



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Mariana Anastácio Perpétuo

A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E A
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA
A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA
SANCIONATÓRIA: UMA RESPONSABILIDADE
ADMINISTRATIVA?

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses
(conducente ao grau de mestre), orientada pela Professora
Doutora Maria Matilde Costa Lavouras e apresentada à Faculdade
de Direito da Universidade de Coimbra

Janeiro de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

**A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E A
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA
A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA:
UMA RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA?**

**FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
THE SANCIONATORY FINANCIAL ACCOUNTABILITY: IS IT AN
ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY?**

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito
do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses (conducente ao grau de Mestre),
sob a orientação da Professora Doutora Maria Matilde Lavouras*

Mariana Anastácio Perpétuo

Coimbra, 2022

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de deixar uma palavra de agradecimento à minha orientadora, a Sra. Professora Doutora Maria Matilde Lavouras, por toda a disponibilidade, por todo o auxílio, por todos os ensinamentos que me transmitiu, e acima de tudo, por ser o excelente ser humano que é. Por ter sempre uma palavra de força e de carinho, por saber incentivar e motivar os seus estudantes. Uma obrigada nunca será suficiente.

Aos meus avós, que me criaram como uma filha, que me transmitiram os valores mais importantes, que me ensinaram o verdadeiro significado de amor, de trabalho e também de humildade. Eternamente grata por toda a vossa ajuda ao longo da minha vida. A ti, em especial, meu avô, deixo um agradecimento carregado de saudade. Já cá não estás para celebrarmos esta vitória juntos, como celebrámos tantas outras, mas espero conseguir deixar-te cada vez mais orgulhoso. Para sempre ficará o nosso “código”, meu avô.

Aos meus pais, pelo esforço sobre-humano que fizeram para me conseguir ajudar a chegar mais longe, tenho plena consciência que não foi nada fácil. O meu mais sincero obrigada.

À minha irmã Margarida, por alimentar sempre a criança que há em mim e por me transmitir sempre leveza, amor e cumplicidade. Por fazer de mim mais do que aquilo que eu sou, sem ti não seria possível.

Ao Emanuel, por ser o meu irmão. Por nunca me deixar cair, por me dar força nos momentos mais difíceis, por lutar sempre a meu lado e celebrar todas as minhas vitórias como se fossem as dele.

Ao meu João Pedro, por ser a presença constante durante a escrita desta dissertação, por ser o meu companheiro de vida, por me transmitir sempre amor, força e apoio.

À Rita, por todas as palavras de força, e por toda a nossa caminhada juntas.

À Carolina, à Marta e à Filipa. A todos os amigos que Coimbra me deu e que tanto me apoiaram nesta caminhada.

À Sra. Ana Filipa dos Serviços Académicos, por toda a ajuda que sempre me prestou, por todas as palavras e por toda a disponibilidade, não existem palavras para lhe agradecer.

À Sra. Dra. Nair Neves, da Biblioteca da Fduc, por toda a ajuda.

E por fim, à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, por me ter dado tanto a conhecer. Para sempre será a minha segunda casa.

Ao meu avô, que me trouxe até aqui.

“A dúvida é o princípio da sabedoria.” - Aristóteles

RESUMO

O regime da responsabilidade financeira, em Portugal, divide-se em dois tipos de responsabilidade, sendo eles, a responsabilidade financeira sancionatória e a responsabilidade financeira reintegratória.

Existem persistentes dúvidas na doutrina quanto ao enquadramento e qualificação da área do direito financeiro público.

Por um lado, existe a discussão doutrinal referente à natureza jurídica da responsabilidade reintegratória, discutindo-se se esta será uma responsabilidade do ramo do direito civil. Mas esta não é a questão a que nos propomos dar resposta. Por outro lado, elegemos como ponto central desta dissertação a reflexão em torno do enquadramento da responsabilidade financeira sancionatória num dos vários ramos do direito: Será uma responsabilidade penal? Uma responsabilidade administrativa? Contraordenacional? Disciplinar? Ou poderá considerar-se um ramo do direito autónomo?

Diferentemente do que sucede com a responsabilidade financeira reintegratória, a responsabilidade financeira sancionatória caracteriza-se pela aplicação de uma sanção, sendo ela a multa, com o objetivo de sancionar os sujeitos que pratiquem os ilícitos tipificados na LOPTC como tal. Da mesma forma, o direito administrativo sancionador tem como objetivo sancionar condutas ilícitas.

A responsabilidade financeira sancionatória deve ser enquadrada, como melhor explicaremos em seguida, num ramo autónomo do direito sancionador, ainda que inserido no vasto universo que é o direito administrativo sancionador.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Financeira; Responsabilidade Financeira Sancionatória; Responsabilidade Financeira Reintegratória; Direito Financeiro Público; Direito Administrativo Sancionador; Tribunal de Contas; Multa; Reparação; Ilícitos.

ABSTRACT

In Portugal, the financial accountability regime is divided into two types, namely, “sanctionary financial accountability” (responsabilidade financeira sancionatória) and “reinstatement financial accountability” (responsabilidade financeira reintegratória). There are continuing doubts in the legal theory regarding the framing and qualification of the public financial law field.

On the one hand, there is a discussion between legal writers regarding reinstatement accountability - is this a responsibility that belongs to the civil law branch? However, this is not the question we are going to be answering. On the other hand, we have the core question of this dissertation - in what branch of law is sanctionary financial accountability included? Is it considered to be a criminal responsibility? An administrative one? A responsibility under administrative offences? A disciplinary one? Or can it be considered an autonomous law branch?

Unlike what occurs with the reinstatement accountability, the sanctionary financial accountability is characterized by the application of a sanction, which is the fine, with the intent of sanctioning the person who practices the financial infraction typified in the LOPTC as such. Likewise, sanctionary administrative law aims to sanction illicit conduct/behavior.

We can say, in fact, that the sanctionary financial accountability is, an autonomous branch of the sanctionary law, however it is included in the vast branch of sanctionary administrative law.

KEYWORDS: Financial accountability; Sancionatory Financial Accountabilty; Reinstatement Financial Accoutability; Public Financial Law; Sancionatory Administrative Law; Court of Auditors; Fine; Amendment; Sanction.

NOTA PRÉVIA

Este estudo será redigido de acordo com o novo acordo ortográfico, exceto nas passagens textuais relativas a citações bibliográficas.

ABREVIATURAS E SIGLAS

- Ap.** – Administração Pública
- Art.** – Artigo
- Ac.** - Acórdão
- Cfr.** – Conforme
- CP** – Código Penal
- CPC** – Código de Processo Civil
- Cit.** - Citado
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- DMOS** – Direito de Mera Ordenação Social
- DR** - Diário da República
- Ed.** – Edição
- LEO** – Lei do Enquadramento Orçamental
- LGTFP** – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
- LOPTC** – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
- N.º** – Número
- P.** – Página
- Pp.** - Páginas
- POCAL** - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- S.** – Secção
- Ss.** – Seguintes
- TAF** – Tribunal Administrativo e Fiscal
- TC** – Tribunal Constitucional
- TCUE** – Tribunal de Contas da União Europeia
- TdC** – Tribunal de Contas
- UC** - Unidades de Conta
- UE** – União Europeia
- VOL.** – Volume

ÍNDICE

1. Introdução.....	10
2. A responsabilidade financeira.....	12
2.1 Evolução e enquadramento histórico.....	12
2.2 O Tribunal de Contas.....	17
2.3 O conceito de responsabilidade financeira.....	20
2.4 Direito comparado.....	24
3. Responsabilidade financeira sancionatória.....	27
4. Responsabilidade financeira reintegratória.....	32
5. A responsabilidade administrativa.....	34
5.1. Evolução e enquadramento histórico do direito administrativo sancionador....	34
5.2. O direito administrativo sancionador.....	37
6. A íntima conexão entre a Responsabilidade Financeira Sancionatória e o Direito Administrativo Sancionador.....	40
7. Conclusão.....	50
8. Bibliografia.....	53
9. Jurisprudência.....	58
10. ANEXOS.....	59
Legislação.....	59

1. INTRODUÇÃO

O direito financeiro público¹, definido nas palavras de João Ricardo Catarino como “*a área do conhecimento que trata da definição jurídica dos poderes do Estado em sentido amplo, na obtenção e emprego dos meios patrimoniais destinados à realização dos seus fins próprios*”, é o ponto de partida para a análise da responsabilidade financeira.

Enquanto juristas, somos confrontados frequentemente com vários tipos de responsabilidade relativos às diversas áreas jurídicas, cada uma delas caracterizada pelos seus pressupostos específicos e âmbitos de aplicação devidamente delimitados.

O que nos propomos fazer no presente estudo propõe é a investigar, analisar e contrapor dois tipos de responsabilidade. Por um lado, a responsabilidade administrativa, e por outro lado a responsabilidade financeira. Assim, primeiramente abordaremos o tema da responsabilidade financeira, iniciando-se pela uma evolução e enquadramento histórico e em seguida, um estudo da do conceito de responsabilidade financeira, bem como uma alusão ao direito comparado. Posto isto, será feito um estudo mais aprofundado da responsabilidade financeira sancionatória e apenas uma breve alusão à responsabilidade financeira reintegratória, para termos contextuais. Em seguida será feito um estudo da responsabilidade administrativa, passando-se também por uma evolução e enquadramento histórico e à luz de outros sistemas, e por fim será feito um estudo mais aprofundado do direito administrativo sancionador.

Serão analisadas mais detalhadamente duas sentenças do Tribunal de Contas, uma referente à responsabilidade financeira sancionatória e outra referente à responsabilidade financeira reintegratória (nos seus pontos correspondentes), para podermos compreender a sua aplicação prática, bem como as diferenças entre estes dois tipos de responsabilidade. Será também analisado um acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, no âmbito da responsabilidade administrativa.

O objetivo primordial deste estudo é evidenciar a íntima conexão existente entre a responsabilidade financeira sancionatória e o direito administrativo sancionador. Evidenciando-se os seus pontos de contacto, bem como as suas divergências. Pretende-se perceber se, de facto, podemos considerar a responsabilidade sancionatória financeira uma

¹ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 20.

mera responsabilidade administrativa por multa, ou se por outro lado, podemos considerá-la como um ramo autónomo do direito.

Este estudo é uma tentativa de responder à questão: qual é a natureza da responsabilidade financeira sancionatória?

2. Responsabilidade financeira

2.1. Evolução e enquadramento histórico

O conceito de responsabilidade financeira foi sofrendo uma alteração gradual no decorrer do tempo. Neste sentido, esta transformação decorre de “*uma possível noção inicial de responsabilidade dos denominados contáveis, exactores e ordenadores da fazenda, anterior ao Séc. XIX*”². Assim, consideravam-se contáveis aqueles que, estavam sujeitos à prestação de contas, bem como ao julgamento das mesmas, apresentadas no final do exercício ou da gestão financeira, assentando numa relação contratual estabelecida entre o contável e o Estado.³

Em Portugal importa ter em conta, neste sentido, alguns momentos-chave, sendo eles, o período em que surgiu a responsabilidade financeira, o período da monarquia constitucional, o período da primeira república, o período do estado novo, o período pós 1976, e o momento atual.

A ideia de controlo e fiscalização surge nos princípios do Séc. XIII, denominando-se, à época, *livros de Recabedo Regni*. No reinado de D. Dinis (1279-1325) “*desenha-se o embrião dos contos*”⁴, tendo surgido a Casa dos Contos no reinado de D. João I, vigorando pelo período entre 1389-1761. Posto isto, com D. José I surge o Erário Régio, vigorando de 1761 a 1832. Com o liberalismo, a entidade toma a denominação de Tesouro Público, nome este que vigorou de 1832 a 1844, seguindo-se a de Conselho Fiscal de Contas de 1844 a 1849, ano em que surge, pela primeira vez o conceito de Tribunal de Contas, e que se manteve até 1911. Com o nascimento da República, de 1911 a 1919 o órgão de controlo passou a denominar-se Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, passando em 1919 a denominar-se Conselho Superior de Finanças. Em 1930 retorna-se ao conceito de Tribunal de Contas, mantendo-se até hoje.⁵

Com os livros de *Recabedo Regni* é possível desde logo notar a existência do conceito de contabilidade pública apesar de extremamente rudimentar denota-se a preocupação com a fiscalização. Com D. Dinis surgiu o desenvolvimento do projeto da Casa dos Contos (repartição contabilística), surgindo com D. Fernando, em 1370, os Vedores da Fazenda que

² ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 31.

