

**A culpa leve enquanto pressuposto da  
responsabilidade financeira a efetivar perante o  
Tribunal de Contas**

**Rui Medeiros**

Revisor:

**João Tiago Silveira**

Vol. 13 No. 2 (04-41)  
July 2026  
[e-publica.pt](http://e-publica.pt)

ISSN 2183-184x

Funded by:



Co-funded by  
the European Union

## **A CULPA LEVE ENQUANTO PRESSUPOSTO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA A EFETIVAR PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS**

**RUI MEDEIROS**

Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Escola de Lisboa  
Sérvulo & Associados

**Resumo:** O presente texto analisa a questão da admissibilidade e justificação – ou falta dela – para admitir uma responsabilidade financeira por culpa leve, questionando o mérito e, num segundo momento, quanto à responsabilidade reintegratória, a própria constitucionalidade da admissibilidade pela Lei n.º 98/97 de uma responsabilidade financeira com base em culpa leve.

**Palavras-chave:** Culpa Leve; Responsabilidade Financeira; Tribunal de Contas.

**Abstract:** This text examines the matter of the admissibility and justification – or lack thereof – for imposing financial liability on the grounds of slight negligence, questioning the merits of this approach and, furthermore, with regard to restitutionary liability, the very constitutionality of the provision in Law No. 98/97 allowing for financial liability on the grounds of slight negligence.

**Keywords:** Slight Negligence; Financial Liability; Court of Auditors.

### **1. Introdução**

i. “Historicamente, a responsabilidade financeira (designadamente por alcances) era objetiva, em conformidade com a ideia de guardião ou depositário do dinheiro ou valores” (Mota Pinto, 2019: 364-365). Para maiores desenvolvimentos, v. Cluny (2011: 31 ss.). Mesmo depois da publicação da Lei n.º 2054, de 21 de maio de 1952, manteve-se a competência do Tribunal de Contas “para o julgamento da conta e efetivação da responsabilidade financeira *objetiva* do contável por *alcance*”,

tendo-se apenas acrescentado a previsão de uma “responsabilidade subjetiva (...) subsidiária” (Cluny, 1999: 92; 2011: 37-38). De resto, com a Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, publicada logo a seguir à segunda revisão constitucional de 1989, continuou a haver quem sustentasse, como Sousa Franco (1993:483), que a responsabilidade financeira “é uma pura responsabilidade objetiva, com exceção dos casos em que há imputação por culpa”.

ii. Em qualquer caso, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constante da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e objeto de inúmeras alterações, ao mesmo tempo que alarga o leque das infrações financeiras – que hoje extravasam em muito das hipóteses clássicas do *alcance* – e “o universo dos sujeitos passíveis de responsabilização”, assume, de forma expressa e inequívoca, que a responsabilidade financeira se constitui, “em todas as situações, como uma responsabilidade delitual fundada na culpa” (Cluny, 2011: 39-40).

Com efeito, nos termos do artigo 61.º, n.º 5, a responsabilidade financeira reintegratória “só ocorre se a ação for praticada com culpa”. O mesmo regime vale, por força do artigo 67.º, n.º 3, para a responsabilidade sancionatória. A culpa constitui, pois, na Lei n.º 98/97, pressuposto da responsabilidade financeira.

A culpa, avaliada “de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume de fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros ou valores públicos, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição” (artigo 64.º, n.º 1), compreende, para este efeito, quer o dolo quer a negligência e, dentro do universo das atuações não intencionais, tanto os casos de negligência grosseira ou grave como as hipóteses de culpa leve.

O grau de culpa releva ainda no quadro da redução ou relevação da responsabilidade reintegratória (artigo 64.º, n.º 2), bem como no âmbito da responsabilidade sancionatória, onde a lei manda atender ao “grau de culpa” na graduação das multas (artigo 67.º, n.º 2) e prevê as situações em que a multa pode ser especialmente atenuada (artigo 65.º, n.º 7) ou mesmo dispensada (artigo 65.º, n.º 8) ou relevada (artigo 65.º, n.º 9).

iii. O presente estudo vai centrar-se na admissibilidade da culpa leve como pressuposto da responsabilidade financeira, sendo o seu propósito questionar o *mérito* e, num segundo momento, quanto à responsabilidade reintegratória, a própria *constitucionalidade* da admissibilidade pela Lei n.º 98/97 de uma responsabilidade financeira com base em culpa leve.

