

JOANA RODRIGUES DE BRITO acrescenta, inclusivamente, que «a intenção natural do legislador terá sido a de estabilizar o nível de protecção do particular, aquando da prestação de uma informação escrita. Não podemos ignorar que uma informação prestada nestes termos será uma informação devidamente ponderada e, por isso, quem a presta deverá prever os danos que causa com a prestação da mesma.»²⁰.

12. Finalmente, não poderá deixar de se referir a importância dos trabalhos preparatórios do artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (Anterior Código do Procedimento Administrativo).

Como é consabido, na interpretação de um preceito legal, os trabalhos preparatórios do preceito em análise auxiliam a tarefa interpretativa, integrando o elemento histórico, correspondente a um dos cânones interpretativos, conforme estabelece o artigo 9.º, n.º 1,

¹⁹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 577.

²⁰ JOANA RODRIGUES DE BRITO, in *Responsabilidade da administração por informações erróneas prestadas aos particulares*, Dissertação de Mestrado, Direito Administrativo e Contratação Pública, Universidade Católica Portuguesa, 2010, p. 14.

do Código Civil, motivo pelo qual não podem, nem devem ser negligenciados. Conforme estabelece o referido artigo 9.º, n.º 1, a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. Com efeito, além da letra do preceito legal, é decisivo perscrutar o sentido ou o espírito da lei.

É neste domínio que se defrontam uma orientação subjectivista e uma orientação objectivista. Para a primeira, o sentido da lei será o sentido do legislador, e para a segunda, o sentido da lei é um sentido objectivo, que não está condicionado por aquilo que foi o intento do legislador histórico; sendo certo que, actualmente, é esta a orientação dominante.

Porém, não é despiciente fazer notar, conforme o faz OLIVEIRA ASCENSÃO²¹, que o facto de procurarmos um sentido objectivo da lei não implica que desconheçamos que a lei é uma fonte intencional do direito. Na verdade, desde que um propósito ou objectivo do legislador tenha ficado perceptível na lei, o intérprete não o pode ignorar. Assim, na medida em que existe uma restrição a um preceito numa hipótese que não pode ser atribuída a desatenção, essa restrição deve ser tomada como intencional. O intérprete não pode, por isso, antepor o seu próprio critério ao do legislador e aplicar por interpretação extensiva ou analógica a regra que o legislador intencionalmente restringiu, considerando, quiçá, que há idêntica razão de decidir.

Ainda que, segundo a orientação objectivista, os trabalhos preparatórios percam valor decisivo, a verdade é que, conforme refere esse autor, não deixam com isso de representar factores auxiliares da interpretação²².

Posto isto, entendemos ser pertinente a análise dos trabalhos preparatórios que antecederam ao artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro (Anterior Código do Procedimento Administrativo), ora actual artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro (Código do Procedimento Administrativo).

²¹ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, in *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Almedina, Coimbra, 13.ª edição, 2005, p. 401.

²² JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, in *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Almedina, Coimbra, 13.ª edição, 2005, p. 413.

13. Do Projecto de Código do Procedimento Administrativo de 1989²³ não constava do artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo a locução «por escrito», a qual foi apenas acrescentada pelo XI Governo Constitucional.

Com efeito, desta reformulação, expressa e concreta, ao referido artigo 7.º, n.º 2, dever-se-á de retirar algum sentido útil; sentido útil, esse, que não poderá ser senão a intenção do legislador de restringir a responsabilidade da Administração às informações prestadas por escrito. Na verdade, se assim não fosse, qual seria o alcance desta atitude correctiva do Governo Constitucional? Não cremos que a locução «por escrito» tenha sido acrescentada apenas por uma questão de estilo.

A reformulação ao referido artigo 7.º, n.º 2, apenas se justifica se considerarmos que foi ponderada e que dela se deduz a intencionalidade do legislador em frisar a forma pela qual as informações são prestadas aos particulares e que, por sua vez, é a única forma que implica a responsabilidade da Administração.

14. Em suma, entendemos que nem o artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo, nem o actual artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, abrangem a responsabilidade da Administração Pública pelas informações verbais prestadas aos particulares, quer porque a sua letra não o permite, quer devido à importância da forma escrita no direito administrativo e quer porque os seus trabalhos preparatórios apontam num sentido diametralmente oposto.

No mesmo sentido, entende DIMAS DE LACERDA que a responsabilidade no caso das informações verbais, a existir, basear-se-á, não no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, mas no regime geral fixado para a responsabilidade civil extracontratual da Administração (RRCEE), sempre pressupondo a existência do dever legal de informar.

Para este autor, atendendo ao disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, «pareceria estar a Administração irresponsabilizada pelas informações prestadas oralmente pelos respectivos funcionários ainda quando, por

²³ Elaborado por uma comissão, encabeçada por DIOGO FREITAS DO AMARAL.

disposição legal expressa, tenham o dever de as prestar.»²⁴. Porém, segundo o entendimento deste autor, «qualquer informação, ainda que oral, culposamente prestada por órgão ou agente administrativo, que tenha o dever legal de a prestar, que lese direitos ou interesses juridicamente tutelados de terceiros obrigará a Administração a indemnizar os lesados, nos termos gerais [ou seja, nos termos do RRCEE], sem o que haveria evidente violação do disposto no art. 22.º da CRP.»²⁵. Assim, segundo DIMAS DE LACERDA, desde que (i) a informação verbal seja prestada culposamente por órgão ou agente administrativo, (ii) o mesmo estivesse adstrito ao dever legal de prestar essa informação, e (iii) a prestação da informação lese direitos ou interesses juridicamente tutelados de terceiros, então, a Administração encontrar-se-á obrigada a indemnizar o particular lesado, nos termos do disposto no RRCEE, e não nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

15. Em sentido oposto, na medida em que exista o dever jurídico de dar a informação, DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al* entendem que a Administração é responsável pela mesma, ainda que prestada verbalmente, em «homenagem ao princípio da responsabilidade das entidades públicas (cfr. art. 22.º da Constituição) e da confiança nas relações com os particulares, ínsito no princípio do Estado de direito democrático (cfr. tb. o artigo 485.º, n.º 2, do Código Civil)»²⁶. Assim, para esses autores, a responsabilidade da Administração pelas informações prestadas verbalmente encontra, igualmente, o seu fundamento no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

No mesmo sentido, refere FERNANDO FERREIRA PINTO, na senda do entendimento dos autos *supra* citados, que «conquanto no n.º 2 deste art. 7.º só se estabeleça que a Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, entendemos que – uma vez que do n.º 1 da mesma norma resulta que no âmbito das suas funções administrativas tem o dever jurídico de informar os particulares

²⁴ DIMAS DE LACERDA, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», in *Revista de Direito Público*, Ano VII, n.º 13, Lisboa, 1995, p. 43.

²⁵ DIMAS DE LACERDA, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», in *Revista de Direito Público*, Ano VII, n.º 13, Lisboa, 1995, p. 43.

²⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, JOÃO CAUPERS, JOÃO MARTINS CLARO, JOÃO RAPOSO, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, PEDRO SIZA VIEIRA, VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 4.ª edição, 2003, p. 49.

e de lhes dar todos os esclarecimentos que careçam [vd. al. a)] – é responsável não só pelas informações dadas por escrito, como por informações dadas por qualquer outra forma, nomeadamente por informações prestadas oralmente»²⁷.

Também os autores JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO²⁸ se questionam sobre se a responsabilidade consignada no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo é ou não extensível às informações verbais, concluindo pela afirmativa.

No sentido desta orientação doutrinária, importa chamar à colação o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 07 de Maio de 2003, no processo n.º 01875/02, no qual se entendeu que, embora o artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo estabeleça que a Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, deve entender-se que, atribuindo a lei aos seus órgãos o dever jurídico de informar no âmbito das suas funções administrativas (cfr. alínea a), do n.º 1, do mesmo artigo), a Administração é responsável por informações dadas por esses órgãos por qualquer forma, inclusivamente as prestadas oralmente, como decorre do preceituado no artigo 22.º, da Constituição, devendo considerar-se materialmente inconstitucional aquele n.º 2, do artigo 7.º, se for interpretado como excluindo em absoluto a responsabilidade da Administração relativamente a informações não escritas dadas por esses órgãos no âmbito dessas funções, ao contrário do que, genericamente, se prevê no n.º 2, do artigo 485.º, do Código Civil.

Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo não só decidiu que a Administração é, nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo, responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares, como também entendeu que, caso se entenda que o referido preceito nega ou impede, em absoluto, a responsabilidade civil da Administração pelas informações verbais prestadas aos particulares, o mesmo se afigura como inconstitucional, por violação do artigo 22.º, da Constituição.

²⁷ FERNANDO FERREIRA PINTO, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 65.

²⁸ JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 5.ª edição, 2002, p. 118.

Porém, e como melhor se explicará adiante, não nos parece defensável o entendimento do Supremo Tribunal Administrativo nesta decisão, que, note-se, se configura como ímpar sobre esta matéria.

16. Paralelamente àquelas que são as duas posições doutrinárias diametralmente opostas (por um lado, que a responsabilidade da Administração pelas informações escritas não se pode fundamentar no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, mas sim nos termos gerais do RRCEE, e, por outro lado, que essa responsabilidade se pode fundamentar no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo), MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA *et al* seguem por um caminho mais prudente.

Segundo o entendimento destes autores, «o legislador não as quis [às informações verbais] no mesmo regime de responsabilidade – no mínimo, não se imiscuiu na questão e restringiu a estatuição deste preceito às informações prestadas por escrito»²⁹.

Estes autores reconhecem, prudentemente, que seria muito perigoso responsabilizar a Administração por informações verbais, sem mais e em geral. Ainda assim, não excluem, de forma categórica, a possibilidade de a Administração vir a ser responsabilizada por informações prestadas verbalmente. Têm para si que pode haver lugar à responsabilidade da Administração, mas para tal sempre seria necessário analisar os requisitos que se considerariam exigíveis e seriam «casos bem contados, bem concretizados e em que exista tradução oficial escrita da informação oral prestada»³⁰.

17. Em suma, a doutrina divide-se em três posições diferentes: por um lado, temos que a Administração é responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares, nos termos do disposto no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, sob pena de se violar o artigo 22.º, da Constituição³¹; por outro lado, há quem entenda

²⁹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 122.

³⁰ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 122.

³¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, JOÃO CAUPERS, JOÃO MARTINS CLARO, JOÃO RAPOSO, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, PEDRO SIZA VIEIRA, VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 4.ª edição, 2003, p. 49; FERNANDO FERREIRA PINTO, in *Código do*

que, em casos bem delineados, possa haver lugar a essa responsabilidade, ainda que seja mais duvidosa³²; e, finalmente, há quem entenda que essa responsabilidade não encontra fundamento no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, mas que tal não quer significar que a Administração não responda, em qualquer caso e em termos absolutos, pelas informações verbais prestadas aos particulares³³.

Procedimento Administrativo Anotado, Almedina, Coimbra, 2012, p. 65; e JOSÉ MANUEL SANTOS BOTELHO, AMÉRICO PIRES ESTEVES e JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 5.ª edição, 2002, p. 118.

³² MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e JOÃO PACHECO AMORIM, in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010, p. 122.

³³ DIMAS DE LACERDA, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», in *Revista de Direito Público*, Ano VII, n.º 13, Lisboa, 1995, p. 43.

§ 2.º – RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PELAS INFORMAÇÕES VERBAIS PRESTADAS AOS PARTICULARES

§ 2.1.º – CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS: A ACTUAÇÃO INFORMATIVA COMO ACTUAÇÃO ADMINISTRATIVA INFORMAL

18. Como se terá deixado claro no § 1.º, não surgem dúvidas sobre a susceptibilidade da responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas por escrito aos particulares, nem qual seja a respectiva sede legal. Assim, a problemática referente à responsabilidade civil da Administração por informações erróneas prestadas aos particulares, no exercício da função administrativa, apenas se coloca relativamente às informações verbais, uma vez que, quanto às escritas, o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, é claro ao estabelecer que a Administração é, por essas, responsável.

A verdade é que, ainda que a responsabilidade da Administração pelas informações verbais prestadas aos particulares não encontre o seu fundamento no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, tal não significa que à Administração esteja vedada a responsabilidade pelas mesmas.

19. Não são raros, nem meramente académicos, os casos em que a Administração comunica a um particular que não é necessário proceder ao licenciamento antes de iniciar a exploração de um estabelecimento e, posteriormente, determina o encerramento do mesmo por falta de obtenção de licença; ou, comunica a um particular que se absteria de realizar uma determinada inspecção e, mais tarde, vem a realizá-la, praticando, depois, e em função do que se tiver apurado nessa inspecção, um acto lesivo³⁴; ou, dá a entender a um particular que um determinado projecto poderia ser executado, não obstante preencher um dado pressuposto legal, mas, posteriormente, indefere-o³⁵.

³⁴ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 273.

³⁵ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos*

Na verdade, conforme refere RITA CALÇADA PIRES, «longe vão os tempos em que a relação dos particulares com a Administração se baseava em escassos contactos e em que esta assumia um papel de intervenção reduzido»³⁶. De facto, e assim como reconhece a nossa doutrina, a cooperação da Administração Pública com os particulares está presente em várias áreas do Direito Administrativo, e pode, com muita frequência, manifestar-se na prestação de informações, escritas e não escritas, a qual não se reveste de nenhuma das formas jurídicas tradicionais do agir administrativo.

PAREJO ALFONSO reconhece que, ao lado das formas jurídicas tradicionais da actuação administrativa, surgem «fenómenos de actuação em regime não de supra/infraordenação mas de coordenação, sob a forma de gestão organizativa interna, actividade informal, actividade não baseada na imposição e guiada pela «aceitabilidade social» das soluções, negociações de acordos e convénios, etc.»³⁷. E segundo BAUER, estas novas formas de actividade administrativa integram o novo «Direito Administrativo de cooperação»³⁸, no qual a cooperação tem «a dupla condição de propiciar tanto um acréscimo de legitimidade como de eficiência da decisão administrativa» (PEDRO LOMBA)³⁹.

É no âmbito deste novo «Direito Administrativo de cooperação» que surge e se desenvolve a denominada actividade administrativa informal, a qual compreende uma diversidade de figuras que não são reconhecíveis nos quadros tradicionais do Estado de Direito formal, entre as quais se integram as informações verbais prestadas pela Administração aos particulares.

20. Conforme refere PEDRO LOMBA, configuram-se como actuações administrativas informais as «negociações informais nos procedimentos autorizativos, os acordos sem

em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 273.

³⁶ RITA CALÇADA PIRES, in *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido: desafiar a modernização administrativa?*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 4.

³⁷ PAREJO ALFONSO, in *La eficacia administrativa como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública*, p. 150.

³⁸ HARTMUT BAUER, in *La discussione sulla riforma del diritto amministrativo nella dottrina tedesca*, pp. 192 e ss.

³⁹ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 822.

força jurídica no Direito do Ambiente, as situações de tolerância e passividade da Administração no Direito do Urbanismo, as recomendações, informações, advertências e avisos no Direito do Ambiente ou da Economia»⁴⁰, as quais, como se vê, se apresentam como distintas.

O elemento característico dessa actuação, e que a distingue das actuações formais, «é a circunstância de com elas se desenrolar entre a Administração e particulares, uma relação jurídica paralela, ou alternativa, que não possui uma eficácia jurídica obrigatória mas pode, no plano dos factos, condicionar e modelar os comportamentos daqueles sujeitos» (PEDRO LOMBA)⁴¹.

A este propósito, para efeitos de delimitação dogmática das actuações administrativas informais, importa ter presente o conceito de relação jurídica. Segundo VASCO PEREIRA DA SILVA, «a relação jurídica é um “conceito-quadro” que permite explicar os vínculos jurídicos existentes entre a Administração e os privados, anteriores ou posteriores à prática do acto administrativo, assim como aqueles que se estabelecem quando a Administração utiliza formas de actuação distintas»⁴². Com efeito, uma vez que as actuações informais consistem em «vínculos fáctico-jurídicos anteriores, ou colaterais, a qualquer decisão administrativa», as mesmas tornam-se «explicáveis através do recurso à relação jurídica administrativa» (PEDRO LOMBA)⁴³.

PEDRO LOMBA distingue dois tipos de actuações informais: (i) as unilaterais, que reconduz à figura do acto administrativo informal, residindo a sua informalidade na ausência de efeitos jurídicos vinculativos e (ii) as cooperativas, que reconduz à figura de acto administrativo concertado.

Segundo esse autor, as actuações unilaterais, assim denominadas porque tomadas unilateralmente pela Administração, resumem-se a actuações informativas, as quais «se revestem sempre de, pelo menos, um dos efeitos associados ao acto administrativo: a

⁴⁰ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 822.

⁴¹ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 825.

⁴² VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Em busca do Acto Administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 160.

⁴³ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 824.

individualidade ou a concretude»⁴⁴. Com efeito, segundo o entendimento desse autor, as actuações informativas consubstanciam-se em actos administrativos informais. Porém, a este propósito, e apoiando-se na noção de acto administrativo configurada por VASCO PEREIRA DA SILVA, PEDRO LOMBA refere que a definição de acto administrativo, tal como se encontra consagrada no artigo 148.º, do Código do Procedimento Administrativo, é uma definição ampla que permite que sejam vistos como actos administrativos simples «manifestações de conhecimento ou de desejo provenientes da Administração» (VASCO PEREIRA DA SILVA)⁴⁵.

A título de exemplo, reconhece-se como actuação informal sem cunho marcadamente cooperativo as recomendações (por exemplo, sobre os efeitos nocivos do tabaco, do álcool ou de drogas) e informações, advertências e avisos ao público⁴⁶.

Quanto às actuações informais cooperativas, refere PEDRO LOMBA que as mesmas se «materializam em acordos desprovidos de carácter vinculativo mas com figurinos muito diferenciados»⁴⁷. E no mesmo sentido, BERNARDO DINIZ DE AYALA refere que, a par do contrato administrativo, «existem actuações concertadas da Administração com os particulares que se não reconduzem à formalização de negócios jurídicos»⁴⁸, as quais se pautam pela informalidade. Esse autor reconhece que na actividade administrativa existe uma inapagável e necessária dimensão informal, a qual é fruto de, em certos domínios e em certas circunstâncias, «a actuação da administração através de instrumentos formais pode revelar-se inadequada *a priori*, ou, então, claudicante *a posteriori*, do ponto de vista da respectiva execução e dos resultados que se pretende alcançar». A referida

⁴⁴ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 860.

⁴⁵ VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Em busca do Acto Administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 624.

⁴⁶ Neste sentido, PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 859; e BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 265.

⁴⁷ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 860.

⁴⁸ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 266.

inadequação pode surgir, entre outros factores, dos «impulsos decorrentes da maior proximidade entre o ente público e os destinatários dos seus actos (assim, por exemplo, um município pode sentir a necessidade ou a vantagem de revelar maior solidariedade em relação aos interesses da população da autarquia, ainda que tal possa implicar a desconsideração pontual de interesses de nível superior acolhidos de modo mais firme ou claro na lei)»⁴⁹. E é, justamente, no âmbito dessa inadequação que os acordos informais assomaram à actividade administrativa de cooperação. Nessa medida, os acordos informais constituem actos administrativos concertados pelo facto de ainda se enquadrarem no exercício unilateral de competências administrativas, cujo «conteúdo informal poderá nascer das múltiplas situações possíveis de convencionalização do acto administrativo» (PEDRO LOMBA)⁵⁰.

21. Como decorre das considerações anteriores, e uma vez que a actuação administrativa informal não é objecto de disciplina legal própria, e também porque os procedimentos (informais) de administração concertada ou de cooperação podem ser adoptados *praeter legem*, poderá questionar-se se os mesmos violam o princípio da juridicidade.

BERNARDO DINIZ DE AYALA, ao reconhecer que a actuação administrativa informal não viola o princípio da juridicidade, parte de uma importante premissa, segundo a qual «o Direito Administrativo não tem como objectivo captar na sua totalidade e em todos os seus pormenores as múltiplas “relações comunicativas” entre a Administração e os particulares”. Para este autor, necessário será apenas que (i) o órgão que actue informalmente o faça no quadro das suas competências e atribuições da pessoa colectiva em que se integra⁵¹, (ii) não se vise, com tais comportamentos, a criação, modificação e

⁴⁹ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 267.

⁵⁰ PEDRO LOMBA, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000, p. 862.

⁵¹ A este propósito, sublinha BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 269, que «a ideia segundo a qual a actuação informal da Administração deve ser vista à luz do princípio da competência tem duas vertentes: ela significa

extinção de efeitos válidos de direito administrativo, nem sequer vinculantes, e *(iii)* sejam observados os princípios gerais da actividade administrativa (designadamente os da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade, consagrados, aliás, no artigo 266.º, n.º 2⁵², da Constituição).

22. Posto isto, importa definir em que termos nos parece razoável que a Administração possa ser responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares.