³ Cfr. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 31 e ss,

⁴ Cit. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

⁵ Cfr. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

tinham como função a administração superior do Património Real e da Fazenda Pública, fiscalizando localmente as despesas e receitas efetuadas. Deu-se a divisão entre os Contos de Lisboa e os Contos del Rei, dizendo respeito, os primeiros respetivamente à verificação de despesas e receitas de todos os almoxarifados do país e os segundos dizendo respeito apenas à Casa Real. Mais tarde, o terramoto de 1755 e posterior incêndio destruíram o edifício onde funcionava a Casa dos Contos levando conseqüentemente à sua extinção.⁶

A Casa dos Contos foi substituída pelo Erário Régio caracterizando-se pelo seu regime de centralização absoluta entrando lá toda a receita e conseqüentemente saindo de lá os fundos necessários ao pagamento da despesa, tendo como objetivo uma melhor e mais eficiente fiscalização, fugindo ao anterior regime de dispersão.⁷

Em 1832 foi criado o Tribunal do Tesouro Público em substituição do Erário Público, caracterizando-se principalmente pelo rompimento com o anterior secretismo das contas, estabelecendo então a obrigatoriedade de publicitar as contas de receita e despesa do Estado. Assim, para o efeito, o Ministro e Secretário de Estado da Fazenda deveria proceder à apresentação à Câmara dos Deputados de um balanço das receitas e despesas do ano anterior e ainda de um orçamento geral de todas as despesas previstas para o ano seguinte.⁸

Surge em 1844 o Conselho Fiscal de Contas sendo estabelecida uma clara distinção, pela primeira vez, entre a administração dos rendimentos e despesas públicas e a sua verificação, exame e julgamento. No entanto, “*não passou de um ensaio, ponte de passagem entre o nada da fiscalização pombalina e a autêntica instituição revedora de contas*”.⁹

Em 1838, foi pela primeira vez consagrada na Constituição Política da Monarquia Portuguesa a existência de um Tribunal de Contas, que seria um órgão independente e responsável pelo controlo das Finanças Públicas, sendo este apenas criado em 1849.¹⁰

Em 1863, a Contabilidade Pública era tripartida, dividindo-se em legislativa, administrativa e judicial, pertencendo esta última ao Tribunal de Contas que a efetivaria através de julgamento anual de contas. Com a reforma da Contabilidade Pública manteve-se a divisão tripartida, passando a existir o visto prévio do Tribunal de Contas sobre as ordens

⁶ Cfr. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

⁷ Cfr. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1761-1832.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

⁸ Cfr. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1832-1844.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

⁹ Cfr. <https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm> [consultado em 8 de novembro de 2021].

¹⁰ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 77 e 78.

de pagamento, consubstanciando uma primeira modalidade de fiscalização prévia em Portugal, seguindo os modelos belga e italiano de fiscalização prévia.¹¹

Nas palavras de Ernesto Cunha “*a responsabilidade financeira era basicamente configurada como uma responsabilidade objetiva, independente do dano e independente da culpa*”¹².

Passando para a responsabilidade financeira na 1.^a República, esta manteve-se objetiva, continuando independente da culpa e independente do dano, à exceção do alcance, sendo o dano quantificado no ajustamento, constituindo assim fundamento para a condenação ou abonação na conta dos responsáveis.¹³

Na época do Estado Novo foi novamente instituído o Tribunal de Contas pelo Decreto n.º 18.962, de 25 de outubro de 1930, tendo como principais funções o julgamento de contas, a verificação dos documentos de despesa dos serviços simples dos ministérios, o serviço de visto, a emissão de parecer sobre a Conta Geral do Estado, de consulta e ainda de solicitação dos Diretores das Delegações da Contabilidade Pública.¹⁴

A responsabilidade civil e criminal dos membros do governo no âmbito da responsabilidade financeira decorria do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257 com força de Lei, nas palavras de Ernesto Cunha, “*os membros do Governo eram civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticassem, ordenassem, autorizassem ou sancionassem, sempre que deles resultasse ou pudesse resultar dano para o Estado, quando não tivessem ouvido as estações competentes, ou esclarecidos por estas em conformidade com as leis, houvessem adotado resolução diferente*”¹⁵.

Prevía o art. 37.º do Decreto com força de Lei n.º 22.257 que “*as autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus atos, seja qual for o pretexto ou*

¹¹ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 78.

¹² Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 79.

¹³ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 81.

¹⁴ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 83.

¹⁵ Cit. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 83.

*fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer*¹⁶, deste modo, denota-se o afastamento da objetividade da responsabilidade financeira, introduzindo-se uma responsabilidade, agora já, subjetiva.¹⁷

O Tribunal de Contas podia, ainda, aplicar multas diretamente, de acordo com o art. 7.º do Decreto-Lei n.º 29.174, que dispunha “*as autoridades, funcionários e empregados, de qualquer categoria, por culpa de quem as contas abrangidas na jurisdição do Tribunal de Contas não forem prestadas no prazo legal, ou forem prestadas com deficiências ou irregularidades graves que embarcem ou impeçam a organização do processo ou o seu julgamento, serão punidos com multa não superior a 5.000\$ ou a metade dos seus vencimentos anuais, quando se trate de funcionários do Estado ou dos corpos administrativos*”, configurando este tipo de multas um processo autónomo que não responsabilidade financeira, sendo este tipo de sanções configuradas pela doutrina como responsabilidade administrativa por multa.¹⁸

Com a entrada em vigor da Lei n.º 2054, de 21 de maio de 1952, a responsabilidade financeira por alcance deixou de ser objetiva, à exceção da responsabilidade financeira dos tesoureiros da Fazenda Pública. Esta passa a subdividir-se em direta e indireta ou subsidiária, passando o Tribunal de Contas, nas palavras de Ernesto Cunha, a ter “*o poder de avaliar, em seu prudente arbítrio, o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos*”¹⁹.

Foquemo-nos agora na responsabilidade financeira pós 1976. A constituição de 1976 consagra o estatuto do Tribunal de Contas enquanto Tribunal, fixando ainda a sua

¹⁶ Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/22257-1933-267618> , p. 258.

¹⁷ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, p. 85.

¹⁸ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 84 e 85. E art. 7.º DL. n.º 29.174 disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/29174-1938-348761> .

¹⁹ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 85 e 86.

independência relativamente aos restantes tribunais, de acordo com os arts. 209.º e 214.º da CRP. A revisão constitucional de 1989 veio alterar a natureza da norma da CRP relativa às competências do Tribunal de Contas, metamorfoseando uma norma fechada numa norma aberta, passando as competências TdC a ter valor meramente exemplificativo e não taxativo, alargando-se assim o ramo de competências do TdC.²⁰

A efetivação da abertura jurídico-constitucional, resultante da revisão constitucional de 1989, só veio a ocorrer com a Lei n.º 98/97 de 16 de agosto, alargando as competências do Tribunal e o rol de entidades que passam a estar sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas ou apenas a poderes de controlo.²¹

A Lei supramencionada fez ainda cessar a conexão do Tribunal de Contas ao Ministério das Finanças (relativa ao Estado Novo), passando o Tribunal a ter competência de aprovação do próprio orçamento, o Presidente a possuir competências ministras no que diz respeito aos serviços de apoio, passando ainda os juizes a ser recrutados mediante concurso público e conseqüente nomeação pelo Presidente do Tribunal de Contas, deixando de ser nomeados pelo Ministro das Finanças, assim, foi reforçada a independência e o autogoverno do Tribunal de Contas.²²

Passando, por fim, à responsabilidade financeira atual, as entidades que estavam previamente sujeitas apenas a meros poderes de controlo financeiro passam a estar também submetidas à jurisdição do TC e os respetivos titulares de órgãos de gestão passam a estar sujeitos à responsabilidade financeira (arts. 59.º a 68.º LOPTC). Nas palavras de Ernesto Cunha *“a circunstância de o desenho original destas infrações ter sido feito a partir do direito financeiro público e dos sistemas contabilísticos do setor público administrativo, levou à necessidade de o quadro das infrações ter sido ajustado em ordem a que factos ilícitos que estavam integrados em atos financeiros de direito público pudessem ser*

²⁰ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 88 e 89.

²¹ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 88 e 89.

²² Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 89.

sancionados tendo por referência os regimes jurídico-financeiros aplicáveis a estas entidades”.²³

2.2. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas de Portugal, surge tipificado na CRP como uma das categorias de Tribunais, pelos arts. 202.º, 203.º, 209.º e 214.º. Assim, dispõe o art. 214.º, n.º 1 da CRP “*o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (...)*”.

Enquanto Tribunal, o TdC concebe-se um órgão de soberania, sendo-lhe assim aplicáveis os princípios gerais estipulados na CRP para os tribunais, e sendo eles, o princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei (art. 203.º), o direito à coadjuvação das outras autoridades (art. 202.º), os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (205.º) e por fim, o princípio da publicidade (206.º).

Nas palavras de Matilde Lavouras “*o Tribunal de Contas português, apesar de caracterizado pela Constituição – arts. 214.º e 216.º - e pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC -Lei 98/97, de 26 de agosto) como um verdadeiro tribunal, tem, todavia, funções que exorbitam as tradicionais funções jurisdicionais*”²⁴.

Na mesma linha, Carlos Morais Antunes, “*o Tribunal de Contas tem características distintivas de outras ordens de tribunais, desde logo porque a sua competência não se restringe à função jurisdicional: tem, ainda, importantes funções de controlo prévio de legalidade e de auditoria dos dinheiros públicos enquanto órgão supremo de controlo externo e independente da atividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos*”²⁵.

As competências atuais do TdC compreendem a fiscalização da legalidade e regularidade das despesas e receitas públicas, a apreciação da boa gestão financeira e ainda a efetivação de responsabilidades por infrações financeiras. Deste modo, é da sua competência, nomeadamente: 1. Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo o da

²³ Cfr. ERNESTO CUNHA, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019, pp. 93 e 94.

²⁴ Cfr. MARIA MATILDE LAVOURAS, *Fiscalização da Execução Orçamental*, Sumário Desenvolvido (2019/2020), Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, p. 8.

²⁵ Cit. CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES, *O julgamento da responsabilidade financeira no tribunal de contas*, Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano 4, número 2, p. 142.

segurança social, bem como sobre a Conta da Assembleia da República; 2. Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas, bem como das respetivas Assembleias Legislativas; 3. Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos ou responsabilidades; 4. Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitas à sua prestação; 5. Julgar a efetivação de responsabilidades financeiras de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença; 6. Apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades referidas nos n.ºs 1 e 2 do art. 2.º da LOPTC, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno; 7. Realizar auditorias por iniciativa própria, ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo; 8. Fiscalizar em cooperação com órgãos comunitários, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo neste domínio atuar em cooperação com os demais órgãos competentes; e 9. Aprovar pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira.²⁶

O TdC está organizado em secções na sua sede, sendo estas três e cada uma delas com competências próprias. À 1ª Secção compete a fiscalização prévia dos atos e contratos da Administração, tendo como objetivo verificar se aqueles estão conformes à Lei em vigor e se os mesmos têm cabimento orçamental. Esta pode ainda desempenhar a fiscalização concomitante através de auditorias (a atos administrativos cujo propósito envolva despesas de pessoal, contratos não sujeitos a fiscalização prévia, fiscalizando ainda a execução de contratos programados. À 2ª secção compete a execução da fiscalização concomitante e sucessiva, conforme o art. 50.º da LOPTC, a verificação, controlo e auditoria dos dinheiros públicos e comunitários, avaliando os respetivos sistemas de controlo interno, apreciando a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira, assegurando também a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e ainda a da aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE. Por fim, à 3.ª secção cabe o julgamento

²⁶ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª Ed., Almedina, 2019, p. 417. E art. 5.º da LOPTC.

dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras, conforme os arts. 50.º e 79.º LOPTC.²⁷

Nas palavras de Maria D’Oliveira Martins “*a execução orçamental está sujeita, antes de mais, à jurisdição administrativa e fiscal. Com efeito, trata-se aqui de prever a sujeição da atuação administrativa de execução orçamental – no que toca às receitas e às despesas – ao controlo jurisdicional (...) para além deste controlo, a execução orçamental está também sujeita à jurisdição financeira, por parte do Tribunal de Contas*”²⁸.

Não podemos falar em responsabilidade financeira sem falar também em controlo financeiro, estando estes conceitos interligados. Ora, o conceito de controlo financeiro pode ser entendido como “*o conjunto de ações destinadas a confrontar uma ação ou atividade (controlada) com os seus objetivos, metas ou resultados e com princípios e regras a que deve obedecer*”²⁹. É inconcebível, por um lado, falar em responsabilidade financeira sem falar em controlo. Por outro lado, não pode existir controlo sem que exista responsabilidade financeira. Não poderíamos admitir a existência de um verdadeiro controlo se este não fosse acompanhado da aplicação de sanções ou consequências à prática de determinados atos irregulares. Assim sendo, a responsabilidade financeira é considerada um pressuposto do controlo financeiro³⁰.

O controlo financeiro diz respeito à legalidade e regularidade da receita, mas também da boa gestão financeira, tratando-se um controlo mais amplo. Neste sentido o Tribunal de Contas faz não só um juízo de legalidade como avalia a economia, eficiência e eficácia³¹, sendo esta uma característica distintiva em relação aos demais tribunais. Podemos falar de seguida em controlo da execução orçamental (controlo mais específico) que se reporta ao controlo dos atos de execução do orçamento. Podemos distinguir o controlo da execução

²⁷ Cfr. CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES, *O julgamento da responsabilidade financeira no tribunal de contas*, Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano 4, número 2, pp. 142 e 143.

²⁸ Cit. MARIA D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª Ed., Almedina, 2019, p. 335.

²⁹ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, SCIENTIA IVRIDICA, *Da responsabilidade financeira*, revista de direito comparado português e brasileiro, nº 329 – maio/agosto, 2012, Universidade do Minho, p. 302.

³⁰ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, SCIENTIA IVRIDICA, *Da responsabilidade financeira*, revista de direito comparado português e brasileiro, nº 329 – maio/agosto, 2012, Universidade do Minho, p. 303, Apud J. FRANCO DO CARMO, Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira, pág 120, e A. SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, p. 473.

³¹ Embora alguns autores digam que se trata de um juízo de mérito, de acordo com Matilde Lavouras, a verdade é que o TdC não pode colocar em causa as opções tomadas, exceto em situações de violação de normas de direito financeiro outras normas e/ou princípios.

orçamental quanto ao tipo, isto é, podemos encontrar um controlo administrativo, um controlo jurisdicional e um controlo político, de acordo com o art. 68.º da LEO³². No que diz respeito ao controlo jurisdicional, este é o que se reporta à responsabilidade por infrações financeiras. O Tribunal de Contas efetua um controlo prévio, um controlo concomitante e um controlo sucessivo³³.

2.3. O conceito de responsabilidade financeira

O conceito de responsabilidade financeira é um conceito amplo e de difícil delimitação, é um conceito polissémico³⁴. Não é, ainda, dos conceitos mais bem definidos juridicamente, agregando em si mesmo, vários elementos de diferentes ramos do Direito (como a responsabilidade civil, a responsabilidade penal e até a responsabilidade administrativa)³⁵.

A responsabilidade financeira, em sentido amplo, baseia-se numa ligação estreita entre um determinado autor e as consequências/resultados das suas ações, assim *“um concreto sujeito será juridicamente responsável se puder ser chamado a prestar contas (...) pelos seus próprios atos, o que pressupõe não apenas que ele se determinou a si mesmo a atuar mas também que poderia ter optado e atuado de outro modo.”*³⁶.

No entanto, o conceito de responsabilidade financeira que nos interessa é aquele que a intitula como uma *“patologia”*, isto é, *“como uma sujeição por parte dos decisores financeiros à aplicação de sanções financeiras em consequência de irregularidades*

³² Baseado nas lições de Direito Financeiro Público, no sumário desenvolvido relativo a esta matéria e ainda nas lições de Finanças Públicas lecionadas pela Sra. Prof. Doutora Matilde Lavouras e pela Sra. Prof. Doutora Teresa Almeida.

³³ Baseado nas lições de Direito Financeiro Público, no sumário desenvolvido relativo a esta matéria e ainda nas lições de Finanças Públicas lecionadas pela Sra. Prof. Doutora Matilde Lavouras e pela Sra. Prof. Doutora Teresa Almeida.

³⁴ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, SCIENTIA IVRIDICA, *Da responsabilidade financeira*, revista de direito comparado português e brasileiro, nº 329 – maio/agosto, 2012, Universidade do Minho, p. 301.

³⁵ Para mais desenvolvimentos, vide ANTÓNIO CLUNY, Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado: problemas de jurisdição, revista do tribunal de contas, nº. 32, 1999, pp. 101 e seguintes.

³⁶ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, SCIENTIA IVRIDICA, *Da responsabilidade financeira*, revista de direito comparado português e brasileiro, nº 329 – maio/agosto, 2012, Universidade do Minho, p. 302.

financeiras cometidas”³⁷, ou seja, à prática de irregularidades financeiras, serão aplicadas as correspondentes sanções financeiras.

Relativamente à responsabilidade dos agentes públicos fala-se em *accountability* e *responsiveness*³⁸ em concordância com a linha anglo-saxónica. Estes dois conceitos significam que “os decisores financeiros têm o dever de dar a melhor resposta e prestar boas contas pela forma como administram esses dinheiros e ativos, pois eles são responsáveis perante os cidadãos (...). Há, assim, um duplo sentido compreendido naquelas expressões: um sentido técnico consubstanciado no dever jurídico-contabilístico de prestação de contas e um sentido mais geral de bem agir na prestação de contas aos cidadãos que os elegeram.”³⁹. Ora, na linha de pensamento de João Ricardo Catarino, o segundo dever acima mencionado, é o dever mais amplo, falando-se de *accountability*, pois não diz respeito apenas à prestação de contas em sentido mais técnico ou *accounting*, mas também ao dever demonstrar que os recursos públicos foram geridos em respeito pelo princípio da economia, eficiência e eficácia⁴⁰ isto é, de forma responsável⁴¹. Segundo Paulo Nogueira, embora necessários, os critérios de economia, eficiência e eficácia apresentam-se insuficientes para garantirem, por si só, o *value for money*⁴² na gestão de recursos financeiros

³⁷ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, NOEL GOMES, SCIENTIA IVRIDICA, *Da responsabilidade financeira*, revista de direito comparado português e brasileiro, nº 329 – Maio/Agosto, 2012, Universidade do Minho, p. 302.

³⁸ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, pp. 422 e ss, e PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Controlo financeiro externo; Tribunal de Contas, Accounting vs Accountability in Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal*, nº 2, Ano VI, 2013, Lisboa, pp. 51 e ss.

³⁹ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, pág. 422.

⁴⁰ O princípio da economia eficiência e eficácia determina que se deve optar pela escolha de despesas que permitam manter a qualidade da economia com o mínimo de recursos, que permitam atingir o mesmo resultado e aumentar a produtividade com menor despesa e ainda escolher os recursos mais adequados para financiamento daquela despesa; é uma relação de custo/benefício, não se trata de escolher o mais barato, mas o mais adequado a uma situação concreta (artigo 18.º da LEO).

⁴¹ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, pág. 422.

⁴² Podemos definir *value for Money* como a “utilidade social obtida por cada unidade monetária de despesa”, cit. in PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Controlo financeiro externo; Tribunal de Contas, Accounting vs Accountability in Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal*, nº 2, Ano VI, 2013, Lisboa, p. Apud ANTÓNIO L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4.ª edição, 2.ª reimpressão, Coimbra, 1995, p. 467.

públicos⁴³. Relativamente à prestação de contas, devem os gestores públicos e responsáveis políticos prestar contas através de auditorias e responder devidamente pelos seus atos⁴⁴.

Importa agora distinguir a responsabilidade financeira da responsabilidade orçamental. Falamos em responsabilidade financeira quando queremos referir-nos à utilização, *latu sensu*, de recursos financeiros públicos. Por outro lado, falamos em responsabilidade orçamental, quando queremos referir-nos à responsabilidade pela execução do Orçamento do Estado, por parte do Governo e da administração pública, de acordo com o art. 68º e seguintes da LEO. Enquanto esta é uma responsabilidade que é restrita às entidades cujos orçamentos fazem parte do Orçamento Geral do Estado, a responsabilidade financeira alarga-se a todas as entidades que façam gestão de dinheiros públicos, no âmbito e dentro dos limites estabelecidos pela Lei. Neste âmbito, importa referir que, decorre do art. 64.º, n.º 4 da LEO, que é competência principal do TdC o controlo jurisdicional da execução orçamental, sendo os demais tribunais subsidiariamente competentes, e, neste sentido, repartindo-se a efetivação do controlo jurisdicional da execução orçamental entre vários Tribunais, conforme as várias esferas de competência. Nas palavras de Matilde Lavouras “à exceção das receitas creditícias, a apreciação da generalidade dos aspetos da execução do orçamento das receitas fica de fora da competência do Tribunal de Contas, enquanto que o controlo jurisdicional da execução do orçamento das despesas é da competência exclusiva deste Tribunal. O mesmo sucede com a competência para o apuramento da responsabilidade financeira pela execução orçamental”.⁴⁵

Ora, voltando à responsabilidade financeira, esta é de natureza pública e decorre da violação culposa de normas por determinados sujeitos que têm como dever assegurar o cumprimento da legalidade financeira e, portanto, tanto pode dar origem a multas como ao dever de reposição do património⁴⁶, de acordo com os arts. 59º e ss. da LOPTC. Esta é então uma responsabilidade bastante ampla, como mencionado supra, que decorre sempre de uma violação culposa das normas financeiras, quer seja através de uma ação ou através de uma

⁴³ Para mais desenvolvimentos vide PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Controlo financeiro externo; Tribunal de Contas, Accounting vs Accountability* in Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal, nº 2, Ano VI, 2013, Lisboa, pp. 54 e ss.

⁴⁴ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 4

⁴⁵ LAVOURAS, Maria Matilde, *Fiscalização da Execução Orçamental - Sumário Desenvolvido (2019/2020)*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, pp.8 e 9.

⁴⁶Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 424 e seguintes.

omissão dos agentes/funcionários em concreto, e que representa sempre uma violação do interesse público naquele caso concreto, resultando numa lesão do Estado e das outras entidades públicas. O Estado e as demais entidades públicas serão sempre os lesados, mas não se responsabilizam eles próprios pelas ações/omissões dos seus agentes/funcionários, sendo esta uma responsabilidade pessoal (individual e subjetiva) e não orgânica, recaindo somente sobre os agentes e não sobre os serviços ou órgãos do Estado. A responsabilidade financeira, à semelhança de outros tipos de responsabilidade, tem pressupostos, consequências e finalidades próprias⁴⁷.

De acordo com António Cluny, a responsabilidade financeira, hoje, em abstrato, parece fundamentar-se, sobretudo, na ilegalidade de um ato tipificado e previsto na Lei como infração financeira e na conduta culposa de um agente que esteja legitimamente obrigado a operar em conformidade com as normas financeiras públicas, não obstante a natureza do título que lhe permite utilizar e/ou gerir dinheiros públicos.⁴⁸

A responsabilidade financeira desdobra-se em duas modalidades, a responsabilidade reintegratória e a responsabilidade sancionatória. A concretização destes tipos de responsabilidade não impede que os sujeitos sejam responsabilizados noutra âmbito, podendo haver lugar a *responsabilidade disciplinar dos agentes e funcionários do Estado* quando seja cometida uma infração por trabalhadores da função pública, podendo dar origem a repreensão escrita, suspensão, multa, demissão ou despedimento e cessação da comissão de serviço (para cargos dirigentes), nos termos da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro (Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas). Por outro lado, para além da responsabilidade disciplinar, pode haver lugar a *responsabilidade criminal* estando esta correlacionada, evidentemente, com a prática de crimes financeiros, tais como os crimes de responsabilidade (de corrupção ativa e passiva) e a violação de normas de execução orçamental⁴⁹.

No âmbito do seu enquadramento constitucional, encontramos no art. 209.º da CRP uma lista taxativa das categorias de tribunais, estando tipificado o Tribunal de Contas como uma categoria autónoma, sem relação o dependência com as restantes (art. 209º, n.º1, al. c)).

⁴⁷ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 425 e seguintes.

⁴⁸ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 45.

⁴⁹ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 428.

Posto isto, a CRP consagra, no seu art. 214.º uma referência direta à responsabilidade por infrações financeiras na sua alínea c), que determina que o Tribunal de Contas é responsável por “*Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei;*”. O Tribunal de Contas corresponde a uma verdadeira entidade administrativa *sui generis*, estando tipificado na Constituição como um verdadeiro tribunal, este não exerce apenas funções jurisdicionais: “*i) não se encontra integrado na hierarquia dos demais tribunais; ii) exerce uma competência de controlo da legalidade financeira dos atos praticados por órgãos administrativos, enxertada no próprio procedimento administrativo, no caso do ‘controlo prévio’; iii) detém plena autonomia face ao Governo, ainda que se insira na ‘administração direta (independente) do Estado’*”⁵⁰.

Assim, em jeito de síntese, nas palavras de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, “*estamos perante matéria de Direito Público, essencial ao Estado de Direito e que, na efetivação da responsabilidade dos agentes, tem por isso mesmo de respeitar os valores fundamentais de qualquer intervenção neste domínio: legalidade material, previsibilidade, igualdade, proporcionalidade, direito de audição e direito de defesa, e legalidade processual das condições de apreciação da responsabilidade do agente pelo Tribunal de Contas*”⁵¹.

2.4. Direito Comparado

Passemos agora a uma breve referência ao controlo externo noutros ordenamentos jurídicos. A teoria da separação de poderes fundamenta-se na garantia da liberdade individual e, simultaneamente, na independência dos poderes legislativo, executivo e judicial, exigindo a necessária garantia de equilíbrio entre os mesmos⁵². Com a separação de poderes, nasce também uma necessidade de controlo dessa mesma separação de poderes, essencialmente com a previsão de mecanismos que, nas palavras do autor “*inviabilizassem a indevida sobreposição de poderes*”. Assim, a teoria dos *checks and balances* (teoria dos freios e contrapesos) procurou trazer uma resposta a este problema. Neste sentido, os sistemas políticos iniciaram a previsão de órgãos responsáveis pelo controlo das suas contas,

⁵⁰ Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 139.

⁵¹ Cit. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O modelo substantivo e processual da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória*, p.13.

⁵² Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 419.

escolhendo caminhos diferenciados, não conferindo, a maioria dos países, natureza judicial a este órgão⁵³.