## **2. Uma matéria em que, à partida, o legislador dispõe de liberdade de conformação**

i. Como ponto de partida, no universo da responsabilidade financeira subjetiva por atuações negligentes, afigura-se indiscutível que o legislador dispõe de uma liberdade de conformação não despicienda quanto à admissibilidade ou não de uma responsabilidade financeira por culpa leve.

ii. Afigura-se importante sublinhar, antes de prosseguir, que não se está com isto a afirmar que essa liberdade de conformação legislativa também signifique que o legislador possa optar *em geral* por uma responsabilidade financeira objetiva ou, no extremo oposto, limitar a responsabilidade financeira às infrações dolosas.

a) Começando pela responsabilidade objetiva, não se ignora que há vozes autorizadas na doutrina que afirmam que, ainda que não fosse a solução desejável, “nada impediria o legislador (...) de prever hipóteses de responsabilidade financeira reintegratória *objetiva*, isto é, independente de culpa” (Mota Pinto, 2019: 364-365).

A verdade, porém, é que, desde logo, uma tal possibilidade está circunscrita à responsabilidade reintegratória e, ainda assim, a certas hipóteses. E, de facto, começando pela responsabilidade sancionatória, não se vislumbra a admissibilidade constitucional da imposição do pagamento de multas por infrações financeiras não culposas. É que, embora esteja em causa um ilícito autónomo — ao lado do ilícito criminal, contraordenacional e disciplinar —, ainda se está no âmbito de um ilícito sancionatório e onde vale o princípio geral da culpa. É certo que, segundo o Tribunal Constitucional, não se pode proceder à “transposição do grau de intensidade de atuação dos princípios da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade, do direito penal para o direito contraordenacional” e para outros domínios sancionatórios, pois “tais princípios, que têm o seu domínio de aplicação, por excelência, no âmbito do direito penal, não se projetam, com a mesma intensidade (...) em outros

ramos do direito sancionatório” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 252/2026). Todavia, ainda que com menor intensidade, isso não significa que o princípio geral da culpa “se encontra de todo ausente” (Vilas Boas Pinto, 2025: 694). Como afirma ainda o Palácio Ratton, a propósito da responsabilidade contraordenacional, mas num entendimento generalizável para outros domínios sancionatórios não penais, embora dispondo o legislador de “uma maior margem de conformação”, a verdade é que, “apesar de todas as diferenças de conteúdo e significado que o princípio da culpa assume no domínio contraordenacional, sempre se dirá que, ainda assim, o mesmo atua como limite da responsabilidade” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 172/2021).

Além disso, mesmo na responsabilidade reintegratória, a possibilidade de consagração de uma responsabilidade puramente objetiva suscita reservas. Não se ignora que, entre nós, está muito difundida a ideia de que não há uma unidade dogmática entre responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, assente na categoria *infração financeira*, devendo, pelo contrário, assumir-se que, na responsabilidade reintegratória, está em causa uma modalidade de responsabilidade que se aproxima da responsabilidade civil e apresenta essencialmente uma natureza ressarcitória, perfeitamente integrável naquele que continua a ser o paradigma da responsabilidade aquiliana (Caeiro, 2019: 325 ss.). E, neste sentido, da mesma forma que se admite em certos casos uma responsabilidade civil objetiva, nada parece obstar a que se autonomizem hipóteses de responsabilidade reintegratória por infrações financeiras não culposas. A verdade, porém, é que, para além da relação entre culpa e dignidade da pessoa humana, tão bem glosada por Mafalda Carmona (Carmona, 2025: 400 ss., 676 ss.), em toda a responsabilidade financeira, incluindo a responsabilidade reintegratória, está em causa um único “modelo de direito público disciplinador da legalidade e regularidade da gestão financeira de fundos públicos” (Costa Pinto, 2019: 400-401) e, tanto na responsabilidade sancionatória como na responsabilidade reintegratória, “a recomposição opera sempre pela via monetária, e em ambos os casos para punir comportamentos que atingem a esfera da licitude” (Costa Cabral, 2019: 316; Cluny, 2011: 69).