A este propósito, urge traçar a distinção entre duas situações substancialmente diferentes: *(i)* por um lado, as informações verbais serem prestadas pela Administração aos particulares em cumprimento de um dever específico de informar; e *(ii)* por outro lado, as informações verbais serem prestadas pela Administração aos particulares, inexistindo um dever específico de informar.

§ 2.2.º – INFORMAÇÕES VERBAIS PRESTADAS AOS PARTICULARES EM CUMPRIMENTO DE UM DEVER ESPECÍFICO DE INFORMAR

23. Relativamente às informações verbais prestadas aos particulares, em cumprimento de um dever específico de dar a informação, a Administração, ao prestá-las erradamente, viola o preceito legal que estabelece o respectivo dever específico. Porém, note-se que, neste contexto, não se trata do dever geral de informar, estabelecido no artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, mas sim de deveres especialmente previstos na lei.

não apenas que o órgão administrativo se deve situar dentro do quadro de poderes que lhe tiverem sido legalmente confiados, mas, também, que a actuação informal não poderá equivaler a uma renúncia ou alienação de competência, pois, segundo o n.º 1 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo [actual artigo 36.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo], “a competência (...) é irrenunciável e inalienável (...)».

⁵² Nos termos do qual se estabelece que «os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.».

24. A este propósito, vejamos, a título de exemplo, alguns deveres jurídicos específicos de informar a que Administração se encontra adstrita:

- (i) O artigo 268.º, n.º 1, da Constituição, nos termos do qual estabelece um dever específico de informar sobre o andamento dos processos em que os cidadãos sejam directamente interessados e sobre as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas;
- (ii) O artigo 82.º, do n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, nos termos do qual estabelece que os particulares têm o direito de ser informados sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados e sobre as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, e, por conseguinte, segundo o disposto no artigo 82.º, n.º 3, as informações solicitadas devem ser fornecidas no prazo máximo de dez dias úteis, consubstanciando-se nestes termos um dever legal de informar confiado à Administração;
- (iii) O artigo 214.º, n.º 3, da Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto⁵³, nos termos do qual estabelece o dever legal de informar nas situações elencadas nas alíneas do n.º 3, deste preceito legal.

25. Nos três casos enunciados, caso a Administração não preste as informações solicitadas, ou as preste verbal e erradamente, então, não se quedam dúvidas de que deverá ser por elas responsável, devendo indemnizar o particular dos prejuízos causados, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, por ter violado a disposição legal que a obriga a prestar a informação, uma vez que, nos termos desse artigo, se consideram ilícitas as acções dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições constitucionais, legais ou regulamentares.

Note-se, inclusivamente, que este entendimento se coaduna com o disposto no artigo 485.º, n.º 2, do Código Civil, nos termos do qual se estabelece que a obrigação de indemnizar subsiste caso exista o dever jurídico de dar a informação e se tenha procedido com negligência ou intenção de prejudicar, ou quando o procedimento do agente constitua

⁵³ Lei que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

facto punível, cuja referência é mencionada por DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al*⁵⁴ e SINDE MONTEIRO⁵⁵. Porém, para PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA a obrigação de indemnizar – em virtude de o artigo 485.º, n.º 1, do Código Civil, prever a sua responsabilidade – «só existe, no entanto, quando se tenha procedido com dolo ou negligência; não bastando o erro ou mau resultado dos conselhos ou informações»⁵⁶.

Com efeito, entendemos que haverá lugar a responsabilidade da Administração e por sua vez obrigação de indemnizar, quando e na medida em que sobre esta recaia um dever específico de informar e tenha agido com negligência ou dolo no (in)cumprimento do seu dever. Nessa medida, não entendemos que esteja em causa uma responsabilidade objectiva da Administração por essas informações.

26. Em suma, na medida em que a prestação de uma informação verbal e errada importe a violação de um dever específico de informar, entendemos que a Administração será responsável pela mesma, nos termos do disposto no RRCEE, em concreto, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, desse diploma.

Segundo o disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, consideram-se «ilícitas as acções ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais, legais ou regulamentares». Ora, como já se disse, quando os titulares de órgãos, funcionários e agentes incumpram o dever específico de informar, imposto por lei – seja porque não informou de todo os particulares, seja porque os informou erradamente –, estar-se-á perante uma acção ilícita por parte da Administração, havendo lugar a responsabilidade civil extracontratual.

Assim, ao contrário do que entendem DIOGO FREITAS DO AMARAL *et al* e SANTOS BOTELHO *et al*, a responsabilidade da Administração por informações prestadas oralmente, não encontra o seu fundamento legal no artigo 11.º, n.º 2, do Código do

⁵⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, JOÃO CAUPERS, JOÃO MARTINS CLARO, JOÃO RAPOSO, MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, PEDRO SIZA VIEIRA, VASCO PEREIRA DA SILVA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 4.ª edição, 2003, p. 49.

⁵⁵ SINDE MONTEIRO, «Responsabilidade por informações», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002, pp. 21 a 24.

⁵⁶ PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, in *Código Civil Anotado*, Vol. I, 4.ª edição, Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, 2010, p. 487.

Procedimento Administrativo; fundamenta-se, sim, no RRCEE, tal como referido por DIMAS DE LACERDA.

§ 2.3.º – INFORMAÇÕES VERBAIS PRESTADAS AOS PARTICULARES INEXISTINDO UM DEVER ESPECÍFICO DE INFORMAR

27. Nesta segunda hipótese estamos perante uma situação em que não incumbe à Administração qualquer dever específico de prestar determinada informação solicitada pelo particular. Porém, a inexistência de um dever específico de informar não inviabiliza nem impede, em geral e em absoluto, que a Administração possa ser responsabilizada por uma informação que tenha dado verbalmente a um particular e da qual tenha derivado prejuízos para o mesmo. Ainda nesta hipótese entendemos que haverá lugar a responsabilidade civil extracontratual da Administração, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, o qual estabelece que se consideram ilícitas as acções dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem princípios constitucionais, legais ou regulamentares.

28. Com consagração constitucional no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição, como princípio orientador da actividade administrativa, e manifestação no artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo, o princípio da boa-fé postula que a Administração no exercício da sua actividade, em todas as suas formas e fases, deva agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.

Estabelece o artigo 10.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, que «no exercício da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, «a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé», devendo «ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida» (cfr. artigo 10.º, n.º 2, daquele diploma). Por outras palavras, este princípio exige que a Administração se

comporte de forma a que nas suas relações com os particulares se estabeleça um ambiente de confiança e previsibilidade.

Em suma, o princípio da tutela da confiança, como decorrência do princípio da boa-fé, visa salvaguardar os sujeitos jurídicos contra actuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionem. E, nessa medida, afigura-se legítima a confiança que um particular deposita nas informações (verbais) prestadas pela Administração, pelo que se considera que a mesma merece ser tutelada ao abrigo do princípio da protecção da confiança, como manifestação do princípio da boa-fé.

29. Porém, poder-se-á levantar a questão de saber se a cláusula geral da boa-fé, consignada no artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo (e no artigo 6.º-A, do Anterior Código do Procedimento Administrativo), pode ser estendida às actuações informativas (e informais) da Administração⁵⁷.

Por um lado, importa sublinhar que a boa-fé se assume como um padrão de conduta, transversal a todas as áreas do Direito, pese embora se manifeste com diferentes intensidades em função dessas mesmas áreas. Assim, «ao passo que no âmbito do Direito Privado o princípio da boa fé domina quase imperialmente, no Direito Administrativo não foi sem dificuldade que as respectivas exigências lograram penetrar, o que se fica a dever a várias factores» (BERNARDO DINIZ DE AYALA)⁵⁸. E, por isso, hoje em dia esse princípio configura-se como um parâmetro norteador da conduta administrativa e contribui, em todas as suas vertentes, para a densificação do princípio da juridicidade.

Por outro lado, a obediência das actuações informais ao princípio da boa-fé decorre quer do artigo 2.º, n.º 3, do Código do Procedimento Administrativo, quer do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição. Nos termos daquele preceito, «os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos

⁵⁷ Sobre esta questão, *vide* BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010, pp. 270 e ss.

⁵⁸ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010, p. 271.

constitucionais são aplicáveis *a toda e qualquer actuação da Administração Pública*, ainda que meramente técnica ou de gestão privada», e nos termos deste preceito constitucional, «os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem *actuar, no exercício das suas funções*, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé». Nessa medida, bem reconhece BERNARDO DINIZ DE AYALA que dificilmente se poderia sustentar a não incidência deste princípio sobre a administração informal e, por isso, sobre a actuação informativa da Administração.

30. Finalmente, e tendo presentes as considerações anteriores, importa reflectir sobre o alcance do princípio da boa-fé no âmbito da actuação administrativa informal.

A este propósito, poder-se-á suscitar questões como: a tutela dos intervenientes nos procedimentos informais consubstanciar-se-á na invalidade dos actos formais contrários à actuação informal (unilateral ou cooperativa) anteriormente assumida? A actuação informal, vista à luz do princípio da boa-fé, terá força para derrogar ou revogar um acto formal anterior? Entendemos que a resposta a estas questões terá de ser necessariamente negativa.

Em primeiro lugar, pese embora não se negue relevância ao princípio da boa-fé no âmbito da actuação administrativa informal, a verdade é que esse princípio não é susceptível de converter uma actuação informal num acto administrativo (formal ou não) constitutivo de direitos. E isto porque, conforme se tem vindo a referir, a actuação administrativa informal carece de efeitos jurídicos vinculantes, em termos de permitir que o particular possa exigir judicialmente o seu cumprimento.

Em segundo lugar, entendemos que o alcance do princípio da boa-fé no âmbito da actuação administrativa informal será o de conferir aos particulares lesados por esta actuação (*in casu*, pelas informações verbais prestadas pela Administração Pública) a devida tutela da confiança depositada nessa actuação.

Neste sentido, refere ANTÓNIO CADILHA que «a circunstância de, através da actividade informal, se desenvolver entre a Administração e os particulares numa relação jurídica paralela e desprocedimentalizada, da qual não emana uma eficácia jurídica obrigatória, não significa que aquela não possa, no plano dos factos, condicionar e

modelar o comportamento daqueles sujeitos. (...) todas as condutas comunicativas geram alguma auto-vinculação, que pode determinar, de formal mais ou menos intensa, o comportamento posterior da Administração»⁵⁹. Acrescenta, e bem, este autor que «à luz dos princípios da confiança e da boa-fé (...), esta [a Administração] deve adoptar uma atitude responsável e ponderada, consciente das expectativas que gera junto dos destinatários da acção informal. Se não o fizer, tal não implica, por si só a invalidade dos actos formais contrários a actuações informais anteriormente assumidas, nem permite fundar uma acção de condenação para determinação judicial da prática do acto acordado, mas poderá ter consequências ao nível da responsabilização civil da Administração pelos prejuízos causados.»⁶⁰.

Assim, caso a Administração, no âmbito de procedimentos informais, viole a confiança da contraparte (i.e., dos particulares a quem a informação verbal for prestada) e com isso gere prejuízos, deverá indemnizá-la.

Porém, a doutrina diverge quanto ao fundamento legal dessa indemnização. Por um lado, há quem sustente que a responsabilidade da Administração fundar-se-á directamente no artigo 22.º, da Constituição⁶¹. E, por outro lado, há quem sustente que a responsabilidade da Administração fundar-se-á no RRCEE⁶², orientação que merece a nossa concordância.

⁵⁹ ANTÓNIO CADILHA, «A actividade administrativa informal de cooperação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Janeiro de 2007, Lisboa, pp. 464 e 465.

⁶⁰ ANTÓNIO CADILHA, «A actividade administrativa informal de cooperação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Janeiro de 2007, Lisboa, p. 465.

⁶¹ BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 274; e SUZANA TAVARES DA SILVA, «A nova dogmática do direito administrativo: o caso da Administração por compromissos.», in *Estudos de Contratação Pública I*, in *Estudos de Contratação Pública I*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 939. Para esta autora, «o incumprimento de um compromisso informal deve (...) dar origem a 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 (...)» (p. 934), no quadro de uma «via reparatória de resultados lesivos localizada entre uma responsabilidade objectiva por danos decorrentes do exercício da função administrativa (...) e uma compensação pelo sacrifício de direitos fundada no princípio da igualdade na contribuição para os encargos públicos (...)» (pp. 935 e 936).

⁶² ANTÓNIO CADILHA, «A actividade administrativa informal de cooperação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Janeiro de 2007, Lisboa, p. 465; e BERNARDO DINIZ DE AYALA, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 274, ainda que reconhecesse algumas dúvidas quanto a esse fundamento.

31. Em suma, entendemos que a responsabilidade civil da Administração pelas informações verbais prestadas aos particulares se funda no RRCEE, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, desse diploma, o qual dispõe que se consideram ilícitas as acções dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes que violem princípios constitucionais ou legais (*in casu*, os princípios da tutela da confiança e da boa-fé).

32. Para efeitos de responsabilidade civil da Administração em virtude da prestação de informações verbais erróneas, das quais resultem prejuízos para particulares, com fundamento na violação dos princípios da tutela da confiança e da boa-fé, consagrados no artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo, necessário é que estejam reunidos determinados pressupostos. A saber:

- (i) Uma actuação de um sujeito de direito que crie a confiança, quer na manutenção de uma situação jurídica, quer na adopção de outra conduta; este pressuposto verificar-se-á nos casos em que a Administração preste uma informação verbal errónea, uma vez que, esta é uma actuação susceptível de criar a confiança que o particular deposita nessa mesma informação;
- (ii) Uma situação de confiança justificada do destinatário da actuação de outrem, ou seja, uma convicção, por parte do destinatário da actuação em causa, na determinação do sujeito jurídico que a adoptou quanto à sua actuação subsequente, bem como a presença de elementos susceptíveis de legitimar essa convicção, não só em abstracto, mas em concreto; este pressuposto encontrar-se-á verificado na medida em que o particular acredite e confie na informação que lhe foi prestada, mesmo que verbalmente. A situação de confiança é justificada na medida em que quem a presta é um funcionário de um órgão da Administração, ora, só por si, já é susceptível de legitimar a confiança de qualquer particular;
- (iii) A efectivação de um investimento de confiança, isto é, o desenvolvimento de acções ou omissões, que podem não ter tradução patrimonial, na base da situação de confiança; este pressuposto verificar-se-á quando o particular aja em conformidade com a informação prestada oralmente pela Administração;

- (iv) O nexo de causalidade entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado, e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro; o primeiro nexo de causalidade, existente entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, verificar-se-á na medida em que a informação oral prestada pela Administração esteja na base da situação de confiança, ou seja, aquela causa é a condição adequada para produzir este resultado. O segundo nexo de causalidade, existente entre a situação de confiança e o seu investimento, verificar-se-á na medida em que a confiança que o particular depositou na informação oral que lhe foi prestada seja a condição adequada para que se suceda o seu investimento, ou seja, que o particular tome decisões tendo por base a informação oral em apreço; e
- (v) A frustração da confiança por parte do sujeito jurídico que a criou; este pressuposto verificar-se-á na medida em que a informação verbal prestada ao particular seja errónea, e deste modo, seja frustrada a sua confiança por tal informação não corresponder à verdade.

33. No mesmo sentido, e em anotação ao acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 09 de Novembro de 2006, no processo n.º 167/05⁶³, no qual houve uma iniciativa da Administração que induziu o particular a autorizar a utilização do seu terreno como contrapartida do aproveitamento urbanístico do restante espaço, dentro de certo condicionamento, reconhece ANTÓNIO CADILHA que a actuação da Administração constituiu na esfera jurídica do particular uma *situação de confiança justificada* de que seriam criadas condições necessárias para o exercício do direito do particular.

Assim, houve um investimento de confiança, traduzido na cedência da parcela de terreno para fins de interesse público, que assentava na legítima expectativa de obtenção de uma situação jurídica favorável que pudesse revestir um carácter compensatório.

⁶³ Dispõe o sumário desse acórdão que «(...) se particular e Câmara Municipal acertaram a abertura de uma estrada no terreno do primeiro, não podia a segunda vincular-se à prática de acto administrativo futuro de deferimento de pedido de loteamento para o terreno confinante à estrada independentemente do ordenamento jurídico em vigor na altura em que viesse a tomar a decisão; III. Neste campo, portanto, de um acordo desse tipo não derivam obrigações contratuais por não ser discricionário o poder administrativo em matéria de urbanismo, construção e planeamento do território».

Com efeito, refere ANTÓNIO CADILHA que, «neste contexto, sendo a câmara municipal a entidade primordialmente responsável pela elaboração dos planos de urbanização, parece representar uma inadmissível *frustração da confiança* a ulterior opção de não prever no ordenamento jurídico urbanístico a referida potencialidade edificativa»⁶⁴.

Desta forma, conclui esse autor que tal conduta, por violar os ditames da boa-fé, que salvagam os sujeitos jurídicos contra actuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionam, pode ser geradora de responsabilidade civil da Administração por facto ilícito⁶⁵.

34. Na medida em que estejam reunidos os pressupostos *supra* mencionados, o particular encontrar-se-á numa situação de confiança legítima, a qual deverá ser protegida e tutelada. Assim, se a informação prestada errada e verbalmente causar prejuízos a um particular que legitimamente confiou nessa actuação informal, a Administração deverá ser responsabilizada pelos mesmos.

Assim, por estar em causa uma acção dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que viola um princípio, quer constitucional (cfr. artigo 266.º, n.º 2, da Constituição), quer legal (cfr. artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo), essa acção considerar-se-á ilícita, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE.

Finalmente, refira-se que, também aqui, vale o que se disse anteriormente em sede de informações prestadas verbalmente em cumprimento de um dever específico de informar, sobre a responsabilidade objectiva.

⁶⁴ ANTÓNIO CADILHA, «A actividade administrativa informal de cooperação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Janeiro de 2007, Lisboa, p. 466.

⁶⁵ Este autor acrescenta, ainda, que ainda que se entendesse não se encontrarem verificados todos os pressupostos da responsabilidade civil delitual, sempre se poderia recorrer ao instituto subsidiário do enriquecimento sem causa (figura prevista no artigo 473.º, do Código Civil, que pressupõe apenas a verificação de uma deslocação patrimonial para outrem sem um fundamento jurídico legítimo. Para este autor, haverá lugar à sua aplicabilidade, na medida em que entende que existe um manifesto locupletamento injusto da Administração à custa do co-contratante. E isto porque o «contraente privado cumpriu uma prestação no âmbito de um contrato que – como o Tribunal reconhece – se revela ineficaz (...)» (p. 466), e a Administração obteve um benefício económico utilizando um bem disponibilizado pelo particular, sem realizar a contrapartida acordada.

35. Por último, não poderá deixar de chamar à colação o acórdão da 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de Novembro de 1988, processo n.º 25 930⁶⁶, no qual se concluiu pelo não preenchimento do requisito da ilicitude de uma informação errada prestada por um funcionário judicial, invocando o artigo 485.º, do Código Civil. Nesse aresto, um escrivão-adjunto do Tribunal da Comarca de Pombal respondeu (erradamente e sem que isso lhe tivesse sequer sido perguntado) que os autores não tinham de pagar multa pela apresentação tardia de uma reclamação. Tendo agido em consonância com esta informação, a reclamação acabou por não ser recebida, por intempestiva, com o correspondente cumprimento daquele despacho (entrega do imóvel e despejo da casa), do que teriam resultado para os autores diversos prejuízos.

Porém, a propósito desse aresto, SINDE MONTEIRO refere que, não obstante o artigo 485.º, do Código Civil, estabeleça no seu n.º 1, que a regra é a de inexistência de responsabilidade por conselhos, recomendações ou informações (mesmo negligentes), a verdade é que o n.º 2, desse artigo, abre determinadas excepções, a mais importante das quais «quando havia o dever jurídico de dar o conselho, recomendação ou informação e se tenha procedido com negligencia ou intenção de prejudicar».

A este propósito, SINDE MONTEIRO chama a atenção para o facto de a norma que se retira da ligação entre o n.º 1 e o citado n.º 2, do artigo 485.º, do Código Civil, estar em clara dessintonia com a dogmática actual do direito das obrigações, devendo por isso ser objecto de uma interpretação fortemente restritiva. Para si, «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»⁶⁷, uma vez que, «constitui património adquirido da ciência civilística a distinção entre deveres de prestação e “outros deveres de conduta” ou “deveres laterais”»⁶⁸.

Com efeito, na medida em que o autor entende que poderá haver ilicitude não apenas quando exista o dever de informar mas igualmente quando, mesmo sem dever de informar, se deva entender que existe um dever de proceder com cuidado se é prestada

⁶⁶ In *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 381.

⁶⁷ SINDE MONTEIRO, «Responsabilidade por informações», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002, p. 22.

⁶⁸ SINDE MONTEIRO, «Responsabilidade por informações», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002, p. 22.

uma informação, então, na sua opinião, «poderia bem entender-se que o Senhor escrivão, no contexto profissional em que a informação foi prestada, devia usar de diligência, infringida quando falou do que não sabia».

No mesmo sentido, votou vencido o Conselheiro JOSÉ MANUEL MOURA PIRES MACHADO na parte em que se afirmou que o funcionário não tinha dever legal de informar, referindo no seu voto que «na verdade, mesmo na situação legislativa existente à data dos factos, os princípios da legalidade, de transparência e de actuação com justiça, da administração, exigem que qualquer funcionário deva informar correctamente, dentro da sua competência, se não for matéria reservada; e exigem, no aspecto negativo, que o funcionário não informe erradamente; naquilo para que não tiver conhecimento ou competência, deve remeter para quem possa bem informar ou, pelo menos, não informar; nunca, informar incorrectamente»⁶⁹.

§ 2.4.º – QUESTÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DIMENSÃO NORMATIVA DO ARTIGO 11.º, N.º 2, DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SEGUNDO A QUAL A ADMINISTRAÇÃO NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES VERBAIS

36. Finalmente, não poderá deixar de se tecer algumas considerações sobre a questão de inconstitucionalidade suscitada pelo Supremo Tribunal Administrativo quanto à dimensão normativa do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo segundo a qual a Administração não é responsável pelas informações verbais (de 07 de Maio de 2013, no processo n.º 01875/02, disponível em www.dgsi.pt).

Importa começar por referir que nos termos do disposto no artigo 22.º, da Constituição, se estabelece que o «Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa

⁶⁹ SINDE MONTEIRO, «Responsabilidade por informações», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002, p. 23.

desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem».

A concretização desta responsabilidade foi levada à cabo, em geral, pelo Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro 1967, que, no seu artigo 2.º, consagra o princípio de que «o Estado e demais pessoas colectivas públicas respondem civilmente perante terceiros pelas ofensas dos direitos destes ou das disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultantes de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes administrativos no exercício das suas funções e por causa desse exercício».

O princípio consagrado no referido artigo 2.º, foi mantido pelo RRCEE, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, que revogou o Decreto-Lei n.º 48 051, de 21 de Novembro 1967.

Em concretização do comando constitucional insito no artigo 22.º, o artigo 7.º, n.º 1, do RRCEE, estabelecia que «o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são exclusivamente responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício».

37. A norma prevista no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, surge não só como uma concretização do artigo 22.º, da Constituição, como também como uma norma especial, face ao regime geral estabelecido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (RRCEE). Na verdade, o referido artigo 11.º, n.º 2, ao estabelecer que a Administração é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, prevê assim um regime especial de responsabilidade da Administração, o qual se encontra salvo, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro⁷⁰.

Porém, ainda que preveja especialmente (e apenas) a responsabilidade da Administração por informações prestadas por escrito, tal não significa que a Administração não seja responsável também pelas informações verbais prestadas aos particulares. Na verdade, conforme demonstrado *supra*, sê-lo-á, quer na medida em que

⁷⁰ Do qual resulta que o disposto na Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, salvaguarda os regimes especiais de responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função administrativa.

exista um dever jurídico específico de dar a informação, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, quer na medida em que, ainda que não exista um dever específico de dar a informação, viole o princípio da boa-fé na dimensão da protecção da tutela da confiança (cfr. artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo) e da colaboração com os particulares (cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), também nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE.

Com efeito, a dimensão normativa do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, no sentido de que a Administração não é responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares, não é inconstitucional por violação do disposto no artigo 22.º, da Constituição, uma vez que, é legítimo ao legislador prever regimes especiais de responsabilidade civil do Estado e das entidades públicas.

Além do mais, ainda que o artigo 11.º, n.º 2, preveja esse regime especial, tal não significa que a Administração se encontre desresponsabilizada face às informações verbais por si prestadas, conforme já se referiu anteriormente.

Na verdade, o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo não veda a possibilidade da Administração ser responsável por tais informações, apenas prevê que, pelas informações escritas, há lugar a responsabilidade civil e, conseqüentemente, a ressarcimento do particular pelos prejuízos causados.

Assim, na medida em que a lei admite a possibilidade de a Administração ser, efectivamente, responsabilizada pelos prejuízos causados em virtude de informações prestadas verbalmente, nos termos do disposto no RRCEE, então, não nos parece que a interpretação do artigo 11.º, n.º 2, segundo a qual a Administração não é responsável pelas informações prestadas verbalmente aos particulares, se afigure como inconstitucional por violação do disposto no artigo 22.º, da Constituição.

38. Caso diferente seria se o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo tivesse a redacção seguinte: «a Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias, não sendo responsável pelas informações verbais». Nesse caso, a redacção do preceito legal admitiria a interpretação segundo a qual se encontraria excluída, em geral e em absoluto, a responsabilização da Administração pelas informações verbais prestadas aos

particulares, quer com fundamento no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, quer com fundamentos nos termos gerais do RRCEE. Ora, só nesses termos é que a referida interpretação afigurar-se-ia como inconstitucional, por violação do artigo 22.º, da Constituição. Porém, note-se, não é essa a redacção do actual artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

39. A questão da inconstitucionalidade do artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo foi suscitada no acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 07 de Maio de 2003, processo n.º 01875/02, no qual esse Tribunal entendeu que, atribuindo a lei aos seus órgãos o dever jurídico de informar no âmbito das suas funções administrativas (cfr. alínea a), do n.º 1, do artigo 7.º, do Anterior Código do Procedimento Administrativo), a Administração é responsável por informações dadas por esses órgãos por qualquer forma, inclusivamente as prestadas oralmente, como decorre do preceituado no artigo 22.º, da Constituição, devendo considerar-se materialmente inconstitucional aquele n.º 2, do artigo 7.º, se for interpretado como excluindo em absoluto a responsabilidade da Administração relativamente a informações não escritas dadas por esses órgãos no âmbito dessas funções, ao contrário do que, genericamente, se prevê no n.º 2, do artigo 485.º, do Código Civil.

De acordo com o que ficou dito *supra*, não nos parece defensável o entendimento do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo.

Na verdade, na medida em que entenda que o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo não exclui, em geral e absoluto, a responsabilidade da Administração por informações prestadas verbalmente, apenas prevendo pela positiva e especialmente que a Administração é responsável pelas informações escritas, então, não se vislumbra que esse preceito viole o disposto no artigo 22.º, da Constituição.

Assim, na medida em que a lei prevê, nos termos gerais do RRCEE, que a Administração possa ser responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares, no exercício da função administrativa, desde que estejam reunidos os pressupostos de que a mesma depende, entendemos que a interpretação do artigo 11.º, n.º 2.º, do Código do Procedimento Administrativo, segundo a qual, a Administração, com fundamento nesse artigo, não é responsável pelas informações verbais prestadas aos

particulares, não se afigura como inconstitucional, por violação do disposto no artigo 22.º, da Constituição.

CONCLUSÃO

40. A presente dissertação elaborada no âmbito do Mestrado de Direito Administrativa prendeu-se, essencialmente, com a problemática a responsabilidade civil da Administração pelas informações verbais prestadas aos particulares, tendo como pano de fundo a actuação administrativa informal.

41. Em face da redacção do artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, que reproduz, *ipsis verbis*, o artigo 7.º, n.º 2, do Anterior Código do Procedimento Administrativo, não é despiciendo questionar se esse preceito legal (i) admite também a responsabilidade da Administração Pública pelas informações prestadas verbalmente aos particulares, (ii) exclui em absoluto a responsabilidade da Administração Pública pelas informações verbais, ou (iii) prevê tão-somente um regime especial de responsabilidade pelas informações escritas.

42. Na verdade, entendemos que o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, não abrange a responsabilidade da Administração Pública pelas informações verbais prestadas aos particulares, quer porque a sua letra não o permite, quer devido à importância da forma escrita no direito administrativo e quer porque os seus trabalhos preparatórios apontam num sentido diametralmente oposto, o que não significa que a Administração não possa ser responsabilizada pelos prejuízos causados pelas informações verbais prestadas aos particulares.

43. As actuações informativas (verbais) da Administração traduzem-se em actuações administrativas informais, caracterizadas pela ausência de efeitos vinculativos, e que, em consequência, impedem o particular de exigir judicialmente o seu cumprimento. Porém, para efeitos de responsabilidade da Administração por informações verbais prestadas aos particulares, urge traçar a distinção entre duas situações substancialmente diferentes: (i) por um lado, as informações verbais serem prestadas pela Administração aos particulares em cumprimento de um dever específico de informar; e (ii) por outro lado, as informações

verbais serem prestadas pela Administração aos particulares, inexistindo um dever específico de informar.

44. Caso a prestação de uma informação verbal e errada importe a violação de um dever específico de informar, entendemos que a Administração será responsável pela mesma, nos termos do disposto no RRCEE, em concreto, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, desse diploma, por violação da disposição legal que a obriga a prestar a informação, uma vez que, nos termos desse artigo, se consideram ilícitas as acções dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições constitucionais, legais ou regulamentares.

45. Caso, não incumba à Administração qualquer dever específico de prestar determinada informação solicitada pelo particular, tal não inviabiliza, nem impede, em geral e em absoluto, que a Administração possa ser responsabilizada por uma informação que tenha dado verbalmente a um particular e da qual tenha derivado prejuízos para o mesmo, uma vez que, ainda nesta hipótese, entendemos que haverá lugar a responsabilidade civil extracontratual da Administração, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, por violação dos princípios da boa-fé e da confiança, consagrados nos artigos 266.º, da Constituição, e 10.º, do Código do Procedimento Administrativo, na medida em que estejam reunidos os pressupostos de que depende a tutela da confiança do particular lesado. Na verdade, pese embora estarem em causa actuações informativas que se reconduzem a actuações administrativas informais, caracterizadas pela ausência de efeitos jurídicos vinculantes, sempre se diga que a cláusula geral da boa-fé, consignada no artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo, abrange também essas actuações.

46. Finalmente, entendemos que a norma prevista no artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, surge não só como uma concretização do artigo 22.º, da Constituição, como também como uma norma especial, face ao regime geral estabelecido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (RRCEE), a qual se encontra salvaguardada nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 1, desta lei.

Assim, ainda que o artigo 11.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo preveja especialmente (e apenas) a responsabilidade da Administração por informações prestadas por escrito, tal não significa que a Administração não seja responsável também pelas informações verbais prestadas aos particulares. Na verdade, sê-lo-á, quer na medida em que exista um dever jurídico específico de dar a informação, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE, quer na medida em que, ainda que não exista um dever específico de dar a informação, viole o princípio da boa-fé na dimensão da protecção da tutela da confiança (cfr. artigo 10.º, do Código do Procedimento Administrativo) e da colaboração com os particulares (cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), também nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, do RRCEE.

Posto isto, entendemos que a interpretação do artigo 11.º, n.º 2.º, do Código do Procedimento Administrativo, segundo a qual, a Administração, com fundamento nesse artigo, não é responsável pelas informações verbais prestadas aos particulares, não se afigura como inconstitucional, por violação do disposto no artigo 22.º, da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO, PAREJO, in *La eficacia administrativa como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública*.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, CAUPERS, JOÃO, CLARO, JOÃO MARTINS, RAPOSO, JOÃO, GARCIA, MARIA DA GLÓRIA DIAS, VIEIRA, PEDRO SIZA, SILVA, VASCO PEREIRA DA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 4.^a edição, 2003.

ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, in *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Almedina, Coimbra, 13.^a edição, 2005.

AYALA, BERNARDO DINIZ DE, «Actividade contratual e negociações informais da Administração; dois modos comuns de actuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

BAUER, HARTMUT, in *La discussione sulla riforma del diritto amministrativo nella dottrina tedesca*.

BOTELHO, JOSÉ MANUEL SANTOS, ESTEVES, AMÉRICO PIRES e PINHO, JOSÉ CÂNDIDO DE, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado*, Almedina, Coimbra, 5.^a edição, 2002.

BRITO, JOANA RODRIGUES DE, in *Responsabilidade da administração por informações erróneas prestadas aos particulares*, Dissertação de Mestrado, Direito Administrativo e Contratação Pública, Universidade Católica Portuguesa, 2010.

CADILHA, ANTÓNIO, «A actividade administrativa informal de cooperação», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 67, Janeiro de 2007, Lisboa.

LACERDA, DIMAS DE, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», in *Revista de Direito Público*, Ano VII, n.º 13, Lisboa, 1995.

LIMA, PIRES DE e VARELA, ANTUNES, in *Código Civil Anotado*, Vol. I, 4.ª edição, Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, 2010.

LOMBA, PEDRO, «Problemas da actividade administrativa informal», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, n.º 2, 2000.

MONTEIRO, SINDE, «Responsabilidade por informações», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002.

OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE, GONÇALVES, PEDRO COSTA e AMORIM, JOÃO PACHECO in *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 2.ª edição, 2010.

PINTO, FERNANDO FERREIRA, in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, Almedina, Coimbra, 2012.

PIRES, RITA CALÇADA, in *O pedido de condenação à prática de acto administrativo legalmente devido: desafiar a modernização administrativa*, Almedina, Coimbra, 2006.

SILVA, SUZANA TAVARES DA, «A nova dogmática do direito administrativo: o caso da Administração por compromissos», in *Estudos de Contratação Pública I*, Almedina, Coimbra, 2008.

SILVA, VASCO PEREIRA DA, in *Em busca do Acto Administrativo perdido*, Almedina, Coimbra, 2003.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

Acórdão da 1.^a Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de Novembro de 1988, processo n.º 25 930, in Apêndice ao *Diário da República*, de 23 de Setembro, de 1994, p. 5235.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 03 de Junho de 1998, processo n.º 39 887, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 36, Novembro/Dezembro de 2002, p. 17-21.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 14 de Março de 2002, no processo n.º 047659, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 07 de Maio de 2003, no processo n.º 01875/02, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 09 de Novembro de 2006, no processo n.º 167/05, disponível em www.dgsi.pt.