Nos vários ordenamentos as soluções nesta matéria são bastante diferenciadas: a instituição de órgãos independentes, como é o caso dos tribunais – adotada em Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Luxemburgo e pela própria União Europeia; encontramos também um controlo do tipo “*General Controller, General Accounting, Controller and Auditor General e ou National Audit Office*”, em que os membros são nomeados pelos parlamentos, de entre sujeitos especializados para a função e dotados de imparcialidade e independência no desempenho de funções, – como é o caso da Irlanda, os EUA e do Reino Unido. – Podemos, desde logo verificar que neste modelo existe uma diferenciação face ao primeiro; existem ainda modelos em que o controlo é assegurado por órgãos auxiliares dos parlamentos que podem exercer ou não funções jurisdicionais e assim, podendo denominar-se indevidamente Tribunais de Contas ou Auditorias – sistema este adotado na Alemanha, Áustria, França, Irlanda, Holanda, Brasil e Dinamarca; por fim, podemos encontrar esta função atribuída a órgãos auxiliares do poder executivo – Suécia, Finlândia, Paraguai e China⁵⁴.

É perceptível desta análise que existem diferentes tipos de órgãos de controlo e que apenas na primeira solução se pode denotar uma completa e total independência do órgão de controlo, existindo o Tribunal de Contas, como um órgão independente dos restantes poderes públicos, que exerce o controlo das contas públicas imparcialmente e de forma eficaz. Ora, nas outras opções, não se evidencia de forma tão clara esta independência, na medida em que a maior parte se trata, como o nome indica de “*órgãos auxiliares*” pressupondo a sua interligação com outros órgãos do poder público.

Tomemos Espanha como exemplo, o Tribunal de Contas (Tribunal de Cuentas) é, como em Portugal, um verdadeiro Tribunal, vendo a sua consagração como órgão jurisdicional, no artigo 136 da Constituição espanhola e estendendo-se ainda à Ley Orgánica 2/1982, de 12 de maio e ainda à Ley de Funcionamento 7/1988, de 5 de abril⁵⁵.

⁵³ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p.419.

⁵⁴ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, pp. 419 e 420.

⁵⁵ FELIPE GARCIA ORTIZ, *Descripción del sistema de enjuiciamiento contable en España*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.204.

Nas palavras de Felipe Garcia Ortiz “*La función del Tribunal de Cuentas (...) se recoge en la Ley y se admite de forma unánime en la jurisprudencia como una auténtica jurisdicción y no como una mera competencia administrativa*”, o que se traduz em: A função jurisdicional do tribunal de contas está estabelecida na Lei e é unanimemente admitida na jurisprudência como jurisdição autêntica e não como mera competência administrativa⁵⁶.

A responsabilidade exercida pelo Tribunal de Contas Espanhol, é uma responsabilidade apenas reintegratória (“*reparatoria*”, que pressupõe a reparação/reintegração pelos prejuízos causados ao erário público, não exercendo nenhuma responsabilidade sancionatória (“*sancionatoria*”), sendo assim uma responsabilidade jurídica compatível com responsabilidades sancionatórias, quer estas sejam de natureza administrativa ou de natureza penal⁵⁷.

Em Itália, o julgamento das responsabilidades financeiras é efetivado pela *Corte dei Conti*, existindo dois tipos de responsabilidade, sendo eles a *Responsabilità contabile* e a *Responsabilità amministrativa*. Estas duas denominações podem ser alvo de confusão, a verdade é que a Responsabilidade administrativa italiana não parece corresponder, exatamente, ao conceito de responsabilidade administrativa português. A *responsabilità amministrativa* tem como objetivo a efetivação de responsabilidade dos agentes públicos com base em danos causados com dolo ou culpa grave, ao erário público, tendo como objetivo o ressarcimento/reparação dos mesmos. Por outro lado, *responsabilità contabile* (responsabilidade contável), constitui uma responsabilidade que incide sobre aqueles que, encontrando-se sujeitos ao dever de prestação de contas, manuseiam ou gerem dinheiros e/ou valores públicos, sendo esta uma responsabilidade patrimonial específica.⁵⁸

No entanto, de acordo com o artigo 133.º do *Codice di Giustizia Contabile*, também em Itália existe um tipo de responsabilidade sancionatória, sendo ela a *Responsabilità Sanzionatoria Pecuniaria* (responsabilidade sancionatória pecuniária), existindo, nestes

⁵⁶ FELIPE GARCIA ORTIZ, *Descripción del sistema de enjuiciamiento contable en España*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.204.

⁵⁷ FELIPE GARCIA ORTIZ, *Descripción del sistema de enjuiciamiento contable en España*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.205.

⁵⁸ HELENA FERREIRA LOPES, *Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp.227 e 228.

termos, casos em que a lei prevê a aplicação de sanções, aos sujeitos causadores do facto danoso, isto é, pela infração de normas específicas.⁵⁹

Em França, o controlo financeiro é responsabilidade do *Cour des comptes*, o qual possui estatuto de Tribunal e exercendo poderes sancionatórios desde 1807. No entanto, com o surgimento das Leis de descentralização em 1982, o tribunal passa a repartir a sua competência com as contas das câmaras regionais, responsáveis pelo controlo do setor local (como autarquias, municípios, regiões e etc.)⁶⁰.

A organização orçamental e contabilística francesa do setor público administrativo distingue duas entidades, de um lado os denominados gestores orçamentais (tratando-se de ministros, autarcas e diretores de estabelecimentos públicos, entre outros) e, de outro lado, as contáveis públicos, sendo sempre necessária a intervenção de ambos em qualquer procedimento financeiro. O juiz possui jurisdição sobre os contáveis, mas já não, sobre os gestores orçamentais. Em 1948 nasce o *Cour de discipline budgétaire et financière*, que funciona dentro do próprio tribunal de contas, sendo como que uma repartição do mesmo, sendo este responsável pelo apuramento e efetivação de responsabilidades de todos os funcionários públicos, e funcionários de órgãos cujo controlo cabe ao *Cour des Comptes* (com exceção dos ministros e entre outros, como supramencionado), resultando sempre a responsabilidade financeira, direta ou indiretamente do Tribunal de contas.⁶¹

3. Responsabilidade financeira sancionatória

A responsabilidade financeira sancionatória consiste “na aplicação de uma sanção pecuniária, uma multa, aos infratores de certas condutas expressamente tipificadas na Lei.”⁶². Para alguns autores, como João Franco do Carmo, esta não é considerada uma

⁵⁹ HELENA FERREIRA LOPES, *Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.227. Vide ainda, arts. 1.º e 133.º Codice di Giustizia Contabile, disponível em: <https://www.corteconti.it/Download?id=edb631c2-fb36-4d2c-aed9-f2a81b07d753>;

⁶⁰ CHRISTIAN DESCHEEMAERKER, *Les défis de la responsabilité financière en France*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.189.

⁶¹ CHRISTIAN DESCHEEMAERKER, *Les défis de la responsabilité financière en France*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp.189 e 190.

⁶² ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado: problemas de jurisdição*, revista do tribunal de contas, n.º. 32, 1999, p. 102

verdadeira responsabilidade financeira. Este considera que esta se trata de uma responsabilidade administrativa (por multa), concebendo como incorreta a divisão do conceito de responsabilidade financeira em duas modalidades, acreditando que a responsabilidade financeira sancionatória não é mais do que responsabilidade administrativa.⁶³

Nas palavras de João Ricardo Catarino, a responsabilidade financeira sancionatória é *“aquela que visa o estabelecimento de uma sanção, isto é, de uma consequência desfavorável para o violador da norma, a determinar segundo o desvalor da ação. Traduz-se no estabelecimento de multas nas situações previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC”*⁶⁴.

Segundo o art. 65.º da LOPTC a responsabilidade sancionatória sucede quando, por ação ou omissão, são violadas normas financeiras. Vejamos algumas a título de exemplo: a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas; a violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos; a utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista; a utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista.⁶⁵ A LOPTC prevê ainda no seu art. 68.º o crime de desobediência qualificada, cabendo ao Ministério Público a instauração do respetivo procedimento no tribunal competente.

Seguindo a linha de pensamento de Joaquim Freitas da Rocha, é necessário distinguir, *“(i) em primeiro lugar, a dimensão objetiva, averiguando quais as condutas típicas que podem ter como consequência a imposição de multas e, (ii) em segundo lugar, a dimensão quantitativa, indagando qual o montante ou valor dessas últimas”*⁶⁶.

Importa referir que, apenas existirá responsabilidade financeira sancionatória se existir culpa, uma vez que a culpa do agente é um fator determinante na fixação da multa, conforme o art. 67.º da LOPTC. A multa pode ser atenuada, dispensada ou relevada conforme os requisitos dispostos nos n.ºs 5, 7, 8 e 9 do art. 65.º da LOPTC. Pode ainda o

⁶³ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado: problemas de jurisdição*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 32, 1999, p. 102 e 103, Apud fls. 127 e 128 da Op. Cit João Franco do Carmo:

“Como já defendemos não parece correto (e é desnecessário) confundir responsabilidade administrativa por multa com responsabilidade financeira. Fazem-no, todavia alguns autores, distinguindo entre responsabilidade financeira sancionatória e responsabilidade financeira reintegratória...”

⁶⁴ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, pp. 427 e ss.

⁶⁵ Vide todas as infrações que resultam em responsabilidade sancionatória nos artigos 65.º e 66.º LOPTC.

⁶⁶ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019, p. 259.

agente pagar apenas o montante mínimo da multa se optar pelo “pagamento antecipado” da mesma, disposto no art. 65.º, n.º 3, deixando de relevar o grau da culpa nesta situação.

Vejam, para uma percepção mais prática da responsabilidade sancionatória, a **Sentença n.º 2/2017 – 3ª secção -PL (Proc. N.º 7/2016 -JFR)**:

*“O Ministério Público, junto da Sede do Tribunal de Contas (...), requereu o julgamento em processo de responsabilidade financeira sancionatória do **Senhor A**, na qualidade de Diretor-Geral da Segurança Social, com referência ao período compreendido entre 2011 a 2014, imputando-lhe a infração financeira sancionatória, a título de negligência, prevista e punida no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e l), e n.ºs 2 e 5, por violação do artigo 35.º, n.º 2, alínea d), e 36.º, da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro”*

Ora, de acordo com o supramencionado, pode o Tribunal de Contas aplicar multas conforme a alínea b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC, *“Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”* e ainda de acordo com a alínea l) do referido artigo, *“Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, bem como à admissão de pessoal”*. Posto isto, foram violadas as normas constantes da alínea d) do n.º 2 do art. 35.º e do art. 36.º da Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que prescrevem respetivamente que *“O contratado comprove ter regularizadas as suas obrigações fiscais e com a segurança social”* e que *“1- (...) os contratos de prestação de serviços celebrados com violação dos requisitos previstos nos n.ºs 2 e 4 do artigo anterior são nulos. 2 - A violação referida no número anterior faz incorrer o seu responsável em responsabilidade civil, financeira e disciplinar. E 3 - Para efeitos da efetivação da responsabilidade financeira dos dirigentes autores da violação referida no n.º 1 pelo Tribunal de Contas, consideram-se os pagamentos despendidos em sua consequência como sendo pagamentos indevidos.”*

Resulta da análise do art. 65.º n.º 2 da LOPTC que as multas têm como limite mínimo 25 UC⁶⁷ o que corresponde a €2550 e como limite máximo 180 UC o que corresponde a €18.360. Nestes termos, e de acordo com o texto da sentença, sabemos que o **senhor A** celebrou um contrato de prestação de serviços com um **prestador B** que não tinha regularizadas as suas obrigações perante a segurança social, tendo então o **senhor A** agido

⁶⁷ Unidades de Conta, tendo como valor €102, de acordo com o artigo 182.º da Lei n.º 71/2018.

de forma negligente uma vez que tinha o dever de verificar se o **prestador B** tinha regularizadas essas mesmas obrigações e não o fez. Neste âmbito haveria lugar a responsabilidade financeira sancionatória cominando na aplicação de uma multa (neste caso de 25 UC a que corresponde o valor de €2.555,00 a pedido do Ministério Público). O **senhor A** foi então declarado culpado da prática da infração financeira sancionatória, na modalidade de negligência inconsciente e de acordo com a redação do n.º 5 do art. 65.º LOPTC quando a infração é cometida por negligência o montante da multa é reduzido para metade. Nestes termos o **Senhor A** foi dispensado do pagamento da multa uma vez que conforme o n.º 8 do mesmo artigo “*o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada.*”.

Assim, na linha de entendimento de Carlos Morais Antunes “*A responsabilidade sancionatória ocorre quando, por ação ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras atinentes à assunção, autorização, pagamentos de despesas, não liquidação, cobrança ou entrega de receitas, utilização indevida de fundos, adiantamentos não permitidos e outras, enunciando a LOPTC, no artigo 65.º, algumas das concretas condutas violadoras da legalidade financeira.*”⁶⁸.

Em suma, podemos dizer que a responsabilidade financeira sancionatória é como que uma responsabilidade administrativa por multa, em que é aplicada uma multa a certas condutas tipificadas na Lei como infrações sendo, no entanto, infrações financeiras menos gravosas do que aquelas que geram responsabilidade reintegratória.

Na linha de pensamento José Mouraz Lopes, a responsabilidade financeira sancionatória “*tem como consequência a aplicação de uma multa, aplicável em função de determinadas condições subjetivas e objetivas, não convertível em prisão. Trata-se de uma responsabilidade delitual de natureza sancionatória administrativa (...)*”⁶⁹. Defende então que, particularmente na dimensão sancionatória da responsabilidade financeira, existe uma “função dissuasora”, isto é, de prevenção. Assim, justificam-se funções preventivas gerais e

⁶⁸ CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES, *O julgamento da responsabilidade financeira no tribunal de contas*, Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano 4, número 2, p. 150.

⁶⁹ JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, p. 58.

especiais, que não devem ser desconsideradas no momento da fixação do *quantum* da multa.⁷⁰

O legislador parece limitar, no art. 165.º, n.º 1, alíneas c) e d), os tipos de responsabilidade à responsabilidade criminal, civil e disciplinar, bem como o art. 271.º, n.º 1 da CRP que, os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções. No entanto, esta enunciação de tipos de responsabilidade não corresponde a uma lista taxativa, e nem a CRP, em circunstância alguma, proíbe a efetivação de outros tipos de responsabilidade (por exemplo o art. 214.º), como é o caso das responsabilidades sancionatórias – de acordo com a jurisprudência neste sentido, que analisaremos mais em frente.

Ora, existe, como sabemos, uma grande discussão e consequentes divergências de opinião na doutrina no que toca à responsabilidade financeira sancionatória. António Cluny refere que “*os ilícitos e infrações financeiras, procurando acautelar interesses específicos, mas, quanto à sua natureza substancial, em tudo semelhantes ao que os do direito administrativo sancionador pretende preservar, não revestem exatamente as características gerais das contra-ordenações. De facto, estas infrações assemelham-se mais, (...) ao regime das antigas contravenções, do que, em rigor, ao das contra-ordenações*”⁷¹. No sentido em que, as multas financeiras não são aplicadas por uma entidade administrativa, mas sim por um Tribunal (de Contas), na mesma medida em que as contravenções eram aplicadas pelos tribunais judiciais.⁷² Juntando-se ainda neste sentido, o facto de o montante das multas financeiras, como supramencionado, ser imediatamente comunicado aos responsáveis antes do contraditório e no âmbito de processo de auditoria, para que os mesmos possam proceder ao pagamento da multa pelo valor mínimo, conforme disposto nos artigos 13.º, n.º 2 e 65.º, n.º 3 da LOPTC. Assim, não podemos dizer, de acordo com António Cluny, que o regime da responsabilidade financeira sancionatória se afasta drasticamente do regime das

⁷⁰ JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, p.58.

⁷¹ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 80. Podemos denominar contravenção a uma infração penal considerada de menor gravidade punível através de sanção pecuniária (a multa), ao contrário das contraordenações que são punidas através da “coima”.

⁷² ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 80 e 81.

contraordenações.⁷³ Na medida em que, também no regime das contraordenações é possível o pagamento da coima pelo mínimo, vejamos por exemplo o art. 172.º do Código da Estrada, que dispõe que é admitido o pagamento voluntário da coima pelo mínimo.

De acordo com o art. 69.º, n.º 2 da LOPTC, a responsabilidade financeira sancionatória extingue-se pela prescrição, pela morte do responsável, pela amnistia, pelo pagamento e pela relevação da responsabilidade nos termos do art. 65.º, n.º 9. Assim, conforme Paulo Costa “*o carácter sancionatório, e, portanto, pessoal e intransmissível, desta modalidade de responsabilidade financeira, justifica que esta se possa extinguir por morte do responsável ou por amnistia, contrariamente ao que sucede com a responsabilidade reintegratória*”⁷⁴.

4. Responsabilidade Reintegratória

A responsabilidade reintegratória é aquela que muitos autores consideram “*a verdadeira responsabilidade financeira*”. É aquela que visa a integral restituição da situação anterior à infração. Nas palavras de Sousa Franco a responsabilidade financeira reintegratória é “*A obrigação de repor dinheiros (ou outros valores) gastos de modo ilegal ou irregular (...)*”⁷⁵. É nesta responsabilidade que assenta o conceito de responsabilidade financeira *strictu sensu*. Neste sentido, existe uma grande controvérsia no que toca à responsabilidade financeira reintegratória, questionando-se a possibilidade de ser considerada responsabilidade civil ou responsabilidade criminal⁷⁶.

De acordo com o art. 59.º LOPTC esta responsabilidade é devida pelo desvio ou alcance de dinheiros públicos e por pagamentos indevidos⁷⁷. Como em todos os ramos do

⁷³ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 85.

⁷⁴ PAULO COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, Dissertação de Doutoramento em Direito, área de Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, sob orientação do Doutor Jónatas Machado e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 497.

⁷⁵ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado: problemas de jurisdição*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 32, 1999, p. 103.

⁷⁶ Vide neste âmbito ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado: problemas de jurisdição*, Revista do Tribunal de Contas, n.º 32, 1999, p. 103, Apud SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, pp. 107-112 e CARLOS ALBERTO LOURENÇO MORAIS ANTUNES, *O julgamento da responsabilidade financeira no Tribunal de Contas*, Revista de finanças públicas e direito fiscal, Ano 4, número 2, pp.154 e 155.

⁷⁷ De acordo com o artigo 59.º LOPTC: “*Existe **alcance** quando, independentemente da ação do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. Existe **desvio de dinheiros** ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por ação voluntária*

direito, também aqui são necessários pressupostos para a efetivação da responsabilidade financeira, pressupostos esses presentes na LOPTC, sendo eles: (1) a prática de um ilícito (violação de normas financeiras a que se refere o art. 59.º); (2) adotando uma conduta culposa “*com dolo ou culpa grave*” (referida no art. 60.º e 64.º); (3) que resulte em dano para o Estado (de acordo com os arts. 59.º nos seus n.ºs 2 e 4 e 64.º); e por fim (4) a existência de um nexo de causalidade entre o ilícito e o dano (conforme os arts. 59.º nos seus n.ºs 1, 2 e 4 e 61.º).⁷⁸

No seio desta responsabilidade importa distinguir as suas modalidades, sendo elas a responsabilidade direta, a responsabilidade subsidiária, e a responsabilidade solidária. De acordo com o n.º2 do art. 62.º da LOPTC, a responsabilidade é direta quando recai sobre o agente ou agentes da infração; por outro lado de acordo com o n.º3 do mesmo artigo, será subsidiária quando “*existe um responsável ou devedor principal, o agente da infração financeira e para além dele, um ou mais responsáveis em segunda linha, cujo património, segundo a regra geral constante no artigo 601.º do Código Civil, responde só depois de ocorrer a execução prévia do património do devedor principal*”⁷⁹; por fim, de acordo com o art. 63.º da LOPTC a responsabilidade será solidária quando forem vários os responsáveis pelas infrações financeiras, e o pagamento da totalidade da quantia a repor por qualquer deles extingue o procedimento instaurado ou obsta à sua instauração, sem prejuízo do direito de regresso.

Relativamente aos sujeitos da responsabilidade financeira reintegratória, no âmbito da responsabilidade direta são, de acordo com o art. 61.º LOPTC, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal; os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira e exatores dos serviços e ainda os funcionários ou agentes que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

*de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. E consideram-se **pagamentos indevidos** para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade.”*

⁷⁸ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado: problemas de jurisdição*, Revista do Tribunal de Contas, n.º. 32, 1999, p.108.

⁷⁹ Cfr. JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, 5.ª edição, Almedina, 2019, p. 427.

Neste âmbito, vejamos a **Sentença n.º 2/2018 de 18 de janeiro do Tribunal de Contas:**

*“O Ministério Público requereu o julgamento da **Senhora M**, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Silves (CMS) e do **Senhor R** na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Silves, requerendo a condenação solidária de ambos no montante de € 668.823,97, relativos ao pagamento de juros de mora exigidos pelas três instituições bancárias na sequência dos três processos judiciais e respetivos acordos, a que deve acrescer o montante de juros moratórios legais que forem devidos até integral pagamento (artigo 59.º, n.º 6 da LOPTC). O MP Alega que os demandados, na referida qualidade, omitiram pagamentos que vieram dar origem a ações judiciais que terminaram pelo pagamento coercivo do capital em dívida, acrescido em juros de mora, o que se traduziu num dano para o erário público, (...) desrespeito por normas financeiras a que estavam vinculados, designadamente a alínea i) do ponto 2.3.4.2, do POCAL⁸⁰, com inerentes consequências de responsabilidade financeira de natureza reintegratória, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 59.º, da LOPTC.”*

Vejamos então o que prescrevem as normas referidas no caso supramencionado. Quanto às alíneas i) e h) do ponto 2.3.4.2, dispõe-se que os serviços no prazo de 3 anos devem tomar iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento. Neste âmbito, a **Senhora M** e o **Senhor R** são autores de uma infração financeira reintegratória, na medida em que violaram as normas financeiras acima descritas, não satisfazendo os encargos nos prazos legais estipulados provocando um dano para o erário público, sendo assim condenados a pagar direta e solidariamente €267.752,58 a título de responsabilidade financeira reintegratória, prevista nos n.ºs 1, 4 e 6 do art. 59.º LOPTC.

Em suma, a responsabilidade financeira reintegratória é aquela que, tendo como sujeitos dirigentes, funcionários e agentes do Estado, os responsáveis/agentes devem repor as importâncias (dinheiro ou valores públicos) que decorrem da infração cometida.

5. A Responsabilidade Administrativa

5.1 Evolução e enquadramento histórico do direito administrativo sancionador

⁸⁰ Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - Decreto-Lei n.º 54-A/99.

O início da história do contencioso administrativo é marcado, de acordo com a doutrina, pela instauração do princípio da separação de poderes e consequente princípio da legalidade administrativa, na época liberal.⁸¹

A questão da “*administrativização do campo penal*” é uma questão relativamente recente.⁸²

Ao lado do direito penal, existia um direito penal de polícia, fruto do Estado Liberal de Polícia do séc. XIX, considerando-se um sistema paralelo ao sistema judicial das penas. Assim, o direito penal de polícia compreendia em si medidas de polícia não recorríveis por serem consideradas medidas políticas e discricionárias, caracterizava-se “*«por uma autoridade administrativa que pode agir de uma forma discricionária e com um poder de decisão que lhe permite aplicar aos cidadãos, por sua iniciativa, todas as medidas que entenda adequadas aos fins», preventivas ou punitivas, num Estado «natural» de Polícia que tem como objectivo uma protecção jurídica sem lacunas ou exceções de via jurisdicional (...)*”⁸³.

Na Áustria, surgiu uma codificação sancionatória administrativa bastante precoce, já tendo um Código Penal Administrativo em 1925, contendo uma parte relativa às penas administrativas e uma parte geral das contravenções.⁸⁴

Desenvolve-se na maioria dos países, nas palavras de Luís Guilherme Catarino, um fenómeno progressivo de *legalização* e *judicialização* sancionatória, defendendo-se um Direito Penal Administrativo com Goldschmidt na Alemanha, com Manzini na Itália e com Eduardo Correia em Portugal. A Alemanha foi o país que explorou mais exaustivamente estas matérias em virtude das teses relativas ao direito administrativo de polícia e à distinção entre poder de punir e de coagir.⁸⁵

Com o desenvolvimento da intervenção administrativa, surgiu a teoria do Direito Penal Administrativo, surgindo do direito penal ordinário, começou por se criar critérios de

⁸¹ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (LIÇÕES)*, 18.^a ed., Almedina, 2020, p. 25.

⁸² LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p. 559.

⁸³ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p. 559, Apud CARRÉ DE MALBERG, 1920, *Contribution à la theorie générale de l'État*, citado por MODERNE, 1993.

⁸⁴ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p. 560.

⁸⁵ Teses de Otto Mayer e Merkl, Cfr. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p. 562.

distinção relativos aos ilícitos penais e aos ilícitos administrativos. Os primeiros caracterizavam-se pela existência de dano ou perigo de um bem jurídico, enquanto os ilícitos administrativos se resumem ao perigo abstrato e à omissão de deveres de comportamento e de obediência.⁸⁶

Eberhardt Schimidt conquista a transposição da sua doutrina para direito positivo, tendo por base as teorias de Goldschmidt e a distinção entre Direito Penal da Constituição, Constitucional ou de Justiça, e Direito Penal Administrativo, distinguindo o direito penal económico e as infrações à ordem económica. Os delitos económicos seriam aqueles que poderiam gerar maior dano aos superiores bens e interesses sociais e punham em causa a ordem económica estabelecida pelo Estado, sendo este tipo de delitos sancionados penalmente. Por outro lado, os ilícitos administrativos respeitavam apenas a uma relação de harmonia entre o individuo e o Estado. Surgindo, desta forma, a distinção entre crimes económicos e ilícitos administrativos económicos.⁸⁷

Da mesma forma, assistiu-se em Itália, à distinção entre direito penal administrativo e direito penal constitucional, distinguindo-se os delitos e contrações e relativamente às sanções pecuniárias, distinguindo-se entre “multa”, “ammenda” e “sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro”. A primeira pretendia sancionar um delito penal, a segunda pretendia sancionar uma contração penal e a última considerando-se já uma sanção de natureza administrativa.

Podemos denotar, ao longo do caminho percorrido, uma progressiva despenalização e crescente autonomia da administração.

Em Itália, foi aprovada a primeira lei fruto da despenalização em 1967, tendo surgido em 1975 o regime responsável pela despenalização da generalidade das infrações punidas com “ammenda”, sendo o regime de mera ordenação social aprovado em 1981.

Relativamente a Espanha, o movimento de despenalização só surge, verdadeiramente, em 1992.

Em Portugal, nas palavras de Luís Guilherme Catarino, “*o direito administrativo sancionatório evoluiu nos anos 80 «horizontalmente», i.e., do direito penal (...) e não do*

⁸⁶ Cfr. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p.562.

⁸⁷ Seguimos, quanto a este ponto, a posição de LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, pp.563 a 567.

constitucional-administrativo”⁸⁸. Com base nas experiências estrangeiras, reconstruiu-se uma nova configuração de ilícito, nascendo um “*modelo sancionatório unificado, simplificado e «codificado», num regime geral, mas com uma limitada tipologia sancionatória*”⁸⁹.

Assim, atualmente, a distinção mais comum entre o direito penal e o direito administrativo sancionatório, encontra-se no facto de o direito penal poder culminar na aplicação de uma sanção privativa de liberdade, enquanto o direito administrativo sancionatório pode restringir outros direitos fundamentais, mas nunca culmina na aplicação de sanções privativas da liberdade.⁹⁰

5.2 . O direito administrativo sancionador

O conceito de Direito Sancionatório Público nasce, como vimos, associado ao Direito Penal e à necessidade punitiva de condutas ilícitas. Por um lado, alguns penalistas sustentam que a regulação do exercício do poder sancionatório não penal está abrangida pelas garantias das próprias normas jurídico-penais, embora não com a mesma intensidade. Por outro lado, os administrativistas defendem que as decisões sancionatórias não penais constituem elas próprias um ato administrativo típico. No exercício administrativo-sancionatório destaca-se o exercício punitivo penal e ainda o poder sancionatório contraordenacional, o poder sancionatório disciplinar (público), o poder sancionatório financeiro e o poder sancionatório em sentido estrito⁹¹. Ora, há hoje uma cisão entre o Direito Administrativo e o Direito Penal, o legislador tem vindo a conceder à administração vários poderes de sancionamento de condutas ilícitas e de supervisão, tornando então o Direito Administrativo num “*complexo normativo de repressão de condutas ilícitas*”⁹².

Nas palavras de Licínio Lopes Martins “*a atividade sancionatória exercida no âmbito do ilícito administrativo em sentido estrito pressupõe a violação de específicos*

⁸⁸Cit. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p.566.

⁸⁹ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010, p.567.

⁹⁰ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bisetris (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 113.

⁹¹ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bisetris (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 107.

⁹² MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bisetris (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, pp. 109 e 110.

deveres emergentes ou, pelo menos, relacionados como uma relação jurídica administrativa constituída por ato administrativo ou por contrato, ainda que qualquer destes títulos se limite a investir o destinatário da sanção num «status» (por exemplo, o status de trabalhador público) (...)»⁹³.

Hoje, os poderes sancionatórios do Estado não se limitam à aplicação de penas privativas de liberdade (através de processo nos tribunais criminais), tendo emergido um movimento descriminalizador de onde nasce o Direito de Mera Ordenação Social (ilícitos de mera ordenação social punidos através de sanções contraordenacionais). Nas palavras de Miguel Prata Roque *“sempre que os poderes públicos atuam com vista a impor ónus, encargos ou a exigir a sujeição dos particulares a consequências jurídicas desfavoráveis, decorrentes de comandos normativos públicos, com um intuito de sancionar uma prévia conduta ilícita, passa a poder traçar-se uma linha comum a várias subespécies de sanções. De onde surge a necessidade de crismar esse regime geral como ‘Direito Sancionatório Público’ (não penal). Entre essas várias espécies, encontram-se: i) as ‘sanções contraordenacionais’; ii) as ‘sanções disciplinares públicas’; iii) as ‘sanções financeiras’; e iv) as ‘sanções administrativas «strictu sensu»’.*”⁹⁴. Assim, hoje, os órgãos da Administração têm discricionariedade sancionatória para a aplicação de sanções administrativas.⁹⁵

O Direito Sancionatório Contraordenacional convoca tanto a aplicação subsidiária de normas jurídico-penais como de normas jurídico-administrativas. Relativamente ao Direito Sancionatório Disciplinar (público), estamos no âmbito do contrato de trabalho (em funções públicas evidentemente), no âmbito dos procedimentos de averiguação de violação de regras disciplinares e de funcionamento dos serviços e órgãos da administração pública.⁹⁶

No que concerne ao Direito Sancionatório Financeiro, este propõe-se a apreciar a responsabilidade dos titulares de órgãos, de cargos dirigentes e de agentes e funcionários da

⁹³LICÍNIO LOPES MARTINS, *A Atividade Sancionatória da Administração e o novo Código de Procedimento Administrativo*, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, Vol. II, 3.ª ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2016, p. 605.

⁹⁴MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 114.

⁹⁵Discutindo-se, no entanto, a legalidade dessa discricionariedade sancionatória quanto aos limites mínimos e máximos das sanções, in LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros, fundamentos e limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Almedina, 2010, Coimbra, pp. 692 a 702.

⁹⁶MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 114 a 118.

administração pública pela gestão de recursos públicos (financeiros - como dinheiro ou valores públicos -, infraestruturais ou humanos). Esta responsabilidade pode derivar da violação de um “*interesse público nacional*”, como é o caso da responsabilidade financeira de titulares de órgãos ou de agentes da administração pública (através da instauração de procedimentos sancionatórios pelo Tribunal de Contas (cfr. arts. 214.º n.º 1, alínea c) da CRP e 65.º e 66.º da LOPTC) ou de um “*interesse público transnacional*”, como é o caso do financiamento dos partidos políticos (cfr. arts. 23.º, n.º 1, 24.º, n.º 2 e 33.º, n.º 1 da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais). Esta responsabilidade não se limita apenas à proteção de “*interesses financeiros nacionais*”, mas também a proteção de “*interesses financeiros da União Europeia*” no âmbito da reposição de fundos comunitários indevidamente utilizados, com a aplicação das sanções correspondentes aos ilícitos cometidos e ainda a aplicação de sanções penais.⁹⁷

O facto de as sanções públicas não penais se considerarem plenas “*decisões administrativas*” não implica que a sua aplicação seja obrigatoriamente da competência dos tribunais administrativos, podendo ser julgadas pelos tribunais judiciais o que, na opinião de Eduardo Correia, torna a criminalizar o que já havia sido descriminalizado.⁹⁸ No entanto, enquanto a impugnação de sanções contraordenacionais não é de “*reserva administrativa*” conhecendo a jurisdição de outros tribunais que não os administrativos, as “*sanções disciplinares públicas*”, as “*sanções financeiras*” e as “*sanções administrativas «strictu sensu»*” mantêm-se sob a jurisdição administrativa.⁹⁹

Assim, em jeito de síntese, nas palavras de Miguel Prata Roque “*a competência material para controlo jurisdicional de ‘sanções não penais’ encontra-se hoje repartida entre a jurisdição administrativa (...) – conhecendo das sanções públicas não contraordenacionais (e simultaneamente não penais) – e a jurisdição judicial – que se cinge ao conhecimento da impugnação de sanções contraordenacionais*”¹⁰⁰.

⁹⁷ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, pp. 116 a 117.

⁹⁸ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 137.

⁹⁹ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, pp. 137 a 141.

¹⁰⁰ MIGUEL PRATA ROQUE, *O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 141.

Vejamos para uma percepção mais prática da responsabilidade administrativa o **Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte de 14-07-2017:**

“B... Futebol Clube, no âmbito de Ação Administrativa Especial que intentou contra o Turismo de Portugal, IP, tendente a impugnar a Deliberação n.º 14-26/2012/CJ, de 16/11/2012, que lhe aplicou uma multa por incumprimento de constituição e manutenção de conta bancária em nome do concessionário do jogo de bingo, inconformado (...) veio a recorrer jurisdicionalmente da referida decisão.”

Ora, em termos sistemáticos, o **B Futebol Clube** deveria ter uma conta bancária aberta em nome do concessionário do jogo de bingo e não o tinha, alegando em sua defesa os problemas financeiros do clube e o receio de possíveis penhoras. *“Relativamente a este aspeto rege o Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de Março, diploma que regula o exercício da atividade de exploração do jogo do bingo e o funcionamento das respetivas salas. Ora, nos termos do artigo 35.º, n.º 2 desse diploma, os concessionários são obrigados a constituir e manter conta bancária, de que são únicos titulares, por onde correm todos os movimentos financeiros da exploração do jogo do bingo.”*, constituindo assim um ilícito administrativo punível com multa entre os €5.500 e os €20.000 de acordo com o art. 39.º n.º1 do mesmo diploma. **B Futebol Clube** foi condenado ao pagamento de uma multa no valor de €5.500, por cometer uma infração administrativa considerada muito grave.

Em suma, a responsabilidade administrativa, tendo um objetivo sancionatório, é dotada de uma finalidade punitiva e preventiva, limitando-se à aplicação de sanções a condutas tipificadas como infrações/ilícitos administrativos.

6. A íntima conexão entre a Responsabilidade Financeira Sancionatória e o Direito Administrativo Sancionador

Como já antes mencionado, o direito financeiro público, e em especial, a responsabilidade financeira sancionatória ainda levanta muitas interrogações na doutrina. Não é um ramo do direito bem definido uma vez que, como foi visto, engloba em si mesmo, diversas áreas do direito. No entanto, relativamente ao nosso ponto, a maior controvérsia, é perceber se a responsabilidade financeira sancionatória se aproxima mais ao ramo do direito penal ou ao ramo do direito administrativo.

Pedro Caeiro, entende que contrariamente às perspetivas que têm sido avançadas pela doutrina, o ramo ao qual a responsabilidade financeira sancionatória mais se aproxima é ao ramo do direito disciplinar.

Passemos a desmistificar esta ideia, “*se aplicarmos o critério formal, seguido por parte da doutrina para caracterizar o direito de mera ordenação social (DMOS), concluiremos que a previsão de multas em vez de coimas afasta as infrações financeiras das contra-ordenações, aproximando-as do direito penal. No mesmo sentido aponta a eleição dos títulos I e II da parte geral do Código Penal (...) como regime subsidiário do direito substantivo da responsabilidade financeira sancionatória*”¹⁰¹. Por outro lado, seguindo ainda a linha de pensamento do autor, se considerarmos os critérios materiais constantemente utilizados para diferenciar o direito penal e o direito contra-ordenacional, chegar-se-á a uma conclusão oposta, e “*com efeito, o interesse protegido não é propriamente o erário público, mas sim a conformidade de atuação de quem gere, arrecada, guarda, etc., dinheiros públicos com as normas financeiras que disciplinam essa atividade. Trata-se, portanto, de um bem jurídico instrumental, que tem por núcleo central a deverosidade decorrente de normas de natureza essencialmente organizatória e procedimental, e que, por isso, dificilmente pode alcançar a dignidade penal*”¹⁰².

Necessário é, ainda, olhar para o critério institucional. Enquanto o direito penal é aplicado pelos tribunais, o direito contraordenacional é tradicionalmente aplicado pelas autoridades administrativas.

Defendendo então Pedro Caeiro, que tanto o direito penal como o direito contraordenacional possuem um âmbito de aplicação indefinido e infinito, podendo ser aplicados a uma infinidade de sujeitos e de situações, e “*enquanto ramos do direito sancionatório público, podem ter por destinatários quaisquer pessoas e regular quaisquer setores da atividade social. Diversamente, a responsabilidade financeira sancionatória cabe apenas a um grupo restrito e mais ou menos definido de agentes e condutas: as pessoas*

¹⁰¹ Cit. PEDRO CAEIRO, *A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro*, Reflexões sobre a jurisdição financeira: perspetiva doutrinária, Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, Ciclo de seminários, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp.329 e 330.

¹⁰² Cit. PEDRO CAEIRO, *A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro*, Reflexões sobre a jurisdição financeira: perspetiva doutrinária, Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, Ciclo de seminários, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p. 330.

*que gerem, administram, recebem, guardam, etc., dinheiros públicos, relativamente às atividades compreendidas nessas funções*¹⁰³.

De acordo com Luís Mouraz Lopes, o legislador fez questão de marcar, com a Lei n.º 20/2015, uma vincada automatização do regime da responsabilidade financeira, no entanto, este regime continua a suscitar algumas questões e divergências. A questão da aproximação da responsabilidade financeira sancionatória ao regime contraordenacional deixaria no esquecimento o facto de as contraordenações constituírem direito penal secundário e as emergentes consequências.¹⁰⁴

Assim, *“a afirmação de um grau de autonomia cada vez maior e, sobretudo, mais densificado, tanto do ponto de vista substantivo como adjetivo, que travasse esse caminho de aproximação a um «direito penal total», onde a doutrina engloba as contraordenações, e que reorientasse a natureza da responsabilidade financeira para a sua dimensão administrativa, onde sempre esteve e tem que estar, constituía assim uma nota absolutamente estrutural a afirmar*¹⁰⁵.

As alterações dos novos n.º 7 e n.º 8 do art. 65.º da LOPTC, que estabelecessem os institutos da atenuação especial da multa¹⁰⁶ e da dispensa de multa¹⁰⁷, densificam e autonomizam a natureza sancionatória da multa.¹⁰⁸

Nesta linha de separação da responsabilidade financeira sancionatória do direito penal, assume particular relevância o artigo 67.º da LOPTC, que dispõe no seu n.º 4 que *“ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal”*. Ora,

¹⁰³ PEDRO CAEIRO, *A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro*, Reflexões sobre a jurisdição financeira: perspetiva doutrinária, Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI, Ciclo de seminários, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, p.331.