Aliás, na responsabilidade reintegratória, as condenações ao pagamento de quantias em dinheiro podem ser muitíssimo mais avultadas, pois o dever de reposição cobre à partida todo o dano para o erário público delimitado legalmente (v.g. em caso de pagamentos indevidos), enquanto a aplicação

de multas por responsabilidade sancionatória está sujeita ao limite máximo correspondente a 180 UC, limite este que, se a infração for cometida por negligência, é reduzido a metade (artigo 65.º, n.ºs 2 e 5). Daí que, “cada vez mais, a função da obrigação de reposição (da indemnização por danos)” venha, “também ela, sendo abordada pela doutrina, tanto civilista, como administrativista ou penal, em termos de uma sua específica função sancionatória, mesmo que apenas complementar” (Cluny, 2011: 75), não podendo, portanto, uma tal obrigação de reposição escapar a uma das garantias constitucionais fundamentais — o princípio da culpa — que vale, ainda que com matizações, em todos os ramos de direito sancionatório (Cluny, 2019: 177). Neste contexto, mesmo para o alcance (Cluny, 2011: 71 ss.), dificilmente seria admissível hoje, no plano constitucional, a consagração pelo legislador ordinário de uma responsabilidade reintegratória puramente objetiva.

b) Noutro plano, e no extremo oposto, também não se vislumbra que fosse admissível do ponto de vista constitucional uma opção legislativa que, em geral<sup>1</sup>, circunscrevesse a responsabilidade financeira aos casos de atuação dolosa.

Como é sabido, “na Constituição de 1976, a apologia de um poder público responsável – com a concomitante criação de instrumentos que promovam o bom funcionamento dos serviços públicos – passa, em larga medida, pela crescente reivindicação de uma maior responsabilização daqueles que, em cada momento histórico, servem a causa pública. Esta tendência está claramente acolhida no artigo 271.º. O legislador constitucional não se limita aí a inconstitucionalizar a chamada garantia administrativa”. A Constituição vai mais longe, consagrando um princípio geral “de responsabilização dos funcionários e agentes da Administração Pública por ações ou omissões resultantes do *exercício da função administrativa*” (Medeiros e Macierinha, 2020: 571). E, embora o texto constitucional mencione apenas a responsabilidade civil, criminal e disciplinar, não pode deixar de ser entendido, desde que na segunda revisão constitucional se passou a autonomizar “a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da

---

1. Cfr., no sentido de que pode haver razões para restringir a responsabilidade a atuações dolosas em certos casos, com a fundamentação que será apresentada *infra*, Sentenza n. 132/2024 da Corte Costituzionale.

lei” (artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição), que o princípio da responsabilização também vale no plano da responsabilidade financeira.

O princípio assim afirmado não impede, como se sublinhará já de seguida, *ponderações* legislativas.

Todavia, no plano do exercício da função administrativa – o único em que se move este estudo –, não se equaciona como é que, no quadro de uma ponderação constitucionalmente comprometida, se poderia admitir em geral o afastamento do princípio da responsabilização quando estivessem em causa ações ou omissões ilícitas realizadas com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que os titulares dos órgãos, funcionários e agentes se encontram obrigados em razão do cargo, pois não se vislumbra que, nos casos de negligência grosseira – quando seja, por isso, possível formular um juízo de reprovação ou censura ético-jurídica particularmente severo –, haja outros interesses – concretamente constitucionais – com peso suficiente para prevalecer sobre os interesses que subjazem ao princípio constitucional da responsabilização por comportamentos ilegais na gestão dos dinheiros públicos e que, nessa medida, ofendem em última análise o princípio constitucional segundo o qual, “no exercício das suas funções”, “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei” (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição).

iii. Em qualquer caso, regressando ao tema fundamental objeto deste texto – apreciação crítica da opção da Lei n.º 98/97 pela admissibilidade de uma responsabilidade financeira com base em mera culpa leve –, não sofre dúvidas que, na hora de definir o âmbito da “responsabilidade por infrações financeiras”, cumprindo o mandato que o artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da Constituição lhe confere quando remete expressamente para os “termos da lei”, o legislador ordinário, na ponderação entre o princípio da responsabilidade e outros princípios constitucionais, designadamente o princípio da prossecução do interesse público (e o dever de boa administração ou a eficiência da Administração Pública que ele convoca), pode, *à partida*, optar, tanto por estender a responsabilidade financeira aos casos de culpa leve, como por uma solução legal que limite a responsabilidade às ações ou omissões ilícitas cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que os titulares de órgãos, funcionários e agentes se encontram obrigados em razão do cargo (Medeiros, 2017: 352-353).

### **3. Uma opção legislativa — a admissibilidade pela Lei n.º 98/97 de uma responsabilidade financeira por culpa leve — aparentemente sedutora**

A opção da Lei n.º 98/97 pela admissibilidade de uma responsabilidade financeira, seja sancionatória, seja reintegratória, por culpa leve é, *prima facie*, sedutora e tem sido defendida por vários autores.

Por um lado, tendo como pano de fundo a ideia de que, no final, é o povo fiscal que, através dos seus impostos (que limitam a sua propriedade privada), suporta as despesas públicas ilegais ou erradas (Gomes Canotilho, 2002: 222), diz-se, as normas de responsabilidade financeira devem, justamente, ter “o propósito de desincentivar os indivíduos à prática de infrações financeiras”, sendo importante, por isso, atenta a relevância deste objetivo, que se leve “a sério o mecanismo de responsabilidade financeira, promovendo-se a internalização, na esfera do agente infrator, dos custos sociais causados”. Não basta, portanto, impor “um «castigozinho» aos agentes infratores”, devendo, pelo contrário, consagrar-se soluções aptas a prevenir “a prática de atos ilícitos na gestão financeira pública” (Nogueira da Costa, 2017: 298).

Por outro lado, estando em causa “poderes-deveres” de gestores públicos vinculados “à prossecução exclusiva de finalidades de interesse público”, deve ser-lhes exigido uma especial responsabilidade, tanto mais que, sendo “a gestão de recursos públicos (...) uma atividade densamente condicionada por princípios e normas (...), os agentes públicos devem estar preparados para o exercício dessas funções”. De resto, quanto maiores forem as prerrogativas associadas a um cargo público, maiores devem ser as exigências sobre o respetivo titular” (Braz, 2019: 462). Por isso, há mesmo juízes do Tribunal de Contas que se interrogam se, em matéria de culpa, não se deverá ser mais exigente do que se tem sido, questionando inclusivamente que a culpa seja “aferida pela capacidade esperada/exigida do «homem médio»”, admitindo antes que se deva “esperar/exigir mais, em termos de capacidade do agente, considerando as suas especiais responsabilidades, em termos de gestão da coisa pública” (Martins, 2019: 167). O próprio Tribunal de Contas parece perfilhar este entendimento. É significativo que, no Acórdão da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 23/2024 (Processo JRF n.º 17/2023-3.ªS), de 12.06.2024, relatado pelo Conselheiro Paulo Dá Mesquita, se refira expressamente, a propósito da

responsabilidade financeira de um autarca, que o cargo de “autarca compreende obrigações de defesa do interesse público e da legalidade voluntariamente assumidas ao aceitar o respetivo exercício, *assunção que transporta exigências de um nível de empenho, estudo e conhecimento das normas acima do homem médio que não foi incumbido dessas funções, nomeadamente, em termos de defesa e vigilância ativas em prol do integral respeito de regras e princípios consagrados nos regimes legais sobre finanças públicas e autarquias locais*” (itálico nosso) (Acórdão da 3.ª Secção do Tribunal de Contas n.º 23/2024, de 12/06/2024). No fundo, ao tomar como padrão um funcionário “excepcionalmente diligente” — o decisor zeloso e cumpridor ou o *bom* administrador —, mais do que culpa leve, parece estar em causa uma culpa levíssima, uma espécie de equivalente à civilística “*diligentissimus pater familias*” (Pessoa Jorge, 1968: 357).

#### **4. Uma opção legislativa cujo mérito se contesta**

##### **4.1. As razões que se opõem à admissibilidade de uma responsabilidade financeira por culpa leve**

i. Uma ponderação séria obriga, contudo, a olhar também para o *outro lado da moeda*. Vale a pena, por isso, recordar as principais razões estruturais que podem justificar uma solução legal que, ao contrário daquela que está plasmada na Lei n.º 98/97, circunscreva a responsabilidade financeira às infrações financeiras cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que os titulares de órgãos, funcionários e agentes se encontram obrigados em razão do cargo.

ii. Por um lado, a Espada de Dâmocles que pende sobre qualquer decisor público que saiba que, caso o Tribunal de Contas conclua que cometeu uma ilegalidade que constitua uma infração financeira, pode vir a ser objeto de um juízo de censura subjetivo mesmo quando esteja em causa uma culpa leve constitui um fator que desincentiva muitos a abraçar a causa pública.

É interessante a confissão do então Reitor da Universidade de Coimbra, João Gabriel Silva, condenado em responsabilidade sancionatória (“felizmente não reintegratória”...), no ciclo de seminários sobre responsabilidade financeira organizado pelo Tribunal de Contas em 2017 e 2018. Afirmou o Autor: “Ouvi há pouco o Professor Frederico Costa Pinto a dizer que jamais aceitaria um lugar de gestão pública em que tivesse a responsabilidade

financeira, e toda esta memória se reavivou. De facto, muitas vezes considero-me um suicida por desempenhar as minhas atuais funções, pois posso ser brutalmente responsabilizado por coisas que não controlo de todo, por coisas cuja existência ignoro. Não deveria ser preciso ser suicida para exercer funções públicas. Concretizando mais um pouco. Muitas vezes quem tem de decidir tem dúvidas sobre o que é legal e o que não é. Saberão os eminentes juristas presentes nesta sala, muito melhor do que eu, que as leis estão longe de ser consistentes, têm inúmeras contradições. Os meus colegas da Faculdade de Direito de Coimbra tiveram o cuidado de me ensinar que, se há um problema jurídico e estão cinco juristas na sala, há para aí sete opiniões diferentes. Mas ao gestor público exige-se que acerte sempre” (Gabriel Silva, 2019: 450). “Ser gestor público é uma situação terrível para se estar, nestas circunstâncias. Ou então desiste-se e os lugares de gestão pública são entregues só a quem tem outras agendas” (Gabriel Silva, 2019: 451).

Numa palavra, a admissibilidade de uma responsabilidade financeira por culpa leve conduz, “com muita probabilidade”, a uma “maior dificuldade de atração de pessoas ativas e competentes para o exercício de funções públicas” (Mota Pinto, 2019: 364-365).

iii. Não se pode obliterar, por outro lado, que, se os decisores públicos pudessem ser responsabilizados em casos de culpa leve haveria um risco sério de “o agente, confrontado com a possibilidade de se arruinar para reparar prejuízos causados a terceiros por atos seus, eventualmente por deficiente avaliação das circunstâncias — quantas vezes originadas pela urgência de uma decisão —, passe a hesitar, opte por consultar o seu superior hierárquico, enfim, acabe por não adotar conduta alguma, provocando com tal omissão ainda mais danos” (Caupers, 2004: 20).

De facto, como refere Paulo Mota Pinto, “sob o ponto de vista da *eficiência* ou *oportunidade*, sabe-se hoje que o acréscimo de tutela dos lesados — no caso, do erário público — que é conseguido com a previsão de hipóteses de responsabilidade objetiva é em grande medida — senão mesmo totalmente — *neutralizado* pela redução do *nível de atividade* dos potenciais responsáveis”, que temem “a responsabilização pela sua atividade ainda que cumpram cuidadosamente todos os deveres de cuidado que possam prever e a que possam estar adstritos” (Mota Pinto, 2019: 364-365).

A situação é agravada pela própria transformação do agir administrativo. É sabido que hoje, frequentemente, “aos órgãos administrativos compete (i) a identificação das normas a aplicar, (ii) a definição interpretativa do respetivo sentido, (iii) a concretização dos equilíbrios ponderativos em aberto, (iv) a resolução de antinomias e (v) um juízo global sobre os resultados finais da sua aplicação” (Otero, 2003: 1101). Ora, numa “atividade administrativa tão massificada quanto diversificada, à qual acrescem o dilúvio legislativo e as imperfeições do tecido normativo, a regra das probabilidades dissipa quaisquer pretensões de infalibilidade do decisor administrativo. Seria injusto fazer recair sobre as cidadãs ou os cidadãos a quem incumbe o encargo de decidir todos os ónus de uma situação que largamente os ultrapassa. Uma desmesurada responsabilização contribuiria para a inércia ou o laxismo por medo de decidir. Por outras palavras, avolumar-se-iam as situações de «captura do decisor», não através de benesses, mas do receio” (Sérvulo Correