

2º CICLO DE ESTUDOS
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Direito ao erro perante a Administração Pública: limites e condições.

Gustavo Bezerra Muniz de Andrade

M

2025

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, para
obtenção do grau de Mestre em Direito com ênfase em Ciências Jurídico-
Administrativas, realizada sob a orientação do Professor Doutor António Francisco
de Sousa



GUSTAVO BEZERRA MUNIZ DE ANDRADE

DIREITO AO ERRO PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES E CONDIÇÕES

Dissertação submetida à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Direito, com área de especialização em Ciências Jurídico-Administrativas, elaborada sob a orientação científica do Professor Doutor António Francisco de Sousa.

Porto, 2025

RESUMO

O presente trabalho analisa o direito ao erro no âmbito da Administração Pública no Estado de Direito, abordando seus limites e condições. Parte-se do reconhecimento de que o erro é inerente à natureza humana e da necessidade de que o ordenamento jurídico, especialmente no âmbito administrativo, ofereça mecanismos para a sua regularização quando cometido de boa-fé pelo administrado. O estudo analisa a experiência da França, onde a Lei ESSoC de 2018 introduziu a figura da regularização sem sanção em determinadas condições, e a tradição do direito anglo-saxão, que, embora sem previsão legal expressa, desenvolveu por meio da jurisprudência e da prática administrativa o reconhecimento de erros honestos. Além disso, relaciona o direito ao erro com os conceitos jurídicos indeterminados, a discricionariedade administrativa e o controle jurisdicional. O trabalho também examina os princípios jurídicos correlacionados, como a boa-fé, segurança jurídica, proporcionalidade, eficiência e boa administração, concluindo que o direito ao erro, dentro das balizas da prossecução do interesse público e da legalidade, não enfraquece o Estado de Direito, mas o fortalece ao promover uma Administração mais dialógica e eficiente.

Palavras-chave: Direito ao erro, Boa-fé, Eficiência, Interesse Público, Legalidade.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the “right to err” within the Public Administration of a constitutional State governed by the rule of law, discussing its definition and boundaries. It starts from the premise that error is inherent to human nature and that the legal system — particularly in the administrative sphere—must offer mechanisms for its rectification when committed in good faith by citizens. The study reviews the French experience, where the 2018 ESSoC Act introduced the possibility of regularization without sanctions under certain conditions, and the common-law tradition, which, although lacking an explicit statutory basis, has recognized honest mistakes through case law and administrative practice. In addition, it links the right to err with indeterminate legal concepts, administrative discretion, and judicial review. It also examines related legal principles such as good faith, legal certainty, proportionality, efficiency, and good administration. The paper concludes that the “right to err,” when bounded by the pursuit of the public interest and legality, does not weaken the rule of law; on the contrary, it strengthens it by fostering a more dialogical, and efficient Administration.

Key-words: Right to err, Good faith, Administrative efficiency, Public interest, Legality

RESUMO	3
ABSTRACT	3
INTRODUÇÃO	6
1. DO DIREITO AO ERRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
1.1. Lei n.º 2018-727, de 10 de agosto de 2018 – Lei ESSoC	9
1.1.1. Alterações no Código das Relações entre o Público e a Administração (CRPA).....	9
1.1.1.1 Âmbito subjetivo de aplicação	11
1.1.1.2. Âmbito objectivo de aplicação	12
1.1.2. Condicionantes para a aplicação do direito.....	14
1.1.2.1 Condições concomitantes ao erro.....	14
1.1.2.1.1 Ineditismo do erro	14
1.1.2.1.2 Existência de boa-fé	16
1.1.2.2 Condição posterior ao erro	17
1.1.2.2.1. Necessidade de regularização do erro	17
1.1.2.2.1.1. Modalidades e prazos para regularização.....	18
1.1.2.2.1.2. Relação entre boa-fé e omissão	19
1.1.2.2.1.3. Totalidade da regularização	19
1.2. Erro por parte do administrado no direito anglo-saxão	20
1.2.1. Mecanismos existentes na Administração Pública inglesa que se assemelham ao direito ao erro.....	22
1.2.1.1 Reasonable Care no âmbito da His Majesty's Revenue and Customs – HMRC.....	22
1.2.1.2 Orientação ao regulado no Regulators' Code (Código de Reguladores).....	24
1.3. Direito ao erro, conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e controle jurisdicional.....	25
1.3.1. Discricionariedade Administrativa	25
1.3.2 Conceitos jurídicos indeterminados	27
1.3.3 Aplicação do direito ao erro à luz dos conceitos jurídicos indeterminados e da discricionariedade administrativa.....	29
2. PRINCÍPIOS JURÍDICOS RELACIONADOS AO DIREITO AO ERRO	31
2.1. Princípios jurídicos que fundamentam o direito ao erro	32
2.1.1 Princípio da boa-fé	32
2.1.1.1 Princípio da primazia da materialidade subjacente	33
2.1.1.2 Princípio da tutela da confiança	34

2.1.1.3 Boa-fé e o direito ao erro.....	36
2.1.2 Princípio da segurança jurídica	37
2.1.3 Princípio da proporcionalidade	39
2.1.4 Princípio da eficiência e da boa administração	41
2.2. Princípios jurídicos que limitam o direito ao erro	43
2.2.1 Princípio da prossecução do interesse público	43
2.2.2 Princípio da legalidade	45
2.2.2.1 Relativização (ou não) do princípio da inescusabilidade do desconhecimento da lei .	46
2.2.2.2 Impossibilidade de aplicação imediata da sanção administrativa	48
3. IMPACTOS DO DIREITO AO ERRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	49
3.1. Impactos da lei no procedimento fiscalizatório e sancionatório	49
3.2. Impactos da lei no poder de controle do juiz	51
3.3. Impactos na gestão pública francesa	52
3.3.1 Impactos na fiscalização tributária francesa.....	53
3.3.2 Impactos na fiscalização urbanística e do meio-ambiente	54
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

O erro é intrínseco à natureza humana e, sendo o Direito uma ciência humana, tornou-se necessário o seu estudo, que tem um duplo objectivo, a saber, minorar ou afastar as consequências negativas oriundas da conduta realizada em desacordo com o ordenamento jurídico, de modo a solucionar um conflito surgido (inclusive, em último recurso, através da aplicação da sanção) e, quando possível, preservar a relação jurídica existente, mantendo a paz social.

Neste contexto, diferentes concepções dogmáticas e jurisprudenciais sobre o erro refletem o nível de maturidade de um ordenamento jurídico, os seus princípios e até as questões político-sociais subjacentes¹. Isto significa que, quanto mais específico for o tratamento sobre o erro, mais evoluído será determinado ordenamento jurídico, uma vez que é capaz de abordar de forma racional e objectiva a falha humana.

Em paralelo, as relações entre o indivíduo e as instituições sempre foram marcadas, ao longo da história, por serem mutáveis por natureza. Aquilo que outrora era considerado como certo ou errado, seja do ponto de vista moral ou legal, pode vir a ser alterado, o que representa uma evolução natural e gradual da sociedade.

Tal evolução, por certo, não é notada apenas no âmbito privado. Na esfera pública – e aqui o Direito Administrativo assume particular relevância – ocorrem também impactos estruturais, de modo que os princípios e normas que regulam a actividade estatal, bem como a sua relação com os indivíduos, sofrem (ou deveriam sofrer) alterações graduais² (contudo, por vezes, súbitas)³, de modo a acompanhar a evolução social, abrindo espaço, dessa forma, ao cometimento de erros não só por parte do administrador, mas também do administrado.

¹ MEILÁN GIL, José Luis. **Delimitación conceptual del error material y de cuenta**. *Revista de Administración Pública*, n. 55, p. 151-188, 1968, p. 151.

² «A Administração Pública é determinada pela Constituição do seu tempo, mas não apenas por ela. Também as circunstâncias políticas, sociais, económicas, técnicas e sobretudo culturais de tempo e de lugar marcam profundamente a Administração Pública. A Administração é ainda influenciada pelas ideologias e pelas expectativas da sua época e do seu lugar. Por isso, **a Administração Pública deve agir e reagir adequadamente às necessidades e aos desafios da sua época e do seu espaço**. Embora a Administração Pública e o Direito Administrativo sejam determinados pela Constituição e influenciadas pelas circunstâncias (materiais, sociais, culturais, económicas) do seu tempo e do seu espaço, **há funções e estruturas bem mais estáveis e próprias de qualquer Administração, que subsistem no tempo e no espaço**, quaisquer que sejam as circunstâncias jurídicas, políticas, económicas, ou outras.» SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**. Porto, Vida Económica, 2019, p. 115.

³ A pandemia do COVID-19 pode ser citada um facto da vida que trouxe mudanças repentinas na relação jurídica administrativa entre a Administração Pública e os administrados.

No contexto das relações jurídicas administrativas, o erro do administrado é um dos temas que, apesar da sua relevância, não costuma despertar o interesse académico, nem mesmo o legislativo. Ao analisar os ordenamentos jurídicos modernos, verifica-se que poucas legislações e, consequentemente, poucos autores se debruçam profundamente sobre a temática do erro cometido pelo administrado e as suas consequências.

Tal vácuo legislativo gera consequências jurídicas tanto para o administrado como para a Administração Pública. Do ponto de vista do administrado, representa um risco, pois o seu erro, ainda que de boa-fé, acaba por possibilitar a aplicação de uma sanção administrativa. Ou seja, o Estado de Direito, que coroa a relação jurídico-administrativa⁴, desenvolvido como forma de limitação do poder absoluto do Estado, acaba, na ausência de normas jurídicas objectivas, por deixar desprotegido um dos polos da relação (que muitas vezes é induzido ao erro) ou, quando muito, sujeito às normativas internas da Administração Pública ou ao controlo judicial das sanções aplicadas. Já do ponto de vista da Administração Pública, a inexistência de um estímulo à correcção voluntária do erro e o aumento da judicialização dos casos que envolvam o erro de boa-fé por parte do administrado geram custos financeiros e de eficiência.

Tal cenário, de inexistência de regras objetivas amplas no plano legislativo, contudo, alterou-se, pelo menos em França, em razão da edição da Lei n.º 2018-727, de 10 de agosto de 2018 – Lei ESSoC, *la loi pour un État au service d'une société de confiance* - “a lei para um Estado a serviço de uma sociedade de confiança”, cujo objectivo, segundo Gérald Darmanin, Ministro da Acção e das Contas Públicas, foi transformar o funcionamento da Administração perante os contribuintes, cidadãos ou empresas, priorizando a boa-fé e garantindo a preservação dos direitos fundamentais de todos, especialmente no que respeita à saúde pública e à segurança das pessoas e da propriedade.⁵

Dentro do contexto ora apresentado, então, é que se fala no direito ao erro por parte do administrado, segundo o qual, em síntese, na relação com a Administração Pública, poderá o indivíduo incorrer em erro, sem, contudo, ser penalizado, desde que, voluntariamente ou

⁴ «Pode assim afirmar-se, sem margem para dúvidas, que a relação jurídica administrativa é o coroar do Estado de Direito, designadamente a Relação Jurídica Administrativa da exigente concepção que dele apresenta a CRP» MONCADA, Luís Solano Cabral de. **Relação Jurídica Administrativa**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 22.

⁵ SEILLER, Bertrand. Pour un État au service d'une société de confiance – Présentation. In **Revue française de droit administratif**, Paris, n. 5, p. 809-812, 2018. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2018/0354> [último acesso em: 28 mai. 2025], [s.p.].

mediante provocação, prossiga com a correcção do erro e retome a sua conduta para dentro dos limites da legalidade⁶.

Como afirmam Maud Vialettes e Cécile Barrois de Sarigny, o direito à regularização em caso de erro visa melhorar as relações entre o público e a Administração, instaurando um ambiente de confiança e benevolência da Administração para com os administrados⁷.

A questão, pois, encontra-se inserida dentro dos temas contemporâneos do Direito Administrativo, nomeadamente na ideia de uma Administração dialógica e na reinterpretação da supremacia do interesse público à luz dos direitos fundamentais⁸.

O presente trabalho, pois, tem por objectivo analisar o direito ao erro na Administração Pública de um Estado de Direito (utilizando como principal fonte de estudo a legislação francesa), no que respeita à sua caracterização, aos seus limites, condições e impactos, contribuindo, desta forma, para a evolução do estudo sobre o tema.

Para isso, no primeiro capítulo, será feita a análise do direito ao erro na perspectiva da Lei n.º 2018-727, de 10 de agosto de 2018 – Lei ESSoC, e no do direito anglo-saxónico e a sua relação com os conceitos jurídicos indeterminados, a discricionariedade administrativa e o controlo jurisdicional (com enfoque na sua caracterização e condições de aplicação); no segundo capítulo, serão examinados os princípios jurídicos que ora fundamentam, ora limitam a aplicação do referido direito; e, por fim, no terceiro, serão abordados os impactos que o direito ao erro pode acarretar à Administração Pública.

⁶ Cumpre observar que em diversos ordenamentos jurídicos existem regras legislativas sectoriais específicas relacionadas com o erro do administrado, porém, apesar de possibilitarem a retificação do erro, aplica penalidades menos severas, o que acaba por não incentivar a autorregularização por parte do administrado que prefere “contar com a sorte” de uma fiscalização ineficaz por parte da Administração Pública.

⁷ VIALETES, Maud; SARIGNY, Cécile Barrois de. La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance. In **Actualité Juridique Collectivités Territoriales**, n. 598, Paris: Dalloz, 2018. Disponível em <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJCT/CHRON/2018/0888> [último acesso em: 28 mai. 2025], [s.p.].

⁸ «A teoria da subordinação parte do pressuposto, hoje ultrapassado, de que a Administração Pública age sempre autoritariamente. Este pressuposto teve a sua base de sustentação sobretudo **no século XIX**, quando a Administração estava essencialmente limitada a **funções de ingerência**. Porém, nos nossos dias esta postura da Administração Pública foi em larga medida ultrapassada por uma **Administração cada vez mais dialogante e empenhada na busca de consensos**. Todo o vasto domínio da **Administração de prestação e de cooperação** não é claramente resolvido pela teoria da subordinação. A teoria da subordinação tem o mérito de acentuar a posição de primazia ou de privilégio em que se encontra **geralmente** a Administração Pública, mas esquece que **também existem no direito privado relações de desequilíbrio entre as partes, tal como no direito público existem relações contratuais**, por conseguinte, relações de equilíbrio entre as partes (pelo menos em certos tipos de contratos).» SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**. Porto, Vida Económica, 2019, p. 158-159.

1. DO DIREITO AO ERRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo da premissa de que o erro é algo comum a todos os tipos de sociedades, importa analisar, tendo em conta a importância histórica para os ordenamentos jurídicos ocidentais, como o erro do administrado é tratado no direito francês (principal fonte normativa do presente estudo) e no direito inglês.

1.1. Lei n.º 2018-727, de 10 de agosto de 2018 – Lei ESSoC

1.1.1. Alterações no Código das Relações entre o Público e a Administração (CRPA)

A principal fonte legislativa do direito ora analisado é a Lei n.º 2018-727, de 10 de agosto de 2018, editada pela França, que alterou, entre outros diplomas legais franceses, o Código das Relações entre o Público e a Administração (CRPA), sendo esta a sua estrutura: **Título I: Uma relação de confiança – rumo a uma Administração consultiva e de serviços (artigos 2.º a 39.º)**: Capítulo I: Uma Administração que apoia (artigos 2.º a 19.º); Capítulo II: Uma Administração que se compromete (artigos 20.º a 27.º); Capítulo III: Uma Administração que dialoga (artigos 28.º a 39.º); **Título II: Rumo a uma acção pública modernizada, simples e eficaz (artigos 40.º a 67.º)**: Capítulo I: Uma Administração comprometida com a desmaterialização (artigos 40.º a 48.º); Capítulo II: Uma Administração menos complexa (artigos 49.º a 52.º); Capítulo III: Regras mais simples para o público (artigos 54.º a 67.º); **Título III: Um sistema de avaliação renovado (artigo 68.º do Anexo)**.

Dentre as modificações implementadas no ordenamento jurídico francês, importa, para o presente trabalho, aquela prevista no seu artigo 2.º, que renomeou o Título II do Livro I, anteriormente denominado “O direito de apresentar observações antes da intervenção de determinadas decisões”, para “Procedimentos anteriores à intervenção de determinadas decisões”, introduzindo um novo Capítulo III, intitulado “Direito à regularização em caso de erro”, composto por dois dispositivos: os artigos L. 123-1 e L. 123-2.

O artigo L. 123-1, então, estabelece no seu n.º 1 que «a pessoa que não tenha cumprido, pela primeira vez, uma norma aplicável à sua situação ou que tenha cometido um erro material ao prestar informações sobre a sua situação não pode ser sujeita a uma sanção da Administração, seja ela financeira ou que consista na privação total ou parcial de uma prestação devida, desde que tenha regularizado a sua situação por iniciativa própria ou após ter sido convidada a fazê-lo pela Administração, dentro do prazo que lhe for indicado».

Contudo, no seu n.º 2, prevê que «a sanção pode, todavia, ser imposta sem que o interessado seja chamado a regularizar a sua situação, em caso de má-fé ou fraude».

Tais regras, porém, não se aplicam às seguintes situações: «1º Às sanções necessárias à execução do direito da União Europeia; 2º Às sanções impostas em caso de incumprimento das normas de protecção directa da saúde pública, da segurança das pessoas e bens ou do ambiente; 3º Às sanções previstas em contrato; 4º Às sanções impostas pelas autoridades reguladoras aos profissionais sujeitos ao seu controlo».

Como é possível verificar, tais excepções demonstram a intenção do legislador de equilibrar a protecção do interesse público com a flexibilização das sanções administrativas. Isto porque, no que respeita às áreas da saúde pública e da segurança, a possibilidade de regularização sem a aplicação de sanções poderia acarretar riscos para a colectividade. Por esse motivo, manteve-se a rigidez em domínios mais sensíveis.

Na continuação, o artigo L. 123-2 trata de dois pontos importantes. O primeiro, relativo à má-fé do administrado, estabelece que «qualquer pessoa que deliberadamente desconsidere uma regra aplicável à sua situação está a agir de má-fé, para efeitos do presente título»; e o segundo, relacionado com o ónus da prova, prevê que «em caso de litígio, a prova da má-fé e da fraude cabe à Administração».

Como bem observado pela doutrina francesa ao debruçar-se sobre a novidade legislativa, não se trata, pois, de um direito ao erro, apesar de ter sido essa a nomenclatura difundida pelo governo francês. Na verdade, está-se perante um direito à regularização do erro cometido, nas situações expressamente previstas na lei.

Neste sentido, Benoît Plessix afirma que «o texto não estabelece, por parte da Administração, qualquer obrigação geral de benevolência ou tolerância. Não se trata, portanto, de reconhecer aos administrados o direito de cometer erros, mas de autorizá-los a corrigir alguns deles»⁹. Esta visão é partilhada por Alix Perrin e Ariane Vidal-Naquet, segundo as quais «o direito ao erro é, na realidade, analisado como um direito do cidadão de regularizar a sua situação sem ser sancionado»¹⁰. Do mesmo modo, Morane Keim-Bagot afirma que «longe de

⁹ PLESSIX, Benoît. Le droit à l'erreur et le droit au contrôle. In **Revue française de droit administratif**, Paris, n. 5, p. 847-856, 2018. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2018/0358> [último acesso em: 28 mai. 2025], [s.p.].

¹⁰ PERRIN, Alix; VIDAL-NAQUET, Ariane. *Quel droit à l'erreur ?*. In **Actualité Juridique Droit Administratif**, n.º 32, 1er octobre 2018, p. 1837-1843. Disponível em:

consagrar o direito de cometer um erro, a lei para um Estado ao serviço de uma sociedade fiduciária, conhecida como ESSoC, na verdade estabelece no seu artigo 2.º o direito à regularização do erro»¹¹.

Delimitada esta distinção, a qual assume significativa importância aquando da análise do respeito, ou não, do direito ao erro face aos princípios da Administração Pública, passa-se à análise do âmbito subjectivo e objectivo de aplicação da norma francesa.

1.1.1.1 Âmbito subjectivo de aplicação

A Lei ESSoC, apesar do seu amplo alcance do ponto de vista subjectivo, não possui aplicação irrestrita e depende da identificação clara dos seus titulares e dos órgãos administrativos sujeitos às disposições da lei.

Os titulares do direito ao erro incluem particulares, associações, empresas e até mesmo agentes de uma Administração Pública¹². Verifica-se, neste âmbito, uma subjetivação do Direito Administrativo francês, que tradicionalmente se concentrava na legalidade dos actos da Administração, e não nos direitos individuais dos cidadãos¹³.

Por outro lado, os órgãos administrativos sujeitos à norma incluem uma grande diversidade de entidades públicas. O artigo L. 100-3 do Código das Relações entre o Público e a Administração (CRPA) especifica que o direito ao erro se aplica às administrações do Estado, autoridades locais, seus estabelecimentos públicos administrativos, organismos de direito público e entidades privadas encarregadas de missões de serviço público, incluindo organizações de segurança social¹⁴.

Por fim, o direito ao erro não se aplica às relações entre administrações, como no caso das interacções entre autoridades locais e o Estado¹⁵.

<https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/2018/2425> [último acesso em: 28 mai. 2025], [s.p.].

¹¹ KEIM-BAGOT, Morane. Droit à l'erreur : le choc de confiance? In: **Droit Social**, n° 9, sept. 2019, p. 755. Disponível em <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DS/CHRON/2019/0644> [último acesso em: 28 mai. 2025], [s.p.].

¹² VIALETES; SARIGNY, **La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance**, cit., [s.p.]

¹³ «A Lei n° 2018-727, de 10 de agosto de 2018, para um Estado ao serviço de uma sociedade de confiança insere-se numa visão mais ortodoxa de subjetivação, onde se trata de desenvolver em benefício dos sujeitos novos “direitos a”, garantindo assim “a distribuição a cada um daquilo que originalmente era direito de todos”» PLESSIX, Benoît. Le droit à l’erreur et le droit au contrôle, cit., [s.p.]

¹⁴ VIALETES; SARIGNY, **La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance**, cit., [s.p.]

¹⁵ Ibid.

1.1.1.2. Âmbito objectivo de aplicação

De acordo com a legislação francesa, duas são as hipóteses de aplicação do direito à regularização do erro. A primeira relaciona-se com uma eventual conduta em desconformidade com o ordenamento jurídico praticada pelo administrado, conforme consta na parte inicial do n.º 1 do artigo L. 123-1 («a pessoa que não tenha cumprido, pela primeira vez, uma norma aplicável à sua situação»)¹⁶; a segunda refere-se directamente a procedimentos declarativos («erro material ao prestar informações»)¹⁷.

No que respeita à primeira hipótese, o alcance, por consequência lógica, deverá limitar-se a condutas que, para além de não se enquadrarem nas situações legalmente previstas como excludentes da aplicação do direito ao erro, ainda não tenham gerado prejuízos efectivos para a Administração Pública ou para a colectividade. Caso contrário, já não se estaria perante uma rectificação de conduta, mas sim um verdadeiro perdão estatal pelo erro cometido, o que se afasta da intenção do legislador.

Por outro lado, no que respeita à segunda hipótese, o âmbito de aplicação é restrito aos procedimentos administrativos declarativos, nos quais um erro pode conduzir à aplicação de uma sanção administrativa. Isto significa, na visão de Vialettes e Sarigny, que devem estar excluídos os procedimentos administrativos não declarativos, como os procedimentos de autorização ou aprovação¹⁸. Com efeito, não faz sentido aplicar as normas relativas ao direito ao erro a procedimentos cujo desfecho não consista numa sanção, mas sim num indeferimento de pedido. Isto porque é da natureza da norma, tal como concebida, a substituição da aplicação de uma sanção pela correcção do erro, sendo que o indeferimento de um pedido não pode ser confundido com a imposição de uma sanção¹⁹.

Acresce referir que, em ambas as hipóteses, a aplicação da norma está direccionada a erros que sejam “regularizáveis”²⁰, pois, se da conduta ou da manifestação do particular não for possível qualquer correcção (mesmo que futura), não faz sentido que a Administração Pública convide o administrado a sanar o vício.

¹⁶ Um exemplo fictício que podemos utilizar para ilustrar esta hipótese é a de um sujeito que, recém-chegado de outro país ou cidade, desconhecia a proibição, sob pena de aplicação de coima, de passear com cães em determinado parque sob pena de multa, sendo que a placa de proibição estava desgastada pelo tempo ou coberta pela vegetação.

¹⁷ O exemplo mais comum é o erro de declaração de informações fiscais e da seguridade social.

¹⁸ VIALETES; SARIGNY, *La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance*, cit., [s.p.]

¹⁹ Em que pese tal constatação doutrinária, no âmbito urbanístico e ambiental é comum a aplicação do direito ao erro para se evitar indeferimento prematuros de licenças, conforme será demonstrado no presente trabalho.

²⁰ Ibid.

Independentemente destas restrições, importa destacar que, em virtude do carácter geral do Código das Relações entre o Público e a Administração (no qual está inserido o direito), o qual tem aplicação subsidiária relativamente a outros diplomas legais específicos, o direito à regularização do erro pode ser aplicado sempre que não exista regramento específico que o proíba ou que o discipline de forma diversa, em respeito ao princípio da especialidade das normas²¹, possuindo, assim, um âmbito de aplicação alargado.

Por fim, há situações (elencadas no artigo L. 123-1) nas quais, ainda que, em tese, a regularização do erro seja possível, por opção do legislador e com base numa ponderação entre o interesse público e o interesse privado, o direito à regularização do erro não se aplica.

Conforme ensina PLESSIX, no que respeita às sanções necessárias à implementação do direito da União Europeia, «o próprio direito francês não pode proporcionar uma isenção para sanções cuja imposição seja exigida por disposições supranacionais»²²; relativamente às sanções impostas em caso de incumprimento das normas que protegem directamente a saúde pública, a segurança das pessoas e dos bens ou o ambiente, tal exclusão justifica-se pelo facto de «o legislador ter escolhido, soberanamente, preservar tais valores que, a seus olhos, são fundamentais»²³; no que concerne às sanções previstas em contrato, o legislador considerou que «a especificidade das relações contratuais, constituídas por trocas de consentimentos e reciprocidade de compromissos, justifica o seu próprio regime jurídico», não sendo possível, portanto, invocar o desconhecimento; e, por fim, quanto às sanções impostas pelas autoridades reguladoras aos profissionais sujeitos ao seu controlo, a exclusão visa evitar «criar um efeito inesperado relativamente a profissionais informados e aconselhados, que são, portanto, considerados capazes de lidar com a complexidade dos formulários e declarações a preencher»²⁴.

²¹ Conforme Maud Vialettes e Cécile Barrois de Sarigny: «As disposições deste artigo têm um âmbito de aplicação potencialmente muito amplo. São muitos os titulares deste direito ao erro, nas suas relações com uma administração: particulares, associações, empresas, até agentes de uma administração. (...) Depois, o dispositivo é também amplo na medida em que estabelece um direito de cometer um erro de alcance geral que se aplica quando não existem disposições sectoriais específicas equivalentes - como as que constam do artigo L. 62 do livro de procedimentos fiscais ou do artigo R. 243-10 do código da segurança social. Este direito destina-se, além disso, a ser aplicado em todos os procedimentos administrativos que prevejam, em caso de erro numa declaração, a possibilidade de repressão administrativa, quer sob a forma de sanção pecuniária, quer de privação total ou parcial de uma prestação devido.» VIALETTES; SARIGNY, *La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance*, cit., [s.p.]

²² PLESSIX, Benoît. *Le droit à l’erreur et le droit au controle*, cit., [s.p.]

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

De todo o exposto, verifica-se que a complacência com o erro, quando possível, está necessariamente vinculada à posterior regularização desse erro.

1.1.2. Condicionantes para a aplicação do direito

1.1.2.1 Condições concomitantes ao erro

O direito ao erro, conforme estabelecido pela Lei ESSoC, não se configura como um benefício absoluto e irrestrito concedido aos administrados. A legislação definiu condicionantes específicas para a aplicação deste direito, garantindo que a regularização dos erros ocorra dentro de limites previamente estabelecidos. O objectivo é evitar abusos que possam comprometer a actuação da Administração Pública, existindo, assim, uma salvaguarda do interesse público²⁵.

1.1.2.1.1 Ineditismo do erro

A primeira condicionante imposta para a aplicação do novo regime é que o erro em questão tenha ocorrido pela primeira vez. Esta condição não constava do projecto inicial da lei, tendo sido acrescentada pela Assembleia Nacional com a justificação de não se criar um incentivo ao desconhecimento do Estado de Direito²⁶, o que se considera ter sido uma medida acertada.

Pontuam Perrin e Vidal-Naquet que «o âmbito de aplicação desta condição não é, no entanto, muito claro»²⁷, pois a redacção do artigo L. 123-1 do CRPA, ao tratar do ineditismo, parece indicar que a exigência deste requisito apenas se aplicaria à hipótese de desconhecimento do Estado de Direito, e não ao erro material nas declarações.²⁸ A interpretação literal do texto levaria a excluir, devido à estrutura gramatical adoptada, a aplicação de sanções a erros materiais, mesmo que estes se repetissem. Pontuam, contudo, que «é provável que a interpretação se alinhe, na realidade, com a exigência do ineditismo para ambos os tipos de comportamentos visados pelo direito à regularização»²⁹.

²⁵ VIALETTES; SARIGNY, *La loi ESSoC – Le droit à l’erreur ou le pari de la confiance*, cit., [s.p.]

²⁶ PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l’erreur ?*, cit., [s.p.]

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

Lançam, ainda, o questionamento sobre se o direito à regularização é de utilização única, ou seja, aplicável à primeira violação geral ao Estado de Direito, ou à primeira interpretação errónea de uma regra específica aplicável à situação do indivíduo — sendo esta última a interpretação defendida pelas autoras. E, de forma ainda mais específica, indagam: «deverá a primeira vez ser avaliada à luz da regra específica pouco conhecida ou à luz das obrigações que regem a situação do indivíduo?»³⁰ Para elucidar tal indagação, exemplificam com o caso de um candidato a emprego que, agindo de boa-fé, desrespeita a obrigação específica de declarar actividade no cumprimento da sua obrigação mensal. Tal incumprimento, uma vez sendo objecto de aplicação do direito à regularização, impediria, ou não, a aplicação da norma relativamente a outras obrigações específicas que regem a situação do indivíduo, ou poderia este voltar a beneficiar deste direito?

Questionam, também, como é avaliada a condição de ineditismo para a aplicação do direito ao erro em caso de alteração das circunstâncias jurídicas: «a modificação da legislação ou da regulamentação aplicável a uma determinada situação jurídica não deveria, logicamente, desencadear a possibilidade de exercício do direito à regularização?»³¹

No que respeita ao primeiro questionamento, entende-se que assiste razão às referidas autoras, tendo em conta que são inúmeras as relações jurídicas existentes entre a Administração Pública e o administrado, não existindo motivo razoável para que, em virtude da aplicação do direito à regularização do erro numa determinada situação, se afaste a possibilidade da sua utilização noutra relação jurídica distinta.

No que respeita à segunda pergunta lançada, entende-se que, ainda que dentro de uma mesma relação jurídica, caso esta possa ser segmentada de forma a permitir a singularização da aplicação de normas específicas e distintas, será possível ao administrado recorrer ao direito à regularização do erro mais do que uma vez, desde que não ocorra reincidência na violação da mesma norma específica.

Por fim, no que respeita à última indagação, crê-se que a alteração legislativa abre a possibilidade de aplicação do direito à regularização do erro, ainda que este já tenha sido exercido, no passado, relativamente à norma revogada. Acredita-se que são precisamente os casos de alterações legislativas recentes que mais propiciam o erro de boa-fé por parte do administrado, em razão do desconhecimento do novo regramento.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

1.1.2.1.2 Existência de boa-fé

A segunda condição para a aplicação do direito à regularização do erro é a existência de boa-fé (ausência de má-fé ou fraude), que, segundo a doutrina francesa analisada, constitui um dos pontos centrais da nova legislação, pois renova as relações de confiança entre a Administração Pública e os administrados. Estabelece a norma, no seu n.º 2, que «a sanção poderá, no entanto, ser imposta, sem que o interessado seja solicitado a regularizar a sua situação, em caso de má-fé ou fraude».

Em outras palavras, caso a Administração Pública verifique que o indivíduo não actuou de boa-fé, não será necessário convidá-lo a regularizar a sua situação, podendo a sanção ser aplicada de imediato. Por outro lado, caso entenda que o administrado actuou de boa-fé, terá de convidá-lo à regularização antes de aplicar qualquer sanção.

Na visão de Perrin e Vidal-Naquet, a boa-fé é implícita e indefinida. Implícita, porque decorre justamente da interpretação negativa daquilo que não for considerado má-fé ou fraude; e indefinida, porque o legislador optou por não conceituar directamente o que se entende por boa-fé³².

Esta ausência de definição é criticada pelas autoras, dado que, sendo a boa-fé uma condição para o exercício do direito à regularização do erro, cabia ao legislador defini-la em termos suficientemente claros e precisos, de forma a satisfazer os requisitos dos artigos 34.º da Constituição francesa³³ e 8.º da Declaração dos Direitos do Homem. Assinalam, contudo, que tal escolha pode ser justificada pela lógica de inversão criada pelo legislador, sendo a boa-fé a regra e a má-fé e a fraude, as excepções³⁴.

Ainda no que respeita à intencionalidade do administrado, o artigo L. 123-2 visa esclarecer a questão da má-fé e o respectivo ónus da prova. No seu n.º 1, estabelece que «qualquer pessoa que desrespeite deliberadamente uma regra aplicável à sua situação está de

³² Ibid.

³³ Constituição da França

Art. 34º A lei estabelece as regras relativas:

- direitos civis e garantias fundamentais concedidas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; liberdade, pluralismo e independência dos meios de comunicação social; os constrangimentos impostos pela Defesa Nacional aos cidadãos na sua pessoa e bens;

- a determinação dos crimes e infracções, bem como das penas que lhes são aplicáveis; processo penal; anistia; a criação de novas ordens de jurisdição e o estatuto dos magistrados; FRANÇA. Constitution du 4 octobre 1958 – Constitution de la Ve République. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/constitution>. Acesso em: 28 maio 2025.

³⁴ PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l'erreur ?*, cit., [s.p.]

má-fé». Ou seja, o sujeito que, estando ciente da norma, a descumpra de forma intencional, encontra-se em situação de má-fé, afastando-se, assim, a possibilidade de regularização do erro cometido.

Por seu turno, o n.º 2 deixa claro, precisamente em razão da lógica de confiança agora adoptada, que «em caso de litígio, a prova da má-fé e da fraude cabe à Administração Pública»³⁵. Sintetizam Perrin e Vidal-Naquet: «presume-se a boa-fé dos administrados, e esta só cede se a Administração Pública apresentar prova em contrário»³⁶, o que nos conduz à conclusão de que, na dúvida sobre a existência de má-fé ou fraude, deverá prevalecer a aplicação do direito à regularização do erro.

Dessa forma, ainda na visão das autoras, «este direito à regularização em caso de erro tende a transformar a natureza do erro: de essência subjectiva, o erro deixa de ser um dado interno, pessoal e específico do indivíduo, para se tornar numa realidade externa, susceptível de ser avaliada objectivamente pela Administração Pública. Este movimento de objectivação do erro é acompanhado, em sentido inverso, por um movimento de subjectivação da sanção administrativa, conduzindo à redefinição das condições de exercício deste poder»³⁷.

1.1.2.2 Condição posterior ao erro

1.1.2.2.1. Necessidade de regularização do erro

Ultrapassada a análise das primeiras condicionantes, que são concomitantes à constatação do erro — a saber, o ineditismo e a boa-fé do administrado —, passa-se à análise da condição posterior à verificação do erro: a necessidade de regularização.

Conforme estabelecido pela lei, a sanção será afastada caso o administrado tenha regularizado a sua situação por iniciativa própria ou após ter sido convidado a fazê-lo pela Administração Pública, dentro do prazo que lhe for indicado. Ou seja, a premissa básica para a aplicação do direito à regularização do erro é que este seja efectivamente regularizável.

Dessa forma, a conclusão a que se chega é que, para além do elenco legal que exclui a aplicação da norma, existem determinados tipos de condutas que, pela sua própria natureza, não poderão ser objecto do direito à regularização, precisamente por não existir algo que possa

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

ser regularizado. Por exemplo, uma determinada acção do administrado que já tenha produzido efeitos prejudiciais a terceiros não é susceptível de ser revertida, por já ter atingido a esfera jurídica de outrem.

1.1.2.2.1.1. Modalidades e prazos para regularização

Avançando sobre a questão da necessidade de regularização, importa tratar das modalidades e da existência, ou não, de um prazo para que ela ocorra. A legislação francesa, como se observa, prevê duas modalidades de correcção do erro. A primeira, por iniciativa própria do administrado, que podemos designar como «autorregularização»; e a segunda, que ocorre após a actuação da Administração Pública, a qual pode ser denominada «regularização mediante provocação».

No que respeita aos prazos, conforme Perrin e Vidal-Naquet, o estudo de impacto da lei excluía a possibilidade de rectificação do erro caso já tivesse decorrido o prazo inicialmente definido para o cumprimento da obrigação principal. Ocorre, porém, que tal entendimento contrariava o próprio espírito da lei e era contraditório com os seus termos, já que a rectificação pode ocorrer não apenas por iniciativa do administrado, mas também mediante provocação da Administração Pública — o que pressupõe, naturalmente, o decurso do prazo inicialmente fixado, uma vez que a actuação administrativa ocorrerá, em regra, após o início de uma fiscalização³⁸. Assim, conclui-se que a rectificação poderá ocorrer antes ou após o decurso do prazo para cumprimento da obrigação principal, seja por iniciativa própria do administrado, seja mediante provocação da Administração Pública³⁹.

Outro ponto de relevo consiste em determinar qual será, uma vez constatado o erro (afastando-se, assim, a presunção inicial de boa-fé), o prazo para que ocorra a regularização. Colocam-se, então, duas possibilidades, a depender de se a correcção do erro ocorrerá por iniciativa própria do administrado ou mediante provocação.

No primeiro caso, o prazo inicia-se logo que o administrado tenha conhecimento do erro, devendo, de imediato (ou dentro de um prazo razoável, consoante o tipo de obrigação em causa), iniciar os actos necessários à sua correcção. Note-se que, na hipótese de autorregularização, a Administração Pública ainda não terá tomado conhecimento da irregularidade, mas, mesmo assim, o prazo para a sua reparação já se encontra em curso.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

No segundo caso, o prazo tem início a partir do momento em que a Administração Pública, após procedimento de fiscalização no qual se verifique a irregularidade da conduta e a inexistência de má-fé ou fraude por parte do administrado, o notifique para proceder à rectificação da sua conduta. Da mesma forma, deverá ser concedido um prazo razoável para o cumprimento dessa obrigação, salvo se o regramento sectorial específico já o tiver previamente definido.

1.1.2.2.1.2. Relação entre boa-fé e omissão

Importa salientar que, na hipótese em que é o próprio administrado quem detecta o erro, a sua omissão na adopção de esforços reais para corrigi-lo poderá configurar má-fé, situação na qual, caso a Administração Pública consiga prová-la (ainda que se trate de um ónus probatório exigente), não será sequer necessária a formulação de convite para efeitos de regularização.

Assim, se a Administração Pública, no âmbito de procedimento fiscalizatório, concluir e provar que o administrado cometeu um erro de boa-fé, teve posteriormente consciência da sua existência, mas nada fez para o corrigir, não estará obrigada a convidá-lo à regularização. Nesse caso, a boa-fé inicial transforma-se em má-fé, afastando a aplicação do direito à regularização.

Esta situação, como referido, apresenta um ónus probatório considerável para a Administração Pública. Contudo, tendo em conta que toda a estrutura da legislação francesa assenta na confiança — a qual deve ser recíproca —, considera-se essencial que o administrado, ao tomar conhecimento do erro, o comunique de imediato à Administração Pública e, nesse momento, informe as medidas que adoptará para proceder à sua correcção.

Deste modo, não restará dúvida quanto à sua boa-fé e, caso venha a ser submetido a uma fiscalização futura, não poderá ter as suas intenções postas em causa, desde que, efectivamente, tenha actuado para a rectificação do erro.

1.1.2.2.1.3. Totalidade da regularização

Por fim, mas não menos importante, é certo que a regularização da conduta deverá ser total, de forma a assegurar que o particular passe a estar plenamente em conformidade com o Estado de Direito.

Na hipótese de autorregularização, caberá à Administração Pública verificar se todos os requisitos legais passaram a ser cumpridos e, caso tal não ocorra, entende-se que, em

respeito ao princípio da lealdade administrativa que permeia a lei, deve a Administração convidar o administrado à correção completa do erro, indicando-lhe os caminhos adequados.

Por outro lado, na hipótese de regularização mediante provocação, a Administração Pública, também com base no dever de lealdade e por ser, em tese, a entidade mais habilitada a aferir a conformidade com as normas, deve desde logo informar claramente o que o administrado deverá fazer para corrigir o erro.

Conforme Perrin e Vidal-Naquet, «esta é também a lógica veiculada pela Lei ESSoC: a estratégia nacional de orientação da acção pública, anexa à lei, especifica que “a Administração Pública está ao serviço das pessoas, a quem lealmente aconselha e apoia nas suas acções”. A exigência de lealdade administrativa permite compensar as deficiências do legislador, preservando o espírito da lei e regulando os poderes da Administração Pública»⁴⁰.

Em suma, não basta à Administração Pública indicar a existência de erro ou o incumprimento de requisitos legais. Como ela própria tem interesse em garantir a observância do Estado de Direito — o que, afinal, beneficia toda a sociedade —, deve indicar de forma específica as falhas cometidas e o que é necessário fazer para a sua regularização.

Assim, constata-se a existência de três condicionantes ao exercício do direito à regularização do erro: duas que devem estar presentes no momento da constatação do erro — ineditismo e boa-fé (ou ausência de má-fé ou fraude) —, e uma posterior — a necessidade de regularização total do erro.

Concluídas essas considerações acerca do direito ao erro na legislação francesa, passa-se à análise do erro por parte do administrado no direito anglo-saxónico.

1.2. Erro por parte do administrado no direito anglo-saxão

Embora o ordenamento jurídico inglês não reconheça formalmente, de forma ampla, um direito ao erro (tal como ocorre em França), a *common law* inglesa dispõe de princípios e mecanismos que protegem o administrado contra penalidades indevidas ou excessivas por equívocos cometidos de boa-fé perante a Administração Pública.

Verificam-se, assim, três pilares fundamentais do direito público inglês que se relacionam com a tolerância ao erro de boa-fé do administrado: i) o princípio da boa-fé e da honestidade nas relações administrativas, associados ao princípio da equidade (*fairness*); ii) o

⁴⁰ Ibid.

princípio da razoabilidade (*reasonableness*) e da proporcionalidade; iii) a doutrina da confiança legítima (*legitimate expectation*).

Um dos casos historicamente relevantes no que respeita à aplicação da equidade (*fairness*) é o *Cooper v. Wandsworth Board of Works*, no qual o administrado construiu uma casa em Londres e, apesar de ter notificado as autoridades competentes acerca da construção, subsistiam dúvidas quanto ao cumprimento de todos os requisitos formais exigidos. A Administração Pública, sem considerar a existência de dúvidas relativamente à validade da notificação prévia, procedeu à demolição da casa sem conceder ao Sr. Cooper a oportunidade de se manifestar, o que levou ao ajuizamento de uma acção judicial contra a Administração. Ao analisar o caso, o tribunal decidiu a favor do Sr. Cooper, firmando um princípio fundamental do direito à justiça natural: mesmo quando a lei não prevê expressamente o direito de audiência, e ainda que o administrado possa estar em erro, a Administração Pública não pode privar alguém de um direito (como, no caso, a propriedade) sem previamente o ouvir, de forma a possibilitar-lhe influenciar a decisão a ser proferida⁴¹⁻⁴².

No que respeita à razoabilidade, as decisões administrativas estão sujeitas ao escrutínio por irracionalidade ou desrazoabilidade manifesta (o chamado teste *Wednesbury unreasonableness*), de modo a assegurar que a resposta da Administração Pública a uma infracção seja razoável face às circunstâncias do caso concreto. Por seu turno, a proporcionalidade aplica-se, no direito inglês, sobretudo nos casos em que está em causa a protecção dos direitos humanos, expectativas legítimas ou a aplicação do direito europeu⁴³.

Por fim, de acordo com a doutrina da confiança legítima (*legitimate expectation*), o administrado pode esperar que a Administração Pública mantenha as suas práticas usuais,

⁴¹ «...although there are no positive words in a statute requiring that a party shall be heard, yet the justice of the common law will supply the omission.» *COOPER v. Wandsworth Board of Works. Common Bench Reports (New Series)*, v. 14, p. 180, 1863. Reimpresso em: *English Reports*, v. 143, p. 414. Disponível em: <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/bi-c/1.%20Investors/3.%20Exhibits/C0845.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

⁴² Nota-se que se trata do direito de ser ouvido antes de uma decisão administrativa, tal qual ocorre na legislação francesa.

⁴³ O princípio da proporcionalidade no direito anglo-saxão, conforme ensina Suzana Tavares da Silva, dista no modelo aplicado pelo Tribunal Constitucional Alemão, motivo pelo qual hoje coexistem duas formas de controle: a proporcionalidade, para a «protecção dos direitos humanos, expectativas legítimas ou em que está em causa a aplicação do direito europeu»; e a razoabilidade, «para os casos em que se avaliam, à luz do direito interno, as decisões discricionárias da Administração (a discretion) que não contendem com direitos, mas sim com a prossecução e a implementação de políticas, onde a expertise das entidades administrativas e a sua legitimação democrática merece um standard de controlo mais deferente, como aquele que resulta do teste da razoabilidade.» TAVARES DA SILVA, Suzana. Comentário ao Art. 8º – Princípio da Razoabilidade. In **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Universidade de Coimbra, 2016, p. 216-219

quando estas geram expectativas substanciais de benefício ou de tratamento previsível, especialmente nos casos em que toleram o incumprimento do ordenamento jurídico — tal como ocorreu no caso *R. v. Inland Revenue ex parte Unilever*⁴⁴. Em síntese, a empresa recorreu judicialmente para que a Autoridade Tributária britânica (*Inland Revenue*) respeitasse a prática consolidada, ao longo de décadas, de aceitar declarações de compensação de impostos apresentadas fora do prazo legal (isto é, de forma incorrecta), visto que, de forma inesperada, recusou aceitar essa compensação tardia, o que resultou em prejuízo para a empresa.

O tribunal entendeu que essa mudança abrupta violou a confiança legítima depositada pela contribuinte na continuidade da prática administrativa anterior. Isso porque, quando um indivíduo segue orientações oficiais ou práticas administrativas reiteradas — ainda que contrárias à letra da lei —, deposita confiança de que não será penalizado de forma inesperada. Note-se que, mesmo sem um direito adquirido consagrado na lei, a empresa detinha uma expectativa legítima de tratamento previsível por parte da Administração Pública, fundada na sua conduta administrativa passada. Assim, a decisão reconheceu que frustrar expectativas legítimas dos administrados, formadas com base em políticas ou práticas administrativas estabelecidas, pode configurar um acto ilegal.

1.2.1. Mecanismos existentes na Administração Pública inglesa que se assemelham ao direito ao erro

Na esteira dos precedentes judiciais favoráveis à protecção dos administrados — e de forma semelhante ao que veio a ser previsto na legislação francesa —, a Administração Pública britânica adopta diversas medidas para lidar com os erros dos cidadãos de forma dialógica e não punitiva, sempre que haja boa-fé. Vejamos, neste ponto, algum desses mecanismos.

1.2.1.1 Reasonable Care no âmbito da His Majesty's Revenue and Customs – HMRC

No contexto do Direito Tributário britânico, a actuação da Autoridade Tributária – *His Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) – adopta claramente os princípios da boa-fé e da proporcionalidade no tratamento dos erros cometidos pelos contribuintes. Esta abordagem

⁴⁴ **R. v. Inland Revenue Commissioners, ex parte Unilever plc.** [1996] STC 681. Disponível em: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5b444c882c94e050012d8615>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

encontra-se normatizada no *Finance Act* de 2007, em especial no *Schedule 24*, que estabelece o regime de penalidades aplicáveis às inexactidões em declarações fiscais.

De acordo com a legislação e as directrizes da HMRC, as penalidades por erros nas declarações tributárias variam conforme a natureza da conduta do contribuinte. São três os principais níveis de avaliação: i) erro sem culpa (*innocent error*), quando o contribuinte agiu com diligência razoável (*reasonable care*) e, ainda assim, cometeu um equívoco — hipótese em que não é aplicada qualquer multa; ii) erro por negligência (*careless error*), quando o contribuinte deixou de adoptar os cuidados que seriam esperados na sua situação — caso no qual a penalidade varia entre 0% e 30% do tributo não pago, podendo ser reduzida em caso de cooperação; iii) erro deliberado (*deliberate error*), quando o contribuinte teve intenção de ocultar ou distorcer informações — sendo aplicadas multas mais severas, que podem ultrapassar 70% do valor em dívida⁴⁵.

Estas distinções demonstram a existência, no sistema fiscal britânico, de um tratamento juridicamente diferenciado para o erro de boa-fé. Segundo directrizes públicas da HMRC, presume-se que o contribuinte actuou com *reasonable care* quando, por exemplo, seguiu aconselhamento profissional qualificado, consultou fontes oficiais ou procurou compreender, com diligência razoável, obrigações fiscais complexas⁴⁶.

Acresce que a Autoridade Tributária incentiva a autorregularização. Contribuintes que corrijam espontaneamente erros nas suas declarações — mesmo após o prazo legal — não são penalizados, desde que demonstrem boa-fé e cooperação com o fisco. Nestes casos, há exclusão da multa e também redução parcial dos juros de mora, entendidos como compensatórios e não como penalização⁴⁷.

Trata-se, pois, de um modelo de Administração Pública orientadora, em consonância com os valores do Estado de Direito, dado que o critério de *reasonable care* transforma a função fiscalizadora num instrumento não apenas de arrecadação, mas também de educação fiscal, promovendo a prevenção de litígios e maior adesão voluntária às obrigações tributárias.

⁴⁵ UNITED KINGDOM. **HM Revenue & Customs (HMRC)**. *Penalties: an overview for agents and advisers*. Londres: HMRC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/compliance-checks-penalties-an-overview-for-agents-and-advisers/penalties-an-overview-for-agents-and-advisers>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

1.2.1.2 Orientação ao regulado no *Regulators' Code* (Código de Reguladores)

Fora do campo tributário, os órgãos reguladores britânicos actuam sob o *Regulators' Code* (Código dos Reguladores), que enfatiza a orientação ao regulado e a minimização de encargos desnecessários⁴⁸. O Código estabelece que «os reguladores devem conduzir as suas actividades de modo a apoiar aqueles que regulam a cumprir a lei»⁴⁹, evitando encargos indevidos e adoptando abordagens proporcionais e direccionadas. Prevê, por exemplo, que, perante uma situação de não conformidade, o órgão deve explicar claramente ao interessado qual a falha identificada, quais as acções exigidas para a sua correcção e as razões das eventuais medidas adoptadas, oferecendo oportunidade de diálogo antes de aplicar sanções — salvo se for necessária uma actuação imediata devido a risco grave⁵⁰.

Tal diálogo permite ao administrado demonstrar a sua boa-fé, corrigir o problema ou negociar um prazo para a sua regularização. Muitos reguladores britânicos adoptam esquemas de “primeira infracção sem multa” para violações de menor gravidade. Por exemplo, a Agência Ambiental (*Environment Agency*)⁵¹ emite avisos de incumprimento ou notificações informais na primeira ocorrência, concedendo prazo para a regularização, aplicando multas apenas em caso de reincidência ou de persistência da não conformidade.

⁴⁸ «Regulators should consider the circumstances of the case and the attitude of the business when considering action. They should take into account... how far the business has acted on advice and guidance.» UNITED KINGDOM. Department for Business, Innovation and Skills. *Regulators' Code*. London: GOV.UK, 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

⁴⁹ UNITED KINGDOM. Department for Business, Innovation and Skills. *Regulators' Code*. [s.p.]

⁵⁰ «2.2. In responding to non-compliance that they identify, regulators should clearly explain what the non-compliant item or activity is, the advice being given, actions required or decisions taken, and the reasons for these. Regulators should provide an opportunity for dialogue in relation to the advice, requirements or decisions, with a view to ensuring that they are acting in a way that is proportionate and consistent. This paragraph does not apply where the regulator can demonstrate that immediate enforcement action is required to prevent or respond to a serious breach or where providing such an opportunity would be likely to defeat the purpose of the proposed enforcement action.» UNITED KINGDOM. Department for Business, Innovation and Skills. *Regulators' Code*. [s.p.]

⁵¹ «We will not normally impose a penalty for a first breach of this condition, but for subsequent breaches, we will normally impose a penalty.» UNITED KINGDOM. ENVIRONMENT AGENCY. Environment Agency enforcement and sanctions policy. Annex 2: Climate Change Schemes – The Environment Agency's approach to applying civil penalties. London: GOV.UK, 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/annex-2-climate-change-schemes-the-environment-agencys-approach-to-applying-civil-penalties>. Acesso em: 28 maio 2025. cit., [s.p.]

Verifica-se, assim, que existe uma cultura administrativa orientada para o esgotamento das medidas educativas antes da aplicação de medidas coercivas, valorizando a rectificação voluntária do erro cometido e a prevenção de erros futuros.

1.3. Direito ao erro, conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e controle jurisdicional.

Uma vez caracterizado o direito ao erro, importa correlacioná-lo com dois temas de grande relevância para o Direito Administrativo: a discricionariedade administrativa (em razão da actuação fiscalizatória da Administração Pública no caso concreto) e os conceitos jurídicos indeterminados (em virtude dos termos utilizados na legislação administrativa que servem de base para a aferição do erro do administrado), ambos directamente ligados ao controlo judicial dos actos administrativos. Antes, porém, faz-se necessária uma breve contextualização sobre a matéria.

1.3.1. Discricionariedade Administrativa

O sentido vulgar de “discricionariedade” — poder de decidir sem regras — é incompatível com o Estado de Direito. Tal poder, que não se presume, é conferido à Administração Pública para aplicar a lei e realizar justiça no caso concreto⁵², sempre dentro de balizas normativas previamente estabelecidas pelo legislador, permitindo-lhe optar pela decisão “mais oportuna” à luz do interesse público, considerando factores como segurança, economia de meios e eficiência.⁵³ Assim, «a discricionariedade administrativa não se confunde com o livre-arbítrio»⁵⁴. Na verdade, é considerada «a válvula de segurança e de garantia de efetivação do Estado de direito, e assim de realização da justiça material e do interesse público»⁵⁵.

⁵² Conforme António Francisco de Sousa, Ehrhardt Soares concebe a discricionariedade como «uma delegação feita pelo legislador ao agente para encontrar a solução para o caso concreto». SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 459

⁵³ «A decisão geral e abstrata do legislador cede então o lugar à decisão concreta, que analisa e pondera a especificidade do caso concreto, com vista à realização da justiça material e do interesse público.» SOUSA, António Francisco de. **A discricionariedade administrativa no Estado de direito (o seu enquadramento jurídico)**. In Revista Ibérica do Direito, ano 1, v. 1, n. 1, p. 27, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/issue/view/3>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁵⁴ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 452

⁵⁵ SOUSA, António Francisco de. **A discricionariedade administrativa no Estado de direito (o seu enquadramento jurídico)**. In Revista Ibérica do Direito, ano 1, v. 1, n. 1, p. 26, jan./abr. 2020.

Isto posto, «a escolha está materialmente subordinada a normas jurídicas e não jurídicas»⁵⁶ (incumbência condicionada). Por essa razão, cabe ao legislador disciplinar de forma detalhada o conteúdo e o exercício da discricionariedade, de modo a que a autoridade administrativa saiba, sem ambiguidades, quais medidas pode adoptar, que o cidadão identifique com precisão os limites dos seus direitos e obrigações e, por fim, que os tribunais desempenhem, com maior eficácia, a tarefa de controlar a interpretação e aplicação da lei⁵⁷.

Tal incumbência implica que, no exercício do poder discricionário, a Administração Pública tenha de resolver uma questão de definição da norma, o que envolve duas operações distintas: primeira, uma questão de sentido, na qual a Administração descobre o fim — expresso ou implícito — contido na norma, tarefa hermenêutica equivalente à desempenhada pelo juiz; segunda, uma questão de alcance, em que, utilizando “vontade própria”, o agente define o conteúdo do acto à luz das circunstâncias específicas do caso, gerando uma «tensão criadora do direito do caso concreto»⁵⁸.

Contudo, não se admite, no caso concreto, uma pluralidade de decisões igualmente correctas, devendo o agente alcançar a “única solução possível”, respeitando os princípios da imparcialidade, da justiça e do interesse público — tudo sob o eventual crivo posterior dos tribunais, caso sejam instados a pronunciar-se, podendo aferir se a solução adoptada respeitou as exigências externas impostas pela ordem jurídica⁵⁹.

Em síntese, a discricionariedade pode ser considerada como um «dever de escolha» entre alternativas que a lei previamente oferece, destinadas a satisfazer o interesse público interno (o fim imposto pela norma habilitante) e o interesse público externo (o bem-estar colectivo). Essa escolha deve obedecer a padrões juridicamente orientados, o que demonstra que a “liberdade de escolha” repousa, na verdade, na determinação de critérios decisórios que também possuem matriz normativa ou técnica⁶⁰.

⁵⁶ Ehrhardt Soares, **Direito Administrativo**, Coimbra, 1978, p. 73 s, *apud* António Francisco de Sousa, **Manual de Direito Administrativo**, Porto, Vida Económica, 2019, p. 459

⁵⁷ SOUSA, António Francisco de. **A discricionariedade administrativa no Estado de direito (o seu enquadramento jurídico)**. In Revista Ibérica do Direito, ano 1, v. 1, n. 1, p. 27, jan./abr. 2020.

⁵⁸ Ehrhardt Soares, **Direito Administrativo**, Coimbra, 1978, p. 73 s, *apud* António Francisco de Sousa, **Manual de Direito Administrativo**, Porto, Vida Económica, 2019, p. 459

⁵⁹ *Ibid.*, p. 460

⁶⁰ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 467-468

1.3.2 Conceitos jurídicos indeterminados

Os conceitos jurídicos indeterminados, cuja problemática se situa no plano da previsão normativa, podem ser definidos como enunciados normativos formulados em termos vagos pelo legislador, ou seja, «conceitos que se caracterizam por um elevado grau de indeterminação»⁶¹ e «que se apresentam ao legislador como um instrumento privilegiado para a atribuição de certo tipo de competências às autoridades administrativas para que estas possam reagir a tempo e de modo adequado aos imponderáveis da vida administrativa»⁶². Constituem, «em geral, um vício ou deficiência de legiferação»⁶³, que deve ser corrigido pelo legislador em prol da clareza e da objetividade da lei⁶⁴.

Tratam-se de conceitos imprecisos (por exemplo, «interesse público», «perigo para a saúde pública», «risco à segurança»), cuja «indeterminação da norma só pode ser resolvida face ao caso concreto, após a correta interpretação da norma e a subsunção a ela do caso concreto»⁶⁵. Cumpre destacar que essa não é uma tarefa simples — pelo contrário. No entanto, trata-se de um comando atribuído pelo legislador ao gestor público, competindo-lhe desenvolver todos os esforços ao seu alcance para efectuar tal determinação no caso concreto⁶⁶.

Conforme ensina António Francisco de Sousa, a aplicação concreta de conceitos legais indeterminados deve ocorrer em duas etapas: «interpretação e subsunção ao caso concreto»⁶⁷. A primeira etapa consiste em determinar, por via interpretativa, com a máxima precisão possível, o sentido dos conceitos legais indeterminados, o que nunca poderá ser feito de forma dissociada do contexto legal em que esses conceitos se inserem⁶⁸. «Trata-se de uma actividade de (re)conhecimento sem que reste qualquer liberdade para o intérprete»⁶⁹. A interpretação contextual é de suma importância, desde logo porque «o legislador exprime a sua

⁶¹ SOUSA, António Francisco de. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994, p. 23.

⁶² SOUSA, António Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 166, p. 276, out./dez. 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45356/43842>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶³ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 493

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ SOUSA, António Francisco de. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994, p. 191.

⁶⁷ Ibid., p. 189-190.

⁶⁸ Ibid., p. 192.

⁶⁹ Ibid., p. 192-193.

vontade através da lei e não apenas através de certos conceitos dessa mesma lei»⁷⁰, o que significa que um conceito indeterminado, isoladamente considerado, não exprime com clareza qualquer comando, podendo o seu significado variar consoante o ramo do Direito em que esteja inserido⁷¹. Importa ainda sublinhar que esta operação interpretativa é uma questão de direito e, por conseguinte, está sujeita a fiscalização judicial plena. Segue-se, então, a segunda etapa, a subsunção («estabelecer a consonância entre a conduta e os ‘padrões jurídicos’»⁷²), que se divide em três partes, todas submetidas ao controlo judicial: i) identificação dos pressupostos de facto e de direito pertinentes, ou seja, «triar os elementos importantes para a decisão»⁷³; ii) ponderação e valoração desses pressupostos, ou seja, «determinar (e não atribuir) o seu real peso, individualmente e na sua relação com os outros»⁷⁴ e; iii) decisão em sentido estrito, entendida como o confronto entre os aspectos positivos e negativos da situação concreta, de modo a conduzir à escolha fundamentada de uma solução⁷⁵.

No contexto da aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados e da sua sindicabilidade⁷⁶ surge a doutrina da «margem de apreciação», que teve origem na Alemanha como uma reacção ao controlo pleno, pelos tribunais, da interpretação e aplicação desses conceitos por parte da Administração Pública⁷⁷. Segundo os principais defensores desta teoria — Bachof, Ule, Wolff e Jesch, cada um com particularidades⁷⁸—, em síntese, o legislador, ao utilizar conceitos jurídicos indeterminados, transfere à Administração uma responsabilidade decisória que deve ser respeitada pelos tribunais⁷⁹, entendimento contestado por parte

⁷⁰ Ibid., p. 193.

⁷¹ Ibid., p. 193.

⁷² Ibid., p. 193.

⁷³ Ibid., p. 194.

⁷⁴ Ibid., p. 194.

⁷⁵ A distinção entre a interpretação e a subsunção de conceitos indeterminados também é feita por Bachof, conforme informa António Francisco de Sousa. SOUSA, António Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 166, p. 286, out./dez. 1986.

⁷⁶ Sindicabilidade é o atributo de um ato administrativo de ser alvo de sindicância, controle ou revisão por instância competente—normalmente, o Poder Judiciário, tribunais de contas ou órgãos de fiscalização interna.

⁷⁷ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 501

⁷⁸ Para um maior aprofundamento: SOUSA, António Francisco de. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994, p. 46-53.

⁷⁹ «Para Bachof, o problema central está na suscetibilidade ou insuscetibilidade de controle jurisdicional da interpretação feita pela autoridade administrativa. O “espaço de livre apreciação” corresponde, assim, ao âmbito no qual é atribuído à autoridade um espaço de atuação livre relativamente à apreciação dos pressupostos da sua conduta.». SOUSA, António Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 166, p. 285, out./dez. 1986.

significativa da doutrina⁸⁰⁻⁸¹, com base na garantia constitucional da plena protecção jurisdicional dos particulares⁸². É precisamente essa protecção jurisdicional que assegura a realização da justiça material — a mesma tanto para a Administração Pública como para os tribunais —, razão pela qual o controlo judicial deve ir “tão longe quanto possível”, sendo descabido admitir que valorações subjectivas (sejam doutrinárias ou jurisprudenciais), desprovidas de fundamento legal, criem zonas isentas de apreciação jurisdicional no caso concreto⁸³.

1.3.3 Aplicação do direito ao erro à luz dos conceitos jurídicos indeterminados e da discricionariedade administrativa.

No que respeita ao direito ao erro, os conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade administrativa assumem especial relevância. Com efeito, no âmbito do Direito Administrativo fiscalizatório e sancionatório, a Administração Pública terá, invariavelmente, de interpretar normas jurídicas cujos termos são dotados de um certo grau de abstração, o que poderá influenciar, em última instância, na avaliação sobre se houve, ou não, um erro de boa-fé por parte do particular. Aliás, a própria aferição do “erro” e da “boa-fé”, se realizada de forma puramente pessoal ou intuitiva pelo agente público, poderá encontrar-se viciada, comprometendo a imparcialidade da decisão administrativa.

Um exemplo concreto previsto na legislação francesa é a excepção à incidência do direito ao erro relativa à «saúde pública, segurança das pessoas e dos bens ou preservação ambiental», pois a sua má interpretação pode levar à aplicação indevida do referido direito⁸⁴.

⁸⁰ Na relação, conforme menciona SOUSA, A. F. em **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**, p. 53-55; RUPP, REuß, WEISBART, CZERMAK, FORTHOFF e KLEIN.

⁸¹ Para António Francisco de Sousa, a definição de ocorrer de forma negativa, ou seja, «como um poder que, sendo por natureza vinculado, o seu controlo jurisdicional deve ser, contudo, em maior ou menor medida, (auto)limitado pelo tribunal, tendo em consideração: a) as circunstâncias do caso concreto; b) a legitimidade de decisão da Administração; e c) a própria natureza da ação de controlo jurisdicional. SOUSA, António Francisco de. **A discricionariedade administrativa no Estado de direito (o seu enquadramento jurídico)**. In *Revista Ibérica do Direito*, ano 1, v. 1, n. 1, p. 34, jan./abr. 2020.

⁸² SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 502

⁸³ SOUSA, António Francisco de. Discricionariedade, “margem de livre apreciação”, “justiça administrativa”, “discricionariedade imprópria”, “discricionariedade técnica”: comentário ao acórdão do TCAN, processo 01049/13.9BEBRG, 1.ª Secção – Contencioso Administrativo, de 15-02-2019 – concurso para professor catedrático. In **Revista do Ministério Público**, Lisboa, n. 160, p. 189-192, out./dez. 2019.

⁸⁴ Uma observação, neste ponto é importante. O tema que ora será analisado tem maior relevo para os ordenamentos jurídicos que tratam às questões atinentes aos conceitos jurídicos indeterminados segundo o modelo germânico. Isso porque, em França, soi «não se fazer claramente distinção entre a problemática dos conceitos indeterminados e a problemática da discricionariedade administrativa». Lá tais conceitos «são fundamentalmente o mesmo problema, verificando-se entre ambas apenas uma diferença quantitativa (maior ou menor margem de

Como visto, tratam-se de conceitos jurídicos indeterminados e, mesmo tendo em consideração que «conceitos individualizados, desprendidos das leis em que se inserem, por mais indeterminados que sejam, não são suficientes para concluir pela existência ou não de poderes discricionários»⁸⁵, bem como ser inócua «a discussão abstrata sobre se um dado conceito indeterminado atribui ou não um poder discricionário (“conceito discricionário”) ou uma “margem de apreciação”»⁸⁶, na prática, a Administração Pública acaba por, a partir deles, exercer o seu poder discricionário, por vezes de forma contrária ao Estado de Direito.

A interpretação quanto à eventual violação — ou não — das normas relacionadas à «saúde pública» e à «segurança das pessoas e dos bens» exigirá, necessariamente, a análise da legislação específica aplicável a essas áreas da Administração Pública (isto é, no «contexto legal em que se enquadra o conceito e o diploma legal»⁸⁷), sendo que a questão se agrava sempre que essas normas não forem suficientemente claras. E, ainda que a simples indeterminação linguística não crie, por si só, uma margem livre de escolha, por ser o legislador quem define quando — e até onde — existe discricionariade⁸⁸, o carácter plurissignificativo desses conceitos em abstrato gera o risco de o administrador, no caso concreto, actuar discricionariamente de forma indevida, seja negando, sem fundamento, a possibilidade de correcção voluntária de um erro, seja, no extremo oposto, tolerando ilícitos de relevância objectiva.

Com efeito, na ausência de parâmetros objectivos estabelecidos nos diplomas legais, transfere-se ao agente público um poder excessivo de qualificar a conduta como enquadrável — ou não — nas excepções legais, o que pode conduzir, na prática, a situações em que uma mesma conduta, cometida por indivíduos distintos, receba tratamentos divergentes, conforme a percepção subjectiva⁸⁹ de cada órgão fiscalizador (por exemplo, um considerar que houve violação das normas de saúde e segurança, e outro não), cenário incompatível com o princípio da igualdade e da justiça material.

liberdade) e não qualitativa». Além disso, em razão do enorme peso que possui o Conselho de Estado, tais problemas continuam sendo responsabilidade da jurisprudência. SOUSA, António Francisco de. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994, p. 64.

⁸⁵ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 492

⁸⁶ Ibid., p. p. 495

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ No que tange às questões subjectivas, imperativo mencionar que esta deverá ser sempre funcional e nunca pessoal do agente público. Cfr. SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 495

Assim, a aplicação do direito ao erro (incluindo as suas excepções) deve pautar-se pelo maior grau possível de «clareza, objetividade e determinação da lei»⁹⁰, de modo a que a actuação da Administração Pública se mantenha o mais vinculada possível à vontade do legislador, evitando-se, assim, o uso indevido de conceitos indeterminados como brechas para o exercício viciado de um poder discricionário.

Por fim, conforme destacado aquando da análise da interpretação e subsunção de tais conceitos, o controlo da aplicação do direito ao erro pelos tribunais revela-se indispensável, dado que os conceitos jurídicos indeterminados não criam, por si só, espaços de livre actuação nem conferem, automaticamente, um poder discricionário à Administração Pública⁹¹, mas sim a vontade da lei.

2. PRINCÍPIOS JURÍDICOS RELACIONADOS AO DIREITO AO ERRO

Uma vez caracterizado o direito ao erro, importa analisar os princípios jurídicos que ora justificam, ora limitam, a aplicação de uma complacência inicial em relação a um acto ilegal praticado pelo administrado.

O vocábulo *princípio*, ensina António Francisco de Sousa, significa origem, génese, fonte, sendo regras jurídicas abstractas e comuns, fundamentais aos sistemas jurídicos⁹².

Ainda segundo SOUSA, A. F., ao citar Otto Bachof, «os princípios jurídicos podem ser gerais ou especiais, consoante se apliquem ao direito em geral ou a um setor específico do direito. Os princípios jurídicos exprimem os valores jurídicos fundamentais ao ordenamento jurídico e à vida coletiva em paz e harmonia»⁹³. Além disso, «os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de «tudo ou nada»; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a «reserva do possível», fáctica e jurídica»⁹⁴. São, pois, «*mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das

⁹⁰ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 493

⁹¹ « Só a vontade do legislador pode fundamentar a discricionariedade (administrativa ou livre) atribuída através de um conceito legal indeterminado». SOUSA, António Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, n. 166, p. 281, out./dez. 1986

⁹² SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 375

⁹³ Ibid., p. 375

⁹⁴ AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II** - 4ª Edição. Disponível em: Grupo Almedina, (4th Edição). Grupo Almedina, 2018, p. 31

possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas»⁹⁵ e, na visão de Humberto Ávila, «são normas imediatamente finalísticas»⁹⁶.

Dessa forma, os princípios, por constituírem um dever ser ideal, exercem a importante função de conferir logicidade aos sistemas jurídicos, fixando as características básicas em torno das quais os demais elementos orbitarão. Sem os princípios, portanto, os sistemas careceriam de lógica, sendo eles considerados «ideias-chave, fundamentais, que estão por trás do conjunto das normas jurídicas vigentes»⁹⁷. Além disso, «podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio, constituindo preceitos básicos da organização constitucional»⁹⁸.

Dentre os princípios existentes, é possível encontrar aqueles que, em um exercício de ponderação no caso concreto, ora fundamentam, ora limitam a aplicação do direito ao erro. Em linhas gerais, os princípios de maior relevância para o tema são: i) o princípio da boa-fé; ii) o princípio da segurança jurídica; iii) o princípio da proporcionalidade; iv) o princípio da eficiência e da boa administração; v) o princípio da prossecução do interesse público e; vi) o princípio da legalidade;

Passa-se, pois, sem a pretensão de os esgotar, à análise dos referidos princípios, de forma a verificar a sua relação com o direito ao erro.

2.1. Princípios jurídicos que fundamentam o direito ao erro

2.1.1 Princípio da boa-fé

Dentre os princípios relacionados com o direito à regularização do erro, destaca-se, de forma evidente, o princípio da boa-fé, que, na legislação francesa, é exigido de forma implícita (isto é, mediante a ausência de má-fé ou fraude).

De natureza transversal, o princípio da boa-fé no Direito Administrativo, conforme

⁹⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed., 2. tir. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

⁹⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 70

⁹⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 22.

⁹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 49.

ensina SOUSA, A. F., é fundamental para garantir que tanto a Administração Pública quanto os particulares actuem de maneira honesta, correcta e leal, encontrando-se consagrado no ordenamento jurídico português, nomeadamente no 266º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 10º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁹⁹. Trata-se de um princípio que visa assegurar relações de confiança entre os cidadãos e a Administração Pública, coibindo comportamentos desleais ou incorrectos e prevenindo actuações não éticas, como a tomada de decisões baseadas em interesses pessoais ocultos¹⁰⁰.

Conforme ensina Marcelo Rebelo de Sousa¹⁰¹, o princípio da boa-fé tem origem no Direito Privado e a sua tardia incorporação no ordenamento jurídico português, verificada com a revisão constitucional de 1997 e com a reforma do Código do Procedimento Administrativo (CPA) de 1996, deve-se a dois factores principais: primeiro lugar, à elaboração dogmática autónoma do Direito Administrativo nos séculos XIX e XX e, em segundo lugar, à preferência pelas influências francesa e italiana em detrimento da alemã, onde este princípio foi mais cedo e de forma mais aprofundada desenvolvido, inclusive no plano do Direito Administrativo. Lecciona que só com a “germanização” do Direito português, primeiramente na esfera privada e, posteriormente, na administrativa, é que a boa-fé passou a assumir relevância prática e teórica em Portugal, sendo um dos seus principais expoentes Antonio Menezes Cordeiro¹⁰², que identificou (no âmbito do Direito Civil) dois subprincípios que densificam a boa-fé: o princípio da primazia da materialidade subjacente e o princípio da tutela da confiança.

2.1.1.1 Princípio da primazia da materialidade subjacente

O princípio da primazia da materialidade subjacente exprime a ideia de que o direito visa alcançar resultados efectivos e substanciais, e não se satisfaz com a mera observância

⁹⁹ «o princípio da boa fé encontra-se hoje consagrado no artigo 10.º, n.º 1, do CPA, aí se prevendo que «no exercício da atividade 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». O respeito pela boa fé realiza-se através da ponderação dos «valores fundamentais do Direito, relevantes em face das situações consideradas», concedendo-se especial importância à «confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa» e ao «objetivo a alcançar com a atuação empreendida» (n.º 2 do art. 10.º)» AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 118

¹⁰⁰ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 415

¹⁰¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. 3.º ed. Dom Quixote: Almedina, 2004, p. 213 e seguintes

¹⁰² António Menezes Cordeiro examinou em profundidade o conceito e as funções da boa-fé objetiva na sua obra "Da boa fé no direito civil" SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**, cit. p. 214 e seguintes

formal ou aparentemente regular das normas jurídicas. Isto significa que não basta que um comportamento pareça legal em termos formais; é necessário que cumpra, de forma efectiva, o objectivo material visado pela norma¹⁰³.

Do ponto de vista da Administração Pública, esse princípio tem pouca relevância prática como limite à sua atuação, por dois motivos principais: 1) o primado do princípio da legalidade, vez que no Direito Administrativo, a actuação da Administração Pública está fortemente vinculada ao princípio da legalidade, o que significa que, mesmo quando o resultado prático de uma sanção ou decisão possa parecer desproporcional ou injusto, a Administração não pode afastar-se da norma escrita e; 2) sobreposição com o princípio da proporcionalidade – nos raros casos em que o princípio da primazia da materialidade poderia ser invocado, acaba por ser absorvido pelo princípio da proporcionalidade, que já exige uma ponderação adequada entre meios e fins, prevenindo actuações administrativas desnecessárias ou excessivas¹⁰⁴.

Todavia, do ponto de vista do particular, o princípio da primazia da materialidade subjacente assume significativa importância, pois actua como parâmetro de comportamento esperado dos cidadãos perante a Administração Pública, especialmente em situações em que o particular se aproveita, de forma oportunista ou fraudulenta, de uma situação ilegal por si criada¹⁰⁵.

Pela abordagem apresentada por SOUSA, M. R., conclui-se que o princípio da primazia da materialidade subjacente destaca-se não tanto como um limite ao poder público, mas como um instrumento de justiça e de equilíbrio no controlo das condutas dos particulares, sobretudo quando se relacionam com a Administração Pública em contextos de irregularidade ou de obtenção indevida de benefícios.

2.1.1.2 Princípio da tutela da confiança

Por seu turno, o princípio da tutela (ou da protecção) da confiança¹⁰⁶⁻¹⁰⁷, ainda de acordo com SOUSA, M. R., visa proteger os sujeitos jurídicos contra actuações

¹⁰³ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. cit, p. 214

¹⁰⁴ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. cit, p. 215

¹⁰⁵ Ibid, p. 214

¹⁰⁶ Em razão da importância deste princípio, Marcelo Rebelo cita que alguns autores já o consideram parcialmente autónomo em relação ao princípio da boa-fé. SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. cit, p. 216

¹⁰⁷ SOUSA, A. F., nomeando como «princípio da protecção da expectativa», pontua que este decorre dos princípios da legalidade e da segurança jurídica. SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 119.

injustificadamente imprevisíveis por parte daqueles com quem se relacionam e, de acordo com o artigo 10, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, este princípio impõe a ponderação da confiança suscitada na contraparte pela actuação da Administração Pública¹⁰⁸.

Para que o princípio da tutela da confiança seja aplicável, é necessário verificar um conjunto de elementos: i) uma actuação da Administração Pública que crie uma expectativa legítima quanto à manutenção de determinada situação ou à adopção de certa conduta; ii) uma confiança justificada do particular, baseada em elementos concretos que sustentem essa expectativa; iii) um investimento de confiança, ou seja, acções ou omissões praticadas em função da expectativa criada, ainda que sem impacto patrimonial directo; iv) um nexo de causalidade entre a actuação da Administração Pública, a confiança gerada e o comportamento adoptado pelo particular; v) a frustração dessa confiança, resultante de uma actuação posterior da Administração Pública. Estes requisitos devem ser apreciados de forma global, podendo a ausência de um deles ser compensada pela intensidade dos demais ou por outras circunstâncias relevantes, como, por exemplo, o decurso do tempo¹⁰⁹.

O alcance do princípio da tutela da confiança como limite à actuação administrativa é delicado. Embora sua violação possa gerar responsabilidade civil, nem sempre implica a obrigação da Administração Pública de adoptar a conduta esperada ou de anular um acto já praticado. Regra geral, o princípio actua como limite à margem de livre decisão da Administração Pública, impedindo comportamentos contrários à confiança legitimamente suscitada ou impondo a prática de actos coerentes com as expectativas criadas, desde que esses actos se situem dentro da margem discricionária legalmente conferida¹¹⁰.

Como se pode verificar, o princípio da tutela da confiança tem como principal destinatário o particular, visando à protecção dos seus direitos face a uma conduta da Administração Pública. Ou seja, o administrado espera não ver a sua situação jurídica prejudicada em virtude de uma actuação imprevista por parte do gestor público, confiando que, ao actuar de acordo com as orientações da Administração, não poderá vir a ser prejudicado.

Analizados os dois subprincípios da boa-fé, esta pode, então, ser compreendida como um padrão ético-jurídico que orienta a conduta humana no âmbito das suas relações, inclusive com a Administração Pública¹¹¹. Trata-se de um princípio incompatível com qualquer

¹⁰⁸ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. cit, p. 216

¹⁰⁹ Ibid., p. 216-217

¹¹⁰ Ibid., p. 217

¹¹¹ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 415.

tentativa de manipular ou distorcer expectativas legítimas, bem como com actos que visem encobrir ilegalidades. A boa-fé, neste contexto, impõe um dever de lealdade e transparência tanto por parte dos agentes públicos como dos particulares.

Importa destacar que a boa-fé não se limita a uma expectativa subjectiva ou psicológica. Ela deve ser demonstrada por sinais externos e objectivos de conduta — ou mesmo de omissão — praticados pelas partes. Tais manifestações devem ser suficientemente claras e consistentes para justificar a confiança legítima por parte dos cidadãos que se relacionam com o poder público.¹¹².

Este princípio está intimamente relacionado com o valor jurídico da confiança legítima, sendo complementado pelo princípio da segurança jurídica, a seguir analisado. Juntos, formam um conjunto essencial para a protecção dos direitos dos administrados e para assegurar o funcionamento regular e previsível do Estado de Direito.

2.1.1.3 Boa-fé e o direito ao erro

O direito à regularização do erro está directamente relacionado com o princípio da boa-fé e com o princípio da protecção da confiança. KEIM-BAGOT sinaliza que «o direito de cometer erros visa principalmente restaurar a confiança no Estado. Perante a complexidade cada vez maior das normas jurídicas, o erro, humano, universal, deve imperativamente dar origem, no mínimo, à indulgência»¹¹³.

Deste modo, possibilitar, dentro de certos limites e condições, que o administrado possa corrigir o seu erro e regressar ao estado de legalidade, justamente em razão da complexidade e do elevado número de normas administrativas, acaba por enaltecer a relação de boa-fé e proteger a confiança mútua existente entre a Administração Pública e o administrado. A tónica passa a ser a de que ambos os sujeitos deixam de figurar, necessariamente, em polos contrapostos, passando a convergir, em certa medida, para a prossecução do bem comum. Com efeito, quando o administrado erra de boa-fé, não está a procurar obter vantagem indevida, muito menos a enganar a Administração Pública. Para além disso, passa a possuir a legítima confiança de que terá, pelo menos, a oportunidade de corrigir o erro cometido de boa-fé, regressando à legalidade — que, em essência, sempre procurou — sem que lhe seja aplicada qualquer sanção.

¹¹² Ibid., p. 416.

¹¹³ KEIM-BAGOT, Morane. Droit à l'erreur : le choc de confiance? cit. [s.p].

Ao analisar o princípio da boa-fé à luz da dicotomia apresentada por SOUSA, M. R., é possível concluir que, no que respeita ao princípio da primazia da materialidade subjacente, segundo o qual se deve avaliar o comportamento esperado dos cidadãos, o direito à regularização do erro surge como um instrumento a serviço da boa-fé, precisamente por permitir que a verdadeira intenção do administrado — de não ludibriar — prevaleça.

Todavia, ao analisar o direito ao erro à luz do princípio da tutela da confiança, pelo menos na sua formulação original, impõe-se um esforço interpretativo mais profundo.

Isto porque o princípio da confiança, como visto, visa contrariar actuações imprevisíveis do Estado (e, por isso, tidas como irregulares) — e não actuações irregulares por parte do particular. Verifica-se, assim, uma inversão dos polos da relação, dado que, no contexto do direito à regularização do erro, quem actuou de forma irregular foi o particular, e não a Administração Pública.

É neste ponto que se localiza o esforço interpretativo referido: na ideia de que, apesar de ter cometido o erro, o administrado, por estar de boa-fé e por ter falhado em razão das dificuldades interpretativas das normas — ou por qualquer outra causa de menor gravidade —, confia que a Administração Pública actuará com certa complacência, possibilitando-lhe a retificação voluntária do seu acto.

2.1.2 Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica, verdadeiro pilar fundamental do Estado de Direito, assegura a estabilidade das relações jurídicas, a previsibilidade do direito e a protecção da confiança legítima dos cidadãos face ao ordenamento jurídico. Ainda que uma constituição — como é o caso da brasileira¹¹⁴ —, não o preveja expressamente, é certo que este princípio decorre intrinsecamente do próprio Estado de Direito, não sendo possível conceber a sua existência sem a consagração da segurança jurídica.

A importância do princípio da segurança jurídica, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, reside na previsibilidade e na estabilidade das relações jurídicas. No que respeita à previsibilidade, trata-se da expectativa que o indivíduo tem de que a sua vida apenas

¹¹⁴ Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da segurança jurídica «não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo». MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36ª ed. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2023. P. 106

poderá ser alterada (para melhor ou para pior) de acordo com as regras jurídicas previamente estabelecidas. Já quanto à estabilidade, corresponde à garantia de que as suas relações jurídicas não poderão ser modificadas de forma arbitrária, em total desrespeito às normas jurídicas vigentes¹¹⁵.

Neste mesmo sentido, José Joaquim Gomes Canotilho, ao relacionar o princípio da segurança jurídica com o da confiança, afirma: «o homem precisa de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito»¹¹⁶.

O princípio da segurança jurídica, sendo de natureza transversal, incide sobre as relações jurídicas existentes entre a Administração Pública e os administrados, encontrando-se profundamente entrelaçado com os princípios da boa-fé e da protecção da confiança. Visa assegurar que as decisões administrativas sejam tomadas de forma previsível, permitindo que os cidadãos possam planear as suas acções e decisões com base na legislação em vigor e nas práticas administrativas estabelecidas.

Para Supremo Tribunal Administrativo, inclusive, «um dos corolários do princípio da boa-fé consiste no princípio da protecção da confiança legítima, incorporando a boa-fé o valor ético da confiança»¹¹⁷. Ainda, «a exigência da protecção da confiança é também uma decorrência do princípio da segurança jurídica, imanente ao princípio do Estado de Direito»¹¹⁸. Não é por acaso, aliás, que tais princípios se encontram expressamente correlacionados no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo português.

Acrescente-se que a preocupação com a segurança jurídica é de tal ordem que o próprio ordenamento jurídico prevê instrumentos específicos para a sua efectivação, como, por exemplo, a ampla publicidade das normas — que constitui, inclusive, condição de validade das

¹¹⁵ «a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensinar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), da usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito.» MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. cit., p. 106

¹¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 13. reimpr., p. 256.

¹¹⁷ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão de 18 de junho de 2003. Processo n.º 01188/02.

¹¹⁸ PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. Acórdão de 18 de junho de 2003. Processo n.º 01188/02.

mesmas —, bem como a criação de regras de transição e a *vacatio legis*. Todavia, mesmo com todas essas cautelas, é possível que tanto o administrador como o administrado cometam erros de interpretação, podendo, a título exemplificativo, aplicar normas já revogadas ou deixar de aplicar disposições vigentes por simples desconhecimento. Nesses casos, o direito ao erro surge como um instrumento complementar de protecção do particular, reforçando a segurança jurídica perante as dificuldades interpretativas decorrentes da complexidade normativa.

Assim, ao analisar-se a essência do direito ao erro, verifica-se uma interligação entre os princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da confiança legítima. Com efeito, da mesma forma que o ordenamento jurídico prevê mecanismos para, sempre que possível, superar o erro do administrador — como, por exemplo, a sanação dos actos administrativos inválidos —, nada mais consagra a justiça material do que permitir, dentro dos limites da legalidade e da proporcionalidade, uma alternativa à aplicação pura e simples de sanções.

2.1.3 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade constitui uma das bases fundamentais do Direito Administrativo contemporâneo, desempenhando papel de destaque tanto na protecção dos direitos fundamentais quanto na contenção do poder estatal. Trata-se de uma regra de justiça concreta e de controle da actuação administrativa, que impõe limites materiais à escolha e à execução de medidas públicas, exigindo uma correlação equilibrada entre meios e fins pretendidos, sendo que a sua vigência não depende de previsão legal específica¹¹⁹.

Segundo SOUSA, A. F., esse princípio «restringe o leque de escolha das medidas que a Administração Pública pode adotar face a um caso concreto»¹²⁰. Ou seja, a Administração não pode escolher livremente qualquer solução possível, mas apenas aquelas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito, conforme os três subprincípios que o integram¹²¹. Assim, a medida deve ser idônea para alcançar o fim legal (adequação), a menos

¹¹⁹ Ao contrário do que ocorre em Portugal, no qual o princípio da proporcionalidade encontra-se expresso na Constituição da República (artigo 266º, p. 2), a Constituição brasileira não traz esta previsão. Contudo, como dito, o próprio Estado de Direito impõe a sua aplicação.

¹²⁰ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 388

¹²¹ O «princípio da proporcionalidade» é o princípio segundo o qual a limitação de bens ou interesses privados por atos dos poderes públicos deve ser adequada e necessária aos fins concretos que tais atos prosseguem, bem como tolerável quando confrontada com aqueles fins. A definição evidencia as três dimensões essenciais do princípio: – Adequação; – Necessidade; – Equilíbrio. AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 113

lesiva possível entre as eficazes (exigibilidade) e não pode causar danos excessivos em relação ao benefício público (proporcionalidade em sentido estrito ou suportabilidade). Esses critérios impõem racionalidade prática à acção administrativa, limitando o arbítrio estatal, sendo expressão directa do Estado de Direito e dos direitos fundamentais¹²².

Feitas estas breves considerações, o questionamento relevante a colocar é se a existência do direito à regularização do erro satisfaz, ou não, o princípio da proporcionalidade, sendo a resposta positiva. Conforme analisado acima, o princípio da proporcionalidade impõe que as medidas administrativas (incluindo as sanções) sejam adequadas, exigíveis e proporcionais em sentido estrito, ou seja, que não causem danos excessivos em comparação com o benefício público pretendido. Assim, ao reconhecer a possibilidade de o administrado corrigir espontaneamente um erro cometido de boa-fé antes da imposição de sanções, o ordenamento jurídico adopta uma lógica de actuação que respeita precisamente esse trinómio.

Com efeito, a possibilidade a regularização prévia e voluntária de erros honestos representa uma opção menos gravosa, plenamente compatível com o subprincípio da exigibilidade, uma vez que se procura alcançar o fim legal — o cumprimento das normas — com o menor custo possível para o particular e para a Administração Pública. Simultaneamente, promove-se a proporcionalidade em sentido estrito, evitando a imposição de sanções desproporcionadas a condutas que, embora ilegais, não decorreram de dolo ou intenção lesiva, mas sim da complexidade do ordenamento jurídico ou de falhas humanas naturais, primárias e toleráveis.

Na esteira do pensamento de SOUSA, A. F., «a Administração Pública apenas pode adotar as medidas que sejam adequadas a alcançar o fim prosseguido»¹²³, sendo que essas medidas devem ser suportáveis pelos atingidos. Assim, a aplicação automática de uma sanção perante um erro primário cometido de boa-fé, sem a possibilidade de correcção, representaria, em muitos casos, uma violação directa ao princípio da proporcionalidade, especialmente no seu grau máximo: o juízo de suportabilidade¹²⁴.

Demais disso, importante, mais uma vez destacar que, o direito ao erro não implica perdão automático, mas condiciona a ausência de sanção à regularização da conduta, elemento

¹²² SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 388-395

¹²³ Ibid., p. 392

¹²⁴ Neste sentido: «O princípio da proporcionalidade preocupa-se antes com a questão de saber se o sacrifício de certos bens ou interesses é adequado, necessário e equilibrado, na relação com os bens e interesses que se pretende promover». AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 116

que reafirma o vínculo com o fim legal pretendido. Assim, o erro corrigido transforma-se num caminho legítimo para o restabelecimento da ordem jurídica, promovendo não apenas o respeito pela norma — aspecto que interessa directamente à Administração Pública —, mas também a justiça no caso concreto, outro valor essencial associado ao princípio da proporcionalidade.

Conclui-se, portanto, que o direito ao erro, nos moldes em que é proposto (com limites objectivos, exigência de boa-fé, regularização tempestiva e exclusão de situações que envolvam risco para a colectividade), materializa, em certa medida, a aplicação do princípio da proporcionalidade ao caso concreto. Isto porque o Poder Público passa a dispor de um instrumento que privilegia a correcção da conduta em detrimento da imposição imediata da sanção, em situações nas quais esta se revelaria desproporcionada. Paralelamente, afasta-se a possibilidade de perdão indevido (por mera complacência) por parte do administrador, o que configuraria violação dos princípios da legalidade e da impessoalidade.

2.1.4 Princípio da eficiência e da boa administração

O princípio da eficiência exerce uma função central na actividade da Administração Pública no contexto do Estado Social, sendo expressamente reconhecido na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no artigo 81.º, alínea c), bem como no artigo 5.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo. De acordo com SOUSA, A. F., este princípio deve ser compreendido como corolário do Estado de burocracia mínima e do Estado fiscal, ambos orientados pelo bem comum. A eficiência, dessa forma, representa uma exigência de simplificação e racionalização, especialmente relevante «na utilização racional dos meios escassos de que a Administração Pública não dispõe de forma ilimitada e na simplificação das operações»¹²⁵.

Por seu turno, o princípio da boa administração, também previsto no artigo 5.º do CPA, é considerado um ideal normativo mais abrangente do que o da eficiência. SOUSA A. F. destaca que «alguns autores aproximam-no ou mesmo fazem-no coincidir com o princípio da eficiência»¹²⁶, mas ressalta que seu conteúdo «vai muito para além da eficiência, fazendo exigências transversais a diversos princípios, não só de ação administrativa, mas também de

¹²⁵ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 434

¹²⁶ Ibid., p. 439

organização da Administração»¹²⁷⁻¹²⁸, exigindo padrões elevados de desempenho, com base em «padrões da boa gestão económica, financeira, patrimonial, no quadro da juridicidade e no respeito pelos direitos dos cidadãos»¹²⁹.

Feitas estas considerações gerais, importa, então, analisar, à luz do objecto deste estudo, se o direito ao erro encontra fundamento nos princípios da eficiência e da boa administração, sendo a resposta afirmativa.

Com efeito, a adoção de mecanismos que permitam a regularização espontânea de erros administrativos cometidos de boa-fé evita a instauração de procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios desnecessários, muitas vezes caros, demorados e contraproducentes. Permitir que o administrado corrija a sua conduta sem aplicação imediata de sanção representa uma solução menos onerosa, mais célere e menos litigiosa, o que concretiza directamente o ideal de eficiência administrativa. E mesmo que essa correcção ocorra a partir de provocação por parte da Administração Pública, verifica-se igualmente um ganho de eficiência, uma vez que o procedimento administrativo poderá ser encerrado já no seu início. Assim, nas situações em que é viável a regularização do erro, observa-se uma efectiva redução da burocracia administrativa, passando a Administração Pública a focar-se nos conflitos de maior relevância e impacto colectivo.

Já no que respeita ao princípio da boa administração, permitir a regularização do erro representa mais do que um benefício concedido ao administrado: trata-se de uma prática administrativa que favorece a confiança recíproca e a boa governação. Tal como afirma SOUSA, A. F., a boa administração «não se satisfaz com mínimos, antes exige máximos em produtividade, eficiência, transparência, integração»¹³⁰, o que inclui, em nosso sentir, a capacidade da Administração Pública de adoptar práticas modernas e integradoras — como o reconhecimento do erro de boa-fé cometido pelo administrado como expressão natural da complexidade administrativa, desde que tal erro seja corrigido com celeridade.

Ademais, ainda a partir do ensinamento de SOUSA, A. F., a boa administração exige da máquina pública «capacidade para lidar com os problemas com que é confrontada no

¹²⁷ Ibid., p. 439

¹²⁸ Diogo Freitas do Amaral aponta, inclusive, que o princípio da boa administração, no qual está incluído o princípio da eficiência, decorre princípio da prossecução do interesse público. AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 35

¹²⁹ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 439

¹³⁰ Ibid., p. 440

dia a dia, para se adaptar à evolução dos acontecimentos, para superar obstáculos, para resistir à pressão das situações adversas»¹³¹. O direito à regularização do erro surge precisamente como uma resposta adaptativa à realidade concreta, oferecendo uma solução proporcional e eficiente para os desvios não dolosos, ao mesmo tempo que evita o desperdício de recursos públicos.

Dessa forma, a adoção do direito à correcção do erro por parte do administrado não enfraquece os pilares da Administração Pública — uma vez que está em conformidade com os princípios da boa-fé, da legalidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade —, mas, pelo contrário, concretiza os princípios da eficiência e da boa administração.

2.2. Princípios jurídicos que limitam o direito ao erro

2.2.1 Princípio da prossecução do interesse público

O princípio da prossecução do interesse público, que decorre do próprio Estado de Direito democrático¹³², constitui o motor da Administração Pública, na medida em que esta existe, actua e funciona com o único fim de prosseguir o interesse público¹³³⁻¹³⁴. Numa interpretação em sentido inverso, qualquer actuação da Administração Pública que vise exclusivamente satisfazer interesses privados será contrária ao ordenamento jurídico¹³⁵.

Desde logo, importa destacar que o termo interesse público é um conceito jurídico indeterminado¹³⁶⁻¹³⁷, o que, como visto, pode gerar alguma dificuldade ao intérprete e aplicador da norma no caso concreto em defini-lo. Contudo, nos limites do Direito Administrativo, caberá a lei (em sentido amplo) definir quais são os interesses públicos a serem prosseguidos pela

¹³¹ Ibid., p. 439

¹³² Peter Häberle, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem*, 2.^a ed., 2006, *apud* António Francisco de Sousa, *Manual de Direito Administrativo*, Porto, Vida Económica, 2019, p. 398

¹³³ AMARAL, Diogo Freitas D. *Curso de Direito Administrativo - Vol. II*, cit. p. 32

¹³⁴ «Respeitada que seja a dignidade humana, o interesse público constitui o critério, o fundamento e o limite de atuação administrativa.» OTERO, Paulo. *Manual de Direito Administrativo, Volume I*. Coimbra: 2013, Almedina, p. 368.

¹³⁵ Em Portugal, por exemplo, representará afronta direta ao artigo 266.º, n.º 1, da CRP e ao artigo 4º do CPA.

¹³⁶ A expressão “conceito jurídico indeterminado” revela-se mais precisa do que “conceito indeterminado”, de modo que a qualificação “jurídico” deixa clara que a sua interpretação está sujeita ao controle dos tribunais, não estando a Administração Pública «autorizada a escolher irresponsavelmente» o que vem a ser o “interesse público”. Segue-se, assim, a crítica feita a WALTER SCHMIDT. SOUSA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994, p.23-32

¹³⁷ «(...) mais que um simples “conceito indeterminado”, o interesse público (melhor, a sua prossecução) é um princípio, um comando ou imperativo jurídico-constitucional e jurídico-administrativo de atuação. SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 398

Administração Pública, constituindo tais interesses o principal motivo determinante de qualquer acto administrativo¹³⁸, estes sempre sujeitos ao controlo dos tribunais.

De grande relevância, o princípio da prossecução do interesse público possui natureza transversal, na medida em que «toda a actividade administrativa deve ter em vista a prossecução do interesse público»¹³⁹, exigindo-se que a Administração Pública adopte «a solução mais conveniente à luz dos critérios de política administrativa para o caso concreto e nos limites impostos pela lei e pelo direito»¹⁴⁰⁻¹⁴¹.

No que respeita ao direito ao erro por parte do administrado, importa sublinhar que este apenas deverá ter aplicação quando, em última análise, se verificar a satisfação do interesse público, assumindo o princípio, assim, uma clara função limitadora. Tal como anteriormente referido, a aplicação deste direito visa permitir que o administrado retorne ao estado de legalidade. Ou seja, o interesse público – em sentido amplo –, inicialmente violado, passa a ser respeitado a partir do ajustamento da conduta do particular.

Além disso, existem situações em que, em virtude da natureza sensível do direito violado, o legislador, já numa nítida ponderação de valores, pode vir a afastar a aplicação do direito ao erro, tal como ocorreu em França, no que respeita à saúde pública, à segurança das pessoas e dos bens, ou à protecção do ambiente. Isso porque, «a correta dimensão dos direitos e interesses juridicamente protegidos dos cidadãos resulta da prévia confrontação com o interesse público»¹⁴².

Por fim, importa destacar que a aplicação deste direito exige, antes de mais, uma previsão legal expressa, não podendo o gestor público, sem autorização legislativa, estabelecer condicionantes para a aplicação de sanções administrativas decorrentes do incumprimento das normas, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, cumprindo recordar que «não há interesse público sem legalidade e não há legalidade sem interesse público»¹⁴³, sendo esse «fixado pelo legislador ou pela Administração Pública com respeito pelos critérios e limites legais»¹⁴⁴.

¹³⁸ AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 34-35

¹³⁹ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 398

¹⁴⁰ Ibid., p. 399

¹⁴¹ «A obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração que adote em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro): é o chamado dever de boa administração.» AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 35

¹⁴² SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 400

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid., p. 400

2.2.2 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, actualmente entendido como princípio da juridicidade, constitui uma das bases do Estado de Direito e possui um duplo viés, podendo ser analisado tanto sob a ótica da Administração Pública como do particular.

Do ponto de vista da Administração Pública, o princípio da legalidade é um dos pilares do Direito Administrativo, determinando que a Administração deve actuar em conformidade com a lei e o Direito (juridicidade), estando as suas acções sujeitas a controlo jurisdicional. Segundo SOUSA, A. F., «a Administração Pública do Estado de direito é, pois, uma Administração *sub iuris*, só podendo fazer aquilo que o direito permite, não existindo *liberdade* ou espaço para o exercício da vontade pessoal»¹⁴⁵.

Fala-se em juridicidade porque a submissão da Administração não está limitada à lei formal, mas abrange o Direito como um todo, o que, ainda segundo SOUSA, A. F., «inclui normas e princípios, pelo que o princípio da legalidade se converte num princípio da juridicidade»¹⁴⁶.

Assim, este princípio assegura que qualquer actuação da Administração Pública seja realizada de acordo com as competências que lhe são atribuídas pelo ordenamento jurídico, observando os procedimentos e formas previstos na lei, na Constituição e nos princípios, e respeitando sempre os direitos e garantias fundamentais¹⁴⁷, sendo certo, contudo, que «a subordinação à juridicidade não implica sempre a necessidade de uma autorização formal e expressa da lei escrita»¹⁴⁸.

Isto implica que a Administração Pública não dispõe de livre arbítrio nas suas decisões, estando vinculada às normas legais e aos princípios jurídico-administrativos, em articulação, como já exposto, com o princípio da prossecução do interesse público¹⁴⁹. Este princípio desdobra-se em dois subprincípios fundamentais: o primado da lei e a reserva de lei.

¹⁴⁵ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 376

¹⁴⁶ Ibid., p. 376

¹⁴⁷ Neste mesmo sentido, Diogo Freitas do Amaral: «os órgãos e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos». AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 39

¹⁴⁸ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 376

¹⁴⁹ «(...) a Administração não pode prosseguir o interesse público de qualquer maneira, e muito menos de maneira arbitrária: tem de fazê-lo com observância de um certo número de princípios e de regras. A Administração Pública tem de prosseguir o interesse público em obediência à lei: é o que se chama o princípio da legalidade.» AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II**, cit. p. 38

O primado da lei exige que a Administração Pública respeite e não viole as normas jurídicas vigentes, enquanto a reserva de lei significa que a Administração apenas pode (ou deve) actuar quando expressamente autorizada por lei¹⁵⁰.

Já sob a ótica do particular, o princípio da legalidade estabelece que lhe é permitido fazer tudo aquilo que não esteja proibido por lei. A Constituição brasileira, de forma elucidativa, estabelece que «ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei»¹⁵¹. Significa dizer que o particular somente poderá, de forma alheia a sua vontade, ter a sua esfera privada sob o julgo de terceiro se houver uma norma jurídica que assim estabeleça, tal qual ocorre, por exemplo, com relação às normas de Direito Administrativo que intervêm na propriedade urbana e que o particular não pode simplesmente descumprir.

Abordadas as principais características do princípio da legalidade, chegam-se a duas questões particularmente relevantes no que toca ao direito à regularização do erro: a primeira, como compatibilizar a aplicação do deste direito com a máxima segundo a qual *ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece* (cujo enfoque é o princípio da legalidade pelo viés do particular) e; a segunda, se o direito implicaria um enfraquecimento do poder sancionatório da Administração Pública, já que o descumprimento da lei não possibilitaria, de forma imediata, a aplicação da sanção.

2.2.2.1 Relativização (ou não) do princípio da inescusabilidade do desconhecimento da lei

O brocardo latino *ignorantia juris non excusat* – traduzido como “a ignorância da lei não desculpa ninguém” – consagra o princípio de que ninguém pode eximir-se do cumprimento da lei alegando desconhecê-la. Trata-se de um dos princípios fundamentais da tradição jurídico-romana, presente de forma quase universal nos ordenamentos modernos, incluindo, naturalmente, o português e o brasileiro.

Desde o Direito Romano, o que se pretende alcançar com este princípio é a segurança jurídica e a uniformidade na aplicação da lei, partindo-se, para tal, de uma ficção jurídica, segundo a qual todos conhecem o teor das normas jurídicas em vigor. Com isso, os indivíduos ficam impedidos de se eximirem da aplicação da lei alegando desconhecimento da

¹⁵⁰ SOUSA, António Francisco. **Manual de Direito Administrativo**, cit., p. 375 e seguintes

¹⁵¹ Cf. Art. 5º, II, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

sua existência ou conteúdo.

Como destaca Paulo Nader, o princípio decorre da importância da lei para o equilíbrio social, sendo a consequência natural da sua vigência a sua obrigatoriedade, o que evidencia o carácter imperativo do Direito, justificando-se pela necessidade social, uma vez que visa atender aos interesses da colectividade¹⁵².

Em Portugal, o referido princípio encontra-se previsto no Código Civil, o qual estabelece no artigo 6º do anexo que «a ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas»¹⁵³. Já no Brasil, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê, em seu artigo 3º que «ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece»¹⁵⁴.

Importa observar, neste ponto, que independentemente do diploma no qual este princípio se encontre, trata-se de uma norma de sobredireito, aplicável transversalmente a todos os ramos do ordenamento jurídico, de modo a estabelecer uma presunção de conhecimento das leis por parte dos destinatários, após sua entrada em vigor, razão pela qual se impõe o respeito pelo princípio da publicidade das normas, com a publicação em meios oficiais, bem como, sempre que possível, a adopção de um período de *vacatio legis*.

Outro ponto relevante é que o próprio ordenamento jurídico pode, em determinadas situações, atenuar os efeitos desta ficção jurídica, tendo em conta, por exemplo, o grau de diligência do intérprete ou a complexidade da norma. Neste sentido, tanto a legislação portuguesa como brasileira preveem a possibilidade, por exemplo, de invalidação do negócio jurídico em razão do erro, respectivamente no artigo 247 do Código Civil português e no artigo 138 do Código Civil brasileiro¹⁵⁵.

Feitas estas considerações, cumpre, neste momento, responder à indagação relativa a saber se o direito ao erro viola, ou não, o princípio da inescusabilidade do desconhecimento da lei. E a resposta, conforme se verifica, é negativa.

¹⁵² NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

¹⁵³ PORTUGAL. **Código Civil**. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de novembro de 1966. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>.

¹⁵⁴ BRASIL. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

¹⁵⁵ Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio. BRASIL. **Código Civil. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

Com efeito, constata-se que o princípio da inescusabilidade do desconhecimento da lei não é absoluto, podendo, por opção do legislador, ceder perante outros princípios, sobretudo quando a sua aplicação cega e irrestrita se revelar desproporcionada no caso concreto. E é precisamente por tal motivo que o legislador pode criar condicionantes à sua aplicação.

No caso do direito ao erro, notadamente no modelo da legislação francesa, o desconhecimento da lei, que pode originar um erro de boa-fé por parte do administrado, não conduz, em si, à inaplicabilidade da norma jurídica. Como já demonstrado, o administrado que actue de boa-fé não será “perdoado” automaticamente pela Administração Pública. Pelo contrário, será instado a corrigir o seu erro e, desse modo, a regressar à legalidade. Contudo, caso não proceda à sua regularização, a sanção legalmente prevista será aplicada, o que significa que o princípio da inescusabilidade do desconhecimento da lei permanece válido e eficaz.

2.2.2.2 Impossibilidade de aplicação imediata da sanção administrativa

Antes de se tratar da questão relativa ao eventual enfraquecimento da legislação aplicável à obrigação principal imposta ao administrado, importa salientar que, somente dentro dos limites e das condições legalmente previstas é que a Administração Pública poderá (ou deverá, na medida em que se trata de um poder-dever) permitir a regularização do erro.

Passando agora à análise específica do respeito pelo princípio da legalidade no que respeita à obrigação principal, conforme abordado ao longo do presente trabalho, não se está perante a consagração de um direito ao erro como forma de perdão concedido pela Administração Pública. Pelo contrário, o que se visa com a nova legislação é, justamente, a regularização do erro, ou seja, a possibilidade de que o administrado que actue de boa-fé — e desde que preenchidos os requisitos legais — possa sair do estado de ilegalidade e regressar à legalidade.

Perrin e Vidal-Naquet afirmam que a introdução legislativa acaba por implicar uma reinterpretação dos requisitos associados ao princípio da legalidade, na medida em que passa a admitir-se uma violação temporária da norma, desde que o administrado actue de boa-fé. Assim, o que se verifica é que a eficácia sancionatória da norma, quando presente a boa-fé do administrado, encontra-se suspensa, de forma que a aplicação da sanção apenas se verifica caso este não proceda à regularização do seu comportamento¹⁵⁶.

¹⁵⁶ PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l'erreur ?*, cit., [s.p.]

Desta forma, não se constata um enfraquecimento do princípio da legalidade; pelo contrário, ele é reforçado, pois passa a ser concretizado através de um novo meio que permite alcançá-lo de forma mais eficiente.

Além disso, do ponto de vista do conjunto normativo que regula as relações jurídicas administrativas, a possibilidade conferida à Administração Pública de, ao constatar que vários administrados falham no cumprimento de determinada obrigação, reavaliar se a norma está suficientemente clara, promove a sua melhoria, contribuindo para sanar contradições interpretativas e, com isso, para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico.

Conclui-se, assim, que o direito à regularização do erro apenas poderá ser aplicado se for respeitado o princípio da legalidade, trazendo benefícios não só para o administrado, mas também para a Administração Pública e para a colectividade, fortalecendo o Estado de Direito.

3. IMPACTOS DO DIREITO AO ERRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito ao erro, seja no modelo francês ou no modelo anglo-saxão, acaba por gerar impactos no âmbito da Administração Pública.

Com relação ao direito anglo-saxão, em razão do sistema da *common law*, assistiu-se à adoção gradual, por parte dos órgãos da Administração Pública, dos princípios estabelecidos nas decisões proferidas pelas Cortes.

Já o modelo francês, por ser mais recente, permanece ainda aberto a interpretações quanto à forma como será efectivamente implementada a cláusula geral e aos seus impactos futuros, o que não impede a análise das mudanças ocorridas desde a sua entrada em vigor até o momento atual, o que passa a ser feito na sequência.

3.1. Impactos da lei no procedimento fiscalizatório e sancionatório

A partir do momento em que surge o direito à regularização do erro, o poder sancionatório da Administração Pública é afectado, uma vez que se estabelece uma condição prévia à aplicação da sanção, a qual deve ser integrada no procedimento fiscalizatório e é passível de controlo judicial. Tem-se, assim, a criação de uma garantia processual, de forma que o administrado que esteja inserido no âmbito de aplicação da Lei ESSoC apenas poderá ser sancionado se tiver sido previamente convidado a proceder à rectificação do erro.

Ou seja, a Administração Pública deixa de poder aplicar automaticamente sanções administrativas relativas à infracção cometida, pois terá, antes disso, de avaliar a motivação

subjacente à conduta do administrado. Verificando a existência de má-fé ou fraude, aplicará a sanção, sem a necessidade de convite à regularização. Por outro lado, caso não seja possível à Administração provar a má-fé ou fraude, por força da presunção de boa-fé do administrado, deverá convidá-lo à correcção da conduta e, apenas em caso de não cumprimento dessa ordem, aplicar a sanção prevista.

Não obstante, a Lei ESSoC não impede, por si só, a aplicação automática de sanções administrativas em todos os casos, sendo de fundamental avaliar se, no caso concreto, a própria aplicação do direito à regularização do erro é viável ou não. Como destaca Perrin e Vidal-Naquet, em França, tanto a jurisprudência administrativa como a constitucional reconhecem como possível a criação de mecanismos de aplicação automática da sanção administrativa (a exemplo da retirada de pontos da carta de condução), desde que respeitada as garantidas do administrado¹⁵⁷.

Por outro lado, nos casos em que a Lei ESSoC seja aplicável, e ainda segundo a visão de Perrin e Vidal-Naquet, não será admissível a aplicação automática de sanções administrativas, uma vez que será necessário averiguar a motivação do administrado — nomeadamente, se actuou de boa-fé ou com má-fé —, o que não pode ser apurado por um sistema automatizado¹⁵⁸. Assim, caberá à Administração Pública, não apenas convidar o administrado a corrigir a sua conduta, mas também, em caso de incumprimento, proferir a sanção de forma fundamentada, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso — acto esse que poderá ser objecto de controlo judicial subsequente.

Verifica-se, então, que o direito à regularização acaba por influenciar o direito sancionatório da Administração Pública, pois, «obriga agora a Administração Pública, depois de constatada uma infração (ou de o infrator a ter regularizado espontaneamente), a refletir sobre a implementação do seu poder sancionador antes de escolher a sanção aplicável»¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Citam as autoras os seguintes julgados: Cons. const. 17 de março de 2011, n.º 2010-103 QPC, AJDA 2011. 813; Constituições 2011. 377, obs. A. Barilari; Cons. const. 17 de março de 2011, n.º 2010-105/106. PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l'erreur ?*, cit., [s.p.]

¹⁵⁸ PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l'erreur ?*, cit., [s.p.]

¹⁵⁹ PERRIN; VIDAL-NAQUET, *Quel droit à l'erreur ?*, cit., [s.p.]

3.2. Impactos da lei no poder de controle do juiz

O direito à regularização em caso de erro acaba igualmente por afectar o controlo judicial sobre as sanções aplicadas às condutas abrangidas pela Lei ESSoC, sendo possível verificar a existência de um duplo controlo.

Com efeito, para as condutas abrangidas pela lei, a Administração Pública passou a ser obrigada a: primeiro, em caso de boa-fé inicial do administrado, convidá-lo a corrigir o erro; segundo, no caso de má-fé ou fraude, demonstrar a existência de tais elementos. Deste modo, amplia-se o controlo judicial sobre os actos administrativos, já que o juiz, caso provocado, antes mesmo de apreciar o mérito da sanção aplicada, deverá verificar se a Administração Pública cumpriu as formalidades previstas na Lei ESSoC.

No primeiro caso, a demonstração, por parte da Administração Pública, de que o administrado foi convidado a corrigir a conduta e permaneceu inerte será suficiente para afastar a sua boa-fé, configurando-se a má-fé, desde que, naturalmente, a Administração tenha razão quanto ao incumprimento da obrigação que motivou o convite. Na segunda hipótese, a Administração terá de comprovar perante o juiz, caso provocado pelo administrado, os elementos de facto e de direito que caracterizam a má-fé ou a fraude, o que dispensou o convite à regularização e autorizou directamente a aplicação da sanção.

Afirma, então, Perrin e Vidal-Naquet que o direito à regularização dará origem a uma subjetivação do controlo judicial da sanção aplicada, exigindo que o juiz esteja mais atento às circunstâncias individuais do caso concreto¹⁶⁰.

Surgem, assim, pelo menos três hipóteses a serem analisadas pelos tribunais.

Na primeira hipótese, a Administração Pública não aplica, na íntegra, a Lei ESSoC — ou seja, não verifica a existência de boa-fé, não realiza o convite à regularização, nem demonstra a má-fé ou a fraude. Nesse caso, o juiz deverá anular a decisão administrativa, impondo à Administração o dever de observar a legislação garantística. Na segunda hipótese, a Administração Pública, ao interpretar erroneamente a intenção do administrado, entende que houve má-fé ou fraude e, por esse motivo, deixa de realizar o convite à regularização, aplicando directamente a sanção. Nessa situação, caso o juiz conclua que não foi suficientemente comprovada a má-fé ou a fraude, deverá anular a decisão, impondo à Administração, com base na presunção de boa-fé, o dever de formular o convite à regularização. Por fim, na terceira

¹⁶⁰ Ibid.

hipótese, já no domínio do mérito da decisão administrativa, o juiz poderá considerar que o administrado procedeu, de facto, à correcção do erro — seja por iniciativa própria, seja após convite da Administração Pública —, sendo que, nessas condições, a sanção foi aplicada indevidamente. Consequentemente, o juiz deverá proceder à anulação da sanção aplicada, reconhecendo o cumprimento da finalidade legal por parte do administrado.

Em todos os casos, contudo, a lei não confere ao juiz qualquer margem para actuar em substituição da Administração Pública e, oficiosamente, proceder à regularização do erro.

Adicionalmente, deverá o juiz verificar a correcta atribuição do ónus da prova, o qual, como já exposto, incumbe à Administração Pública, conforme estabelece a segunda parte do artigo L. 123-2.

Tem-se, assim, que o controlo judicial incidirá não apenas sobre a sanção aplicada ao administrado — o que ocorre num segundo momento —, mas também, previamente, sobre a correcta aplicação da Lei ESSoC por parte da Administração Pública, criando-se, com isso, uma verdadeira garantia processual em favor do administrado.

3.3. Impactos na gestão pública francesa

Desde logo, e em cumprimento ao quando determinado pela lei, foi criado um sítio eletrónico para facilitar a interlocução entre o administrado e a Administração Pública. O site "oups.gouv.fr" é destinado tanto a indivíduos quanto a empresas e lista os erros administrativos mais comuns e dá instruções de como evitá-los. Até agosto de 2021 teve dois milhões de visitantes, sendo que as páginas mais frequentemente visitadas por indivíduos são: "Declaro / pago meus impostos", "Agora moro com meu parceiro", "Estou me mudando", "Estou retornando / começando um emprego", "Estou perdendo / procurando um emprego". Para as empresas, as páginas mais visitadas são: "Declaro e pago contribuições para a segurança social", "Cumpro com as minhas obrigações para com as autoridades fiscais", "Sou artesão/comerciante", "Estou a rescindir o contrato de trabalho de um dos meus funcionários", "Cumpro com as minhas obrigações para com a alfândega".

Segundo informações do Ministério da Transformação e Serviço Público: «Hoje, resultados positivos podem ser observados: mais de 300.000 direitos de errar foram concedidos

e estima-se que dois milhões de erros administrativos foram detectados proativamente, incluindo 75.000 para contribuições previdenciárias»¹⁶¹.

Verifica-se, pois, que a Lei ESSoC começa a produzir efeitos progressivos em França, sendo já possível constatar, ainda que de forma inicial, os seus impactos na gestão pública e avaliar se os resultados pretendidos estão efectivamente a ser alcançados.

Vejamos, então, os impactos actualmente observados em matéria de fiscalização tributária, urbanística e ambiental.

3.3.1 Impactos na fiscalização tributária francesa

A Lei ESSoC alterou de forma significativa a postura da Administração Tributária francesa, especialmente no que se refere à actuação da Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), promovendo um redireccionamento cultural na relação entre o Estado e o contribuinte, com priorização da confiança e da boa-fé como eixos da gestão fiscal. Conforme estabelecido pela Autoridade Tributária francesa¹⁶², a aplicação do direito ao erro em matéria fiscal permitiu que o administrado regularizasse a sua situação sem incidência de multa, quando cometesse, por exemplo, alguma imprecisão ou omissão na declaração do imposto sobre o rendimento. Embora afastada a aplicação da multa, para efeitos de regularização (ou seja, retorno ao estado de legalidade), o contribuinte continua obrigado ao pagamento do imposto adicional resultante da correcção da inexactidão ou omissão, acrescido de juros de mora, os quais não são considerados como penalidade, mas sim compensação pelo decurso do tempo. Contudo, como forma de incentivo à regularização, mesmo estes poderão ser reduzidos em 50% (cinquenta por cento), caso a correção seja feita voluntariamente, sem que haja um processo de fiscalização em andamento, ou em 30% (trinta por cento), quando a regularização é feita no contexto de um controle fiscal, mas antes da lavratura de auto de infração¹⁶³.

¹⁶¹ FRANÇA. Assemblée nationale. **Question n° 28783: relative au droit à l'erreur**. Paris: Assemblée nationale, 2020. Disponível em: <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-28783QE.htm>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

¹⁶² FRANÇA. Direction Générale des Finances Publiques. *Le droit à l'erreur en matière fiscale*. Disponível em: <https://www.impots.gouv.fr/particulier/le-droit-l-erreur-en-matiere-fiscale>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

¹⁶³ A Lei ESSoC, dando instrumentalidade à almejada relação de confiança, em seu artigo 5º, que promoveu tais alterações no Código Geral Tributário da França. Eis o teor do dispositivo:

I.- O artigo 1727 do Código Geral Tributário é alterado nos seguintes termos: 1.º II é alterado nos seguintes termos:

a) Fica revogado o n.º 1;

(b) 2,2 bis e 2 ter tornam-se, respectivamente, 1,2 e 2 bis;

2º Acrescenta-se um V, com a seguinte redação:

“V.- O valor devido a título de juros de mora é reduzido em 50% no caso de apresentação espontânea pelo contribuinte, antes do término do prazo previsto para o exercício do direito de regresso pela administração, de

Tais mudanças, conforme informações do Ministério da Economia, Finanças e Soberania Industrial e Digital, trouxeram resultados concretos para a Administração Tributária francesa. Em 2022, por exemplo, o apoio aos contribuintes de boa-fé no âmbito da relação de confiança registou avanços significativos, sendo que quase 45% das verificações documentais terminaram pacificamente com regularizações¹⁶⁴.

Verifica-se, assim, um aumento da pacificação nas questões tributárias como consequência directa do direito à regularização do erro, o que gera um duplo benefício para a Administração Pública. Por um lado, acarreta um aumento de receitas, em virtude da arrecadação do imposto adicional e, por outro, uma redução de despesas públicas, seja no domínio da fiscalização tributária, seja na mitigação da litigiosidade futura.

3.3.2 Impactos na fiscalização urbanística e do meio-ambiente

Embora frequentemente discutido em contextos fiscais, o direito ao erro também impactou os sectores ambiental e urbanístico.

No domínio ambiental, a Lei ESSoC introduziu instrumentos como o rescrito ambiental (art. L213-10 do *Code de l'environnement*)¹⁶⁵, que permite ao administrado obter

declaração retificadora, desde que, por um lado, a regularização não se refira a infração exclusiva de boa-fé e, por outro, que a declaração seja acompanhada do pagamento de direitos simples ou, no caso de impostos recolhidos por via de lançamento, que o pagamento seja efetuado, no máximo, no prazo limite de pagamento constante da notificação de imposto.

"Na ausência de pagamento imediato de direitos simples ou, no caso de impostos recolhidos por via de lançamento, de pagamento efetuado, no máximo, no prazo limite de pagamento constante da notificação de imposto, mantém-se o benefício da redução de 50% dos juros de mora previsto no primeiro parágrafo deste V, no caso de aceitação, pelo contador público, de plano de pagamento de direitos simples. »

II.-O disposto no artigo 2º do art. 1º aplica-se às declarações retificadoras apresentadas a partir da publicação desta lei. FRANÇA. **Code général des impôts.** Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006069577>. Acesso em: 28 mai. 2025.

¹⁶⁴ FRANÇA. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. **Bilan de la lutte contre des fraudes fiscale, douanière et sociale : les chiffres-clés de l'année 2022.** 23 fev. 2023. Disponível em: <https://presse.economie.gouv.fr/23022023-bilan-de-la-lutte-contre-des-fraudes-fiscale-douaniere-et-sociale-les-chiffres-cles-de-lannee-2022/>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

¹⁶⁵ Artigo L213-10. Em aplicação do princípio da prevenção e do princípio da reparação de danos ao meio ambiente, a agência de águas estabelece e cobra de pessoas públicas ou privadas taxas por danos aos recursos hídricos, ao meio ambiente marinho e à biodiversidade, em especial taxas por poluição da água, por modernização de redes de coleta, por poluição difusa, por captação de recursos hídricos, por armazenamento de água em períodos de águas baixas, por obstáculos em cursos d'água e por proteção do meio ambiente aquático. Quando o contribuinte, agindo de boa-fé, com base em exposição escrita, precisa e completa da situação fática, solicitar à agência de águas que se posicione formalmente sobre a aplicação à sua situação das normas jurídicas previstas nesta subsecção, a agência deverá responder de forma fundamentada no prazo de três meses. A resposta é vinculativa para o requerente perante a agência que a emitiu até que ocorra uma mudança de fato ou de direito que afete sua validade ou até que a agência notifique o requerente sobre uma mudança em sua avaliação. FRANÇA. **Code de l'environnement.** Art. L213-10. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048833169 . Acesso em: 28 maio 2025.

previamente, por escrito, a interpretação oficial da Administração Pública sobre a incidência de taxas ou obrigações ecológicas específicas.

No setor urbanístico, o direito ao erro tornou-se relevante nos procedimentos de licenciamento, pois, a partir da modificação do CRPA, o qual atribuiu transversalidade a este direito, houve um reforço da previsão contida no artigo R.423-38 do Código de Urbanismo francês, que assegura ao requerente a possibilidade de corrigir falhas formais ou omissões documentais em pedidos de autorização urbanística (*permis de construire*). Com tal medida, evita-se o indeferimento automático por vícios procedimentais, promovendo uma relação administrativa mais colaborativa entre a Administração e o cidadão. Outro desdobramento prático foi o fortalecimento do rescrito urbanístico (art. L.331-15-1 do *Code de l'urbanisme*)¹⁶⁶, pelo qual, à semelhança do que ocorre nas matérias ambientais, os empreendedores podem obter da autoridade competente uma posição prévia e formal sobre a aplicabilidade de normas urbanísticas ao seu projecto. Tal mecanismo assegura que, caso o projecto seja executado conforme a resposta emitida pela Administração, o requerente estará isento de responsabilidade futura, mesmo que venha a ocorrer uma mudança de interpretação administrativa, desde que não tenha actuado com má-fé.

Em síntese, a aplicação do direito ao erro nos domínios ambiental e urbanístico traz impacto à Administração Pública, na medida em que favorece, dentro dos limites do ordenamento jurídico, uma abordagem mais conciliadora — sobretudo no tratamento de irregularidades procedimentais que não lesem o interesse público — sem comprometer o princípio da legalidade.

¹⁶⁶ Código de Planejamento Urbano - Artigo L520-13-1. Para cada projeto que exceda 50.000 m² de área de construção definida no artigo 1635 quater H do Código Geral dos Impostos, quando um contribuinte de boa-fé, antes da apresentação do pedido de autorização mencionado no artigo L. 520-4 deste Código ou, na sua ausência, do início das obras ou da mudança de uso das instalações e com base em uma apresentação escrita, precisa e completa da situação de fato, tiver solicitado à administração estadual responsável pelo planejamento urbano no departamento que tome uma posição formal sobre a aplicação à sua situação das regras de direito previstas neste capítulo, a administração deverá responder de forma fundamentada no prazo de três meses. A resposta é executável pelo requerente contra a administração que a emitiu até que ocorra uma mudança de fato ou de direito que afete sua validade ou até que a administração notifique o requerente de uma mudança em sua avaliação. O contribuinte só pode enviar uma solicitação para seu projeto. FRANÇA. **Code de l'urbanisme**. Art. L520-13-1. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075. Acesso em: 28 maio 2025.

CONCLUSÃO

A presente investigação demonstrou que o direito ao erro (compreendido como a possibilidade de o administrado corrigir equívocos cometidos de boa-fé sem imediata imposição de sanções) emerge como resposta jurídica contemporânea à inevitabilidade da falha humana nas relações entre administrado e Administração Pública. Partindo da premissa de que o erro é inerente à condição humana, o estudo mostrou a relevância de mecanismos que, sem abandonar o primado da legalidade, permitam a regularização de condutas praticadas de boa-fé, reforçando a confiança mútua e a segurança jurídica no Estado de Direito.

No plano comparado, verificamos a solução normativa francesa — introduzida pela Lei ESSoC de 2018 e pelos novos artigos L. 123-1 e L. 123-2 do CRPA — que consagra um verdadeiro direito de regularização de forma transversal, bem como a experiência anglo-saxónica, em que princípio da “*reasonable care*”, a confiança legítima e orientações administrativas substituem a punição automática por um modelo dialógico de correção. Estes dois paradigmas, embora distintos na forma, convergem ao privilegiar a voluntariedade do administrado em retornar à legalidade sempre que não haja má-fé ou fraude.

Ao correlacionar o direito ao erro aos conceitos jurídicos indeterminados e à discricionariedade administrativa, o trabalho demonstrou a necessidade de o legislador criar leis claras e objetivas, de forma a reduzir a possibilidade de aplicação indevida do direito à regularização do erro, o que, por certo, encontra-se sujeito ao controlo dos tribunais, quando devidamente provocados.

No plano principiológico, a análise evidenciou que este direito se ancora em valores fundamentais, como a boa-fé, a tutela da confiança, a segurança jurídica, a proporcionalidade, a eficiência e a boa administração, encontrando, todavia, limites inultrapassáveis na prossecução do interesse público e na juridicidade. Longe de fragilizar a legalidade, o modelo estudado reforça-a: a sanção não desaparece, apenas se subordina à oportunidade de correção, harmonizando rigor normativo com justiça material.

Os impactos práticos confirmam essa conclusão. Em França, registam-se milhares de regularizações sem litígio, com a redução de custos administrativos e maior adesão voluntária às obrigações fiscais, urbanísticas e ambientais; no Reino Unido, a distinção entre erro inocente e conduta dolosa racionaliza a acção fiscalizatória. Em ambos os casos, a Administração Pública actua de modo mais eficiente, reservando seus recursos coercitivos aos comportamentos efetivamente lesivos.

À luz desses resultados, conclui-se que o direito ao erro é instrumento que merece a atenção da Administração Pública, pois fomenta relações administrativas mais cooperativas e incentiva a cultura de conformidade espontânea. A adoção deste instituto por outros ordenamentos jurídicos, desde que acompanhada de salvaguardas, revela-se compatível com os princípios estruturantes do Direito Administrativo contemporâneo e apta a promover uma Administração mais eficiente e dialógica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed., 2. tir. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Diogo Freitas D. **Curso de Direito Administrativo - Vol. II** - 4ª Edição. Disponível em: Grupo Almedina, (4th Edição). Grupo Almedina, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. **Código Civil. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mai. 2025

BRASIL. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 13. reimpr.,

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

COOPER v. Wandsworth Board of Works. **Common Bench Reports (New Series)**, v. 14, p. 180, 1863. Reimpresso em: *English Reports*, v. 143, p. 414. Disponível em: <https://files.pca-cpa.org/pcadocs/bi-c/1.%20Investors/3.%20Exhibits/C0845.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

FRANÇA. Assemblée nationale. **Question n° 28783: relative au droit à l'erreur**. Paris: Assemblée nationale, 2020. Disponível em: <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-28783QE.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

FRANÇA. **Code des relations entre le public et l'administration**. Journal Officiel de la République Française, 11 août 2018. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI0000037309231.

FRANÇA. **Code général des impôts**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006069577>. Acesso em: 28 mai. 2025.

FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958 – Constitution de la Ve République**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/constitution>. Acesso em: 28 maio 2025.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Tradução oficial. Embaixada de França em Portugal. Disponível em: <https://pt.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 28 mai. 2025.

FRANÇA. **Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance – Loi ESSOC**. Journal Officiel de la République Française, 11 août 2018. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037307624>.

FRANÇA. Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Bilan de la lutte contre des fraudes fiscale, douanière et sociale: les chiffres-clés de l’année 2022. 23 fev. 2023. Disponível em: <https://presse.economie.gouv.fr/23022023-bilan-de-la-lutte-contre-des-fraudes-fiscale-douaniere-et-sociale-les-chiffres-cles-de-lannee-2022/>.

FRANÇA. Code de l’environnement. Art. L213-10. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048833169.

FRANÇA. Code de l’urbanisme. Art. L520-13-1. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074075.

KEIM-BAGOT, Morane. **Droit à l’erreur : le choc de confiance ?** In: Droit Social, n° 9, sept. 2019, p. 755. Disponível em <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DS/CHRON/2019/0644>

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 22.

MEILÁN GIL, José Luis. **Delimitación conceptual del error material y de cuenta**. *Revista de Administración Pública*, n. 55, p. 151-188, 1968, p. 151.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36ª ed. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2023.

MONCADA, Luís Solano Cabral de. **Relação Jurídica Administrativa**. 1. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2009

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**, Volume I. Coimbra: 2013, Almedina

PERRIN, Alix; VIDAL-NAQUET, Ariane. **Quel droit à l’erreur ?**. In *Actualité Juridique Droit Administratif*, n° 32, 1er octobre 2018, p. 1837-1843. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJDA/CHRON/2018/2425>

PLESSIX, Benoît. **Le droit à l’erreur et le droit au contrôle**. In *Revue française de droit administratif*, Paris, n. 5, p. 847-856, 2018. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2018/0358>

PORTUGAL. **Código Civil**. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de novembro de 1966. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Aprovada pelo Decreto de 2 de abril de 1976. Última versão consolidada. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>.

PORTUGAL. **Código do Procedimento Administrativo**. Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Diário da República Eletrónico. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>.

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. **Acórdão de 18 de junho de 2003**. Processo n.º 01188/02.

R. v. Inland Revenue Commissioners, ex parte Unilever plc. [1996] STC 681. Disponível em: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5b444c882c94e050012d8615>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.]

SEILLER, Bertrand. **Pour un État au service d'une société de confiance – Présentation**. In Revue française de droit administratif, Paris, n. 5, p. 809-812, 2018. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=RFDA/CHRON/2018/0354>

SOUSA, António Francisco de. **A discricionariedade administrativa no Estado de direito (o seu enquadramento jurídico)**. In Revista Ibérica do Direito, ano 1, v. 1, n. 1, p. 25-45, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/issue/view/3>. Acesso em: 16 jun. 2025.

_____, António Francisco de. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

_____, Antonio Francisco de. **Discricionariedade, “margem de livre apreciação”, “justiça administrativa”, “discricionariedade imprópria”, “discricionariedade técnica”: comentário ao acórdão do TCAN, processo 01049/13.9BEBRG, 1.ª Secção – Contencioso Administrativo, de 15-02-2019 – concurso para professor catedrático**. In Revista do Ministério Público, Lisboa, n. 160, p. 213-239, out./dez. 2019.

_____, António Francisco de. **Manual de Direito Administrativo**. Porto, Vida Económica, 2019.

_____, António Francisco de. **Os “conceitos legais indeterminados” no direito administrativo alemão**. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Fundação

Getulio Vargas, n. 166, p. 276-291, out./dez. 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45356/43842>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Administrativo geral: tomo I**. 3.º ed. Dom Quixote: Almedina, 2004, p. 213 e seguintes

TAVARES DA SILVA, Suzana. Comentário ao Art. 8º – Princípio da Razoabilidade. In **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Universidade de Coimbra, 2016, p. 216-219

UNITED KINGDOM. **Department for Business, Innovation and Skills**. *Regulators' Code*. London: GOV.UK, 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>. Acesso em: 28 maio 2025. [s.p.].

UNITED KINGDOM. **ENVIRONMENT AGENCY**. Environment Agency enforcement and sanctions policy. Annex 2: Climate Change Schemes – The Environment Agency's approach to applying civil penalties. London: GOV.UK, 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/annex-2-climate-change-schemes-the-environment-agencys-approach-to-applying-civil-penalties>.

UNITED KINGDOM. **HM Revenue & Customs (HMRC)**. **Penalties for inaccuracies in returns or documents**. London: GOV.UK, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/penalties-for-errors-on-your-tax-return>. Acesso em: 28 maio 2025

UNITED KINGDOM. **HM Revenue & Customs (HMRC)**. **Penalties: an overview for agents and advisers**. Londres: HMRC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/compliance-checks-penalties-an-overview-for-agents-and-advisers/penalties-an-overview-for-agents-and-advisers>. Acesso em: 28 maio 2025.

VIALETTES, Maud; SARIGNY, Cécile Barrois de. **La loi ESSoC – Le droit à l'erreur ou le pari de la confiance**. In **Actualité Juridique Collectivités Territoriales**, n. 598, Paris: Dalloz, 2018. Disponível em: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=AJCT/CHRON/2018/0888>