¹⁰⁴ Cfr. JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, pp. 59 e 60, e PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Coimbra Editora, 2014, p. 459.

¹⁰⁵ Cit. JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, p. 60.

¹⁰⁶ O Tribunal pode atenuar especialmente a multa quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos limites máximos e mínimos reduzidos para metade, art. 65.º, n.º 7 da LOPTC.

¹⁰⁷ O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada, art. 65.º, n.º 8 da LOPTC.

¹⁰⁸ Cfr. JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, p. 62.

vejamos, se se considerasse a natureza da responsabilidade sancionatória como sendo uma responsabilidade penal, o legislador nunca teria estipulado como regime subsidiário o direito penal.

Assim, qualquer interpretação que vá além dos princípios gerais e formas de ilícito (partes I e II do Código Penal) é inadmissível. Surge ainda da interpretação conjunta dos artigos 67.º, n.º 4 e 80.º da LOPTC uma paralisação da aproximação deste regime ao regime contraordenacional, uma vez que foi excluída do novo artigo 80.º qualquer referência ao Código de Processo Penal.¹⁰⁹

Na linha de pensamento de José Mouraz Lopes, com a qual tendemos a concordar, “*O ilícito sancionatório financeiro, que se assume como ilícito administrativo financeiro, ainda que aparentemente se aproxime do ilícito das contraordenações, não deve ser confundido, na sua natureza com uma contraordenação*”¹¹⁰.

Neste sentido, estipula o **Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011, de 20 de dezembro**¹¹¹, que o direito sancionatório financeiro não está sujeito a nenhum pressuposto princípio da tipicidade de ilícitos, assumindo-se a responsabilidade financeira como um tipo autónomo, ora vejamos:

“De entre as competências que a Constituição atribui ao Tribunal de Contas, no n.º 1 do referido preceito, consta a de «efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei». Ou seja, a Constituição admite que o Tribunal de Contas tem competência para aplicar sanções por violação de regras financeiras, remetendo para a lei as suas concretas delimitação e determinação. Perante a norma constante do artigo 214.º, n.º 1, al. c), da CRP não se vislumbra como se poderá sustentar a tese da recorrente de que a Constituição consagra um princípio da tipicidade dos ilícitos e limita as sanções a três tipos — as de carácter penal, disciplinar e contra-ordenacional. Ora, sendo assim, a norma sancionatória em análise não tem, por imposição constitucional, de se reconduzir a

¹⁰⁹ JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, pp. 63 e 64.

¹¹⁰ Cit. JOSÉ MOURAZ LOPES, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, p. 64.

¹¹¹ Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/635-2011-3590725>

*nenhuma das três categorias acima referidas, fazendo parte de um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória — a financeira (...)*¹¹²”.

Assume assim, o Tribunal Constitucional, a responsabilidade financeira sancionatória como um tipo autónomo de responsabilidade.

No mesmo sentido, pronunciou-se já também, o Tribunal de Contas, no **Acórdão n.º 11/2012 de 2 de julho – 3.ª Secção**¹¹³, em que o recorrente alega a inexistência de previsão constitucional do ilícito financeiro sancionatório. Dispõe, no entanto, o TC o seguinte:

“(..) o artº 214º-nº 1 da C.R.P. (...) «define as atribuições do Tribunal de Contas de uma forma exemplificativa». Na verdade, outra conclusão não se pode retirar de três expressões utilizadas no nº1 do preceito pelo legislador constitucional. Assim: No proémio do nº 1 caracteriza-se o Tribunal de Contas como «o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente...». Na alínea c) do mesmo nº 1 é atribuída, como competência ao Tribunal, a de «efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da Lei». (...) Na doutrina, é, também, esta a posição de Vital Moreira e Gomes Canotilho, os quais, em anotações ao então artº 216º da C.R.P., subscrevem o seguinte: «Ao contrário do que acontecia no texto primitivo, a competência do Tribunal Constitucionalmente fixada pode ser ampliada por via de lei, como agora se dispõe expressamente (al.1-c), aliás redundante face ao advérbio “nomeadamente” do proémio do mesmo nº 1)» (...) A abertura do legislador constitucional a novas competências e atribuições ao Tribunal de Contas, desde que estabelecidas por Lei, bem como à efectivação de responsabilidade por infracções financeiras íntegra, sem quaisquer dúvidas, a responsabilidade sancionatória (...)”¹¹⁴.

Neste âmbito ainda, do mesmo modo em que foram levantadas questões relativamente à constitucionalidade das infrações financeiras, uma vez que não se encontravam constitucionalmente tipificadas, a mesma questão se levantou em relação às sanções administrativas inominadas. Vejamos então o **Acórdão de 14 de março de 2000**,

¹¹² Ac. do TC n.º 635/2011 de 20 de dezembro, Diário da República, 2.ª série — N.º 24 — 2 de fevereiro de 2012, p. 4163.

¹¹³ Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2012/ac011-2012-3s.pdf>

¹¹⁴ Ac. TdC n.º 11/2012 de 2 de julho – 3ª secção, pp. 36 e 37.

Processo n.º 043556, da 2.ª Subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo¹¹⁵:

*“I - Têm natureza administrativa as infracções previstas no Regulamento das Contrastarias (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 391/79) e punidas na Port.ª n.º 477-A/90, de 27 de junho, publicada ao abrigo do art. 95.º daquele Regulamento. II - Sendo tais **infracções punidas com penas de multa (e não com coima)** (...) não constituem contra-ordenações, sendo-lhes inaplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, nomeadamente o seu art. 61.º que prevê a competência do Tribunal de comarca para conhecer do recurso das decisões administrativas punidas com coima.”¹¹⁶*

Existe grande controvérsia e conseqüente tentativa de aproximação da responsabilidade financeira sancionatória ao direito penal, pelo facto de o Tribunal de Contas aplicar “multas” e não “coimas” (como no direito administrativo contraordenacional), no entanto não parece ser um argumento suficientemente forte para fazer cair por terra a evidente aproximação da responsabilidade financeira sancionatória ao direito administrativo sancionador.

Pegando no argumento referido, serve o acórdão supramencionado para demonstrar que, também existiam no direito administrativo sancionador a aplicação de multas, como é o caso das sanções administrativas inominadas. Consideram-se sanções administrativas inominadas *“as medidas que, por força da lei, não se consubstanciam na cominação de coimas, cuja aplicação é da competência da Administração e que estão previstas em normas cujo fim ou objetivo, mesmo que não exclusivo, seja castigar ou punir o particular pela violação de determinados deveres administrativos”*¹¹⁷. Hoje, já não é assim, o Regulamento das Contrastarias foi revogado e substituído pelo Regime Jurídico da Ourivesaria e das Contrastarias, Lei n.º 98/2015, onde estão já estipuladas as coimas e não multas.¹¹⁸

¹¹⁵Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/54da724cfc255fb980256a33002c37b8?OpenDocument&Highlight=0,043556>

¹¹⁶ Cit. Ac. de 14 de março de 2000, Proc. n.º 043556 da Subsecção do Contencioso Administrativo do STA.

¹¹⁷ Cit. in MARGARIDA EMERLINDA LIMA DE MORAIS FARIA, *O sistema das sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Dissertação apresentada à universidade de Aveiro, sob orientação do Doutor José Carlos Vieira de Andrade, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, 2007, pp. 61 e 62.

¹¹⁸ Cfr. art. 95.º do Decreto-Lei n.º 391/79 e art. 96.º da Lei 98/2015. Respetivamente disponíveis em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1979-34483775> e <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-2015-70042475>

Verificamos ao longo deste estudo que a responsabilidade financeira engloba em si mesma, elementos de diversos ramos da ciência jurídica. No entanto, no que diz respeito, especificamente, à responsabilidade financeira sancionatória, denota-se uma aproximação mais forte ao direito administrativo sancionador do que a qualquer outro ramo do direito.

A responsabilidade financeira sancionatória surge pela necessidade de sancionar, certos ilícitos/infrações financeiras menos gravosas do que as respeitantes à responsabilidade financeira reintegratória. Neste sentido, podemos denotar uma necessidade de sancionar ilícitos menos gravosos, da mesma forma que, também, o direito administrativo sancionador surge através de um movimento de despenalização, para sancionar ilícitos, também eles, menos gravosos e que não necessitavam da atenção de um Tribunal Judicial.

No entanto, enquanto os ilícitos integrantes do direito administrativo sancionador são aplicados pelas entidades administrativas, a responsabilidade financeira sancionatória continua a ser aplicada por um Tribunal, o Tribunal de Contas, embora detenha diversas competências especializadas que nenhum outro tribunal possui, é uma jurisdição.

A responsabilidade financeira sancionatória é cumulável com outros tipos de responsabilidade, quer com a financeira reintegratória, quer com a responsabilidade criminal.

Não negando qualquer influência de outros ramos do direito, parece que a responsabilidade financeira sancionatória nasceu no âmbito do direito administrativo sancionador.

Consideremos agora as teorias mencionadas ao longo deste estudo: João Franco do Carmo não concebe a responsabilidade financeira sancionatória como uma verdadeira responsabilidade financeira, caracterizando-a como uma mera responsabilidade administrativa por multa que não justifica a divisão entre os dois tipos de responsabilidade (sancionatória e reintegratória). Em abstrato, poderíamos, em parte, concordar com esta teoria, mas a verdade é que, apesar de considerarmos que a responsabilidade financeira sancionatória é parte integrante do direito administrativo sancionador, esta tem especificidades próprias, não podemos, portanto, concordar por inteiro com este autor. Por outro lado, José Mouraz Lopes caracteriza a responsabilidade financeira como uma responsabilidade delitual de natureza sancionatória administrativa, já a concebendo como uma categoria normativa própria e autónoma, dotada das suas particularidades próprias, com o qual tendemos a concordar. Na mesma linha, António Cluny, considera também, que os

ilícitos e infrações financeiras, no que toca à sua natureza substancial, são em tudo semelhantes ao direito administrativo sancionador, sendo esta a visão que tendemos a adotar. Também Miguel Prata Roque, considera as sanções administrativas como partes integrantes do direito administrativo sancionador. Pedro Caeiro defende que a responsabilidade financeira sancionatória é mais próxima do direito disciplinar, entendemos o seu ponto de vista, mas, uma vez que o direito disciplinar público atua no âmbito do contrato de trabalho em funções públicas e dos procedimentos de averiguação de violação de regras disciplinares e de funcionamento dos serviços e órgãos da administração pública, tendemos a não concordar com a sua tese, na medida em que, o direito sancionatório financeiro tenciona averiguar e apreciar as responsabilidades pela gestão de recursos públicos, dizendo respeito então, apenas aos titulares de órgãos, de cargos dirigentes e funcionários da administração pública (é de referir, que quando dizemos funcionários da administração pública, não nos queremos referir a todo e qualquer funcionário que trabalhe na função pública, mas sim, aqueles que possam ter algum cargo de gestão de recursos públicos).

A responsabilidade financeira, em abstrato, é, de facto, um conceito polissémico, embargando no seu amago diversas contribuições de diversas áreas da ciência jurídica. Focando-nos na responsabilidade administrativa sancionatória, parece estar perante nós, também um conceito polissémico, não na medida em que seja o conceito com mais dificuldade de definição, mas na medida em que também possui ela mesma, contributos de diferentes áreas do direito. Dizer que a responsabilidade sancionatória é mais próxima do direito administrativo sancionador, não implica uma negação da sua relação com o direito penal, uma vez que, o próprio direito administrativo sancionador, nasceu do direito penal. O que está aqui em causa, é a despenalização. Tal como no direito administrativo sancionador, a responsabilidade sancionatória aplica sanções menos gravosas do que as do direito criminal.

Nas palavras de Marcello Caetano “*no caso da repressão administrativa é exercido um poder punitivo particular fundado na necessidade de defesa da coesão e eficiência de certo grupo existente na comunidade política (...)*”¹¹⁹. Não poderemos dizer o mesmo acerca da responsabilidade financeira sancionatória?

¹¹⁹ Cit. MARGARIDA EMERLINDA LIMA DE MORAIS FARIA, *O sistema das sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Dissertação apresentada à universidade de Aveiro, sob orientação do Doutor José Carlos Vieira de Andrade, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, 2007, p.

Vejam os com António Cluny: o tipo de bens jurídicos que o direito financeiro e consequentes infrações financeiras pretendem prevenir possuem claramente uma natureza abalizadamente administrativa e deixa de lado os princípios e valores ético-sociais protegidos pelo Direito Penal; não é por acaso que as multas financeiras não podem ser convertidas em prisão ou por ela substituídas, como era o caso de várias multas características do regime das contravenções; seguem a denominação de multas tal como no direito penal, não se identificando, no entanto, com as mesmas; também em outros ramos do direito podem ser aplicadas “multas” como é o caso do processo civil e no âmbito de infrações processuais das partes, conforme os arts. 542.º a 545.º do CPC; Se fosse possível equiparar as infrações e multas financeiras às contravenções, isto é infrações e penas criminais, mesmo sendo menores, teriam de ser julgadas nos tribunais judiciais, como constitucionalmente consagrado, isto porque o art. 209.º, n.º 4 proíbe a existência de tribunais com competência exclusiva para julgar determinadas categorias de infrações criminais; neste sentido, se concluíssemos pela natureza contravencional e consequentemente criminal da responsabilidade financeira sancionatória, seria de questionar a competência do Tribunal de Contas para a efetivação e julgamento de infrações financeiras; não é possível, por isso, equiparar, de forma alguma, as infrações financeiras ao regime contravencional, na medida em que, a natureza dos bens jurídicos que visam proteger não se encontra no âmbito do Direito Penal, e assim sendo, as multas financeiras não são multas criminais, nem em questões de regime nem em questões de natureza; podemos dizer que o regime da responsabilidade e das infrações financeiras constitui hoje um regime com autonomia própria e “verdadeiramente original (se bem que imperfeito, como temos vindo a demonstrar)”, não podendo confundir-se com nenhum outro; Assim, o direito financeiro sancionador e as infrações financeiras, dotados de autonomia e características próprias, considerando a sua especificidade, situam-se no “*âmbito mais vasto do direito administrativo sancionador*”, onde se encontra também o direito das contraordenações.¹²⁰

Com base no estudo até ora feito, e com fundamento jurisprudencial, é possível afirmar, que estamos perante um ramo do direito autónomo, que possui uma jurisdição

145, Apud MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1.ª Reimpressão Portuguesa, Almedina, 1996, p.307.

¹²⁰ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 86 a 88.

própria. No entanto, isso não invalida que se trate de uma responsabilidade criada à semelhança do direito administrativo sancionador.

7. CONCLUSÃO

A definição que melhor se aproxima a uma definição completa do conceito de responsabilidade financeira é a definição avançada pelo Tribunal de Contas: “*Existe responsabilidade financeira quando alguém possa vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções legalmente previstas, no âmbito do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, em virtude da violação de normas disciplinadoras da atividade financeira pública*”¹²¹.

Relativamente à responsabilidade financeira reintegratória não podemos, nem era esse o nosso objeto de estudo, evidenciar da mesma forma uma relação estreita com a responsabilidade administrativa, deixando então o estudo da mesma para os civilistas e penalistas, no âmbito da controvérsia “será a responsabilidade financeira reintegratória uma responsabilidade civil ou uma responsabilidade criminal?”.

Assente na ideia de que a efetivação da responsabilidade financeira não impede a efetivação de qualquer outro tipo de responsabilidade, entendemos que a responsabilidade financeira e a responsabilidade administrativa possuem uma íntima ligação, no meu entendimento diria mesmo que a responsabilidade financeira é uma verdadeira responsabilidade administrativa, do ponto de vista sancionatório.

Não é possível falar em Direito Administrativo Sancionatório sem falar também em despenalização/descriminalização, que teve como objetivo não só “aliviar a carga” dos tribunais, como “*retirar dignidade penal a infrações que tutelam bens jurídicos considerados menores*”¹²², e assim, diminuir o “entupimento” de casos nos tribunais sem capacidade de resposta, permitindo, desta forma, uma maior celeridade do processo.

Como podemos evidenciar ao longo do nosso estudo, o direito sancionatório não está limitado apenas à efetivação de responsabilidades penais, civis, contraordenacionais e disciplinares, incluindo também a efetivação de responsabilidades financeiras e a previsão das chamadas “sanções administrativas inominadas”.

¹²¹ ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado: problemas de jurisdição*, revista do tribunal de contas, n.º. 32, 1999, pág. 102, Apud Edição do próprio Tribunal de Contas; 1. A Responsabilidade Financeira; 1.1. Conceito e Modalidades, p. 8.

¹²² Cit. MARGARIDA EMERLINDA LIMA DE MORAIS FARIA, *O sistema das sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Dissertação apresentada à universidade de Aveiro, sob orientação do Doutor José Carlos Vieira de Andrade, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, 2007, p. 145.

Apesar de estar estabelecida uma divisão da responsabilidade financeira em duas modalidades (reintegratória e sancionatória) verificamos que, de facto, a responsabilidade sancionatória é, em si mesma, uma responsabilidade administrativa por multa. Isto porque a responsabilidade financeira sancionatória é, segundo o nosso estudo, aquela que aplica uma sanção (multa) a um certo tipo de condutas tipificadas como infrações financeiras (efetivada pelo Tribunal de Contas). A responsabilidade administrativa, no âmbito do direito administrativo sancionatório, aplica, da mesma forma, uma sanção (podendo ser também uma multa) a certas condutas tipificadas como ilícitos administrativos (efetivada pelos órgãos da Administração Pública). Percebemos também que, dentro dos ilícitos administrativos encontramos os ilícitos financeiros e conseqüentemente, no seio das sanções administrativas, as sanções financeiras.

Feito o nosso percurso, será seguro questionar: não será, o Tribunal de Contas, ele mesmo, uma entidade administrativa? Parece, que neste âmbito, poderemos considerar o Tribunal de Contas uma figura híbrida, uma vez que, este é categorizado como Tribunal, tendo uma jurisdição própria, mas vai além das funções típicas das outras categorias de Tribunais, não exercendo apenas funções jurisdicionais.

Em jeito de síntese, tanto o direito administrativo sancionador como a responsabilidade financeira sancionatória têm como objetivo, sancionar e prevenir condutas ilícitas que culminem na prática de uma infração e conseqüente aplicação de uma sanção. O direito administrativo sancionador nasce com o objetivo de sancionar os “males menores”, isto é, sancionar condutas ilícitas, mas que não são suficientemente graves para interessar os tribunais judiciais. Da mesma forma, a responsabilidade financeira sancionatória é criada com o mesmo tipo de objetivo, sancionar condutas ilícitas menos gravosas que as correspondentes à responsabilidade financeira reintegratória. Tanto no direito administrativo sancionador como na responsabilidade financeira sancionatória é elemento essencial a existência de culpa e a graduação da mesma. Em ambos, existe a possibilidade de pagamento pelo mínimo da multa/coima, sem que o elemento da culpa releve nesta situação.

Consideramos, que a responsabilidade financeira sancionatória é evidentemente uma responsabilidade administrativa. Dotada da sua autonomia e particularidades, a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se no amago do direito administrativo sancionador, onde se insere também o direito das contraordenações. Com António Cluny “o

*direito da responsabilidade financeira constitui-se pois, no nosso ordenamento jurídico, como um ramo autónomo de direito sancionador*¹²³.

¹²³ Cit. ANTÓNIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p.88.

8. BIBLIOGRAFIA

A

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa (LIÇÕES)*, 18.^a ed, Almedina, 2020.

ANTUNES, Carlos Alberto Lourenço Morais, “*O julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas*”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano IV, N.º 2, Verão, Cedipre, 2011, pp. 139 a 168.

C

CATARINO, João Ricardo, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 5.^a ed., Edições Almedina, Coimbra, 2019.

CATARINO, Luís Guilherme, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes*, Almedina, 2010.

CLUNY, António, *Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado: problemas de jurisdição*, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º. 32, 1999, pp. 85 a 122.

CLUNY, António, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributos para uma reflexão necessária*, 1^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2011.

COSTA, Paulo, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal, Dissertação de Doutoramento em Direito, área

de Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, sob orientação do Doutor Jónatas Machado e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

COSTA, Paulo Nogueira da, *Que “Contas”?* – o controlo financeiro externo entre *accounting e accountability*, in Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal, nº 2, Ano VI, 2013, Lisboa, pp. 49 a 69.

CUNHA, Ernesto, *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI*, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2019.

D

DESCHEEMAER, Christian, *Les défis de la responsabilité financière en France*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp. 189-194.

F

FARIA, Margarida Ermelinda Lima de Morais de, *O sistema das sanções e os princípios do direito administrativo sancionador*, Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro, sob a orientação do Doutor José Carlos Vieira de Andrade, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, 2007. Disponível em:

<https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3354/1/2008001177.pdf>

L

LAVOURAS, Maria Matilde, *Fiscalização da Execução Orçamental - Sumário Desenvolvido (2019/2020)*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito.

LOPES, José Mouraz, *O caminho da autonomia dogmática da responsabilidade financeira*, Notas breves sobre as alterações à Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, Revista do Tribunal de Contas, N.º 63/64, 2015, pp. 55-66.

LOPES, Helena Ferreira, *Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp. 215-253.

M

MARTINS, Licínio Lopes, *A Atividade Sancionatória da Administração e o novo Código de Procedimento Administrativo*, Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo, Vol. II, 3.ª Ed., AAFDL Editora, Lisboa, 2016, pp. 601-632.

MARTINS, Maria D'Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª Ed., Almedina, 2019.

R

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito da Despesa Pública*, Almedina, 2019.

ROCHA, Joaquim Freitas da, e GOMES, Noel, *Da Responsabilidade Financeira*, SCIENTIA IVRIDICA, revista de direito comparado português e brasileiro – maio/agosto, Universidade do Minho, 2012, N.º. 329, pág. 293-316.

ROQUE, Miguel Prata, *O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, Revista de Concorrência e Regulação, VOL. 4, N.º 14, 2013, pág. 105-173.

O

ORTIZ, Felipe Garcia, *Descripción del sistema de enjuiciamiento contable en España*, Ciclo de seminários, Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI, org. Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, pp. 203-214.

P

PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *O modelo substantivo e processual da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória*, pp. 1-21.

T

TRIBUNAL DE CONTAS, História do Tribunal de Contas: Evolução Histórica, disponível em, Sítio do Tribunal de Contas:

<https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>

[consultado em 8 de novembro de 2021].

TRIBUNAL DE CONTAS, *Casa dos Contos (1389-1761)*, História do Tribunal de Contas: Evolução Histórica, disponível em, Sítio do Tribunal de Contas:

<https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1389-1761.shtm>

[consultado em 8 de novembro de 2021].

TRIBUNAL DE CONTAS, *Erário Régio (1761-1832)*, História do Tribunal de Contas: Evolução Histórica, disponível em, Sítio do Tribunal de Contas:

<https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1761-1832.shtm>

[consultado em 8 de novembro de 2021].

TRIBUNAL DE CONTAS, *Tribunal do Tesouro Público (1832-1844)*, História do Tribunal de Contas: Evolução Histórica, disponível em, Sítio do Tribunal de Contas:

<https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1832-1844.shtm>

[consultado em 8 de novembro de 2021].

TRIBUNAL DE CONTAS, *Conselho Fiscal de Contas (1844-1849)*, História do Tribunal de Contas: Evolução Histórica, disponível em, Sítio do Tribunal de Contas

<https://erario.tcontas.pt/pt/apresenta/historia/tc1844-1849.shtm>.

[consultado em 8 de novembro de 2021].

9. JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte de 14-07-2017, disponível em:
<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/A2B2D6EF9DD9520B802581D100362420>

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011, de 20 de dezembro, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/635-2011-3590725>

Acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2012 de 2 de julho – 3.ª Secção, disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2012/ac011-2012-3s.pdf>

Sentença n.º. 2/2017 da 3.º secção do Tribunal de Contas (Processo n.º.7/2016 – JFR), disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2017/st002-2017-3s.pdf>

Sentença n.º. 2/2018 de 18 de janeiro do Tribunal de Contas (Processo n.º.4/2017 – 3.ª secção) disponível em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2018/st002-2018-3s.pdf>

Acórdão de 14 de Março de 2000, Processo n.º 043556 da 2.ª Subsecção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, disponível em:
http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/54da724cfc255fb980256a33002c37b8?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,043556#_Section1

10. ANEXOS

LEGISLAÇÃO

Codice di giustizia contabile, disponível em:

<https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffProcuraGenerale/Codicegiustiziacon>

Código de Processo Civil, disponível em:

<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-34580575>

Constituição da República Portuguesa, disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0214&nid=4&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

Consituición Española, disponível em:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Decreto n.º 18.962, de 25 de outubro de 1930, disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/1930/10/24900/21852192.pdf>

Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933, disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/1933/02/04600/02540260.pdf>

Decreto-Lei n.º 29.174, de 24 de novembro de 1938, disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/1938/11/27300/15341536.pdf>

Decreto-Lei n.º 54-A/99 que aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), disponível em:

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/514178/details/normal?l=1>

Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de março, que regula o exercício da atividade de exploração do jogo do bingo, disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=1913A0050&nid=1913&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=

LEGGE 14 gennaio 1994, n. 20, disponível em:

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-00-00:20>

Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro de 2008, disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/2008/09/17400/0626006274.pdf>

Lei n.º 2054, de 21 de maio de 1952, disponível em:

<https://files.dre.pt/1s/1952/05/11200/05910591.pdf>

Lei do Enquadramento Orçamental, lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, disponível em:

https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/114449627/201801290000/diploma?did=105756679&LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice

Lei do Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais, lei n.º 19/2003, de 20 de junho, disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=747&tabela=leis&so_miolo=

Lei do Orçamento do Estado para 2019, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2989A0182&nid=2989&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=432A0062&nid=432&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

Ley de Funcionamento 7/1988, de 5 de abril, disponível em:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-8678>

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de maio, disponível em:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>

Regime jurídico da ourivesaria e das contrastarias, disponível em:

<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-2015-70042475>

Regulamento das Contrastarias, Decreto-Lei. n.º 391/79, disponível em:

<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1979-34483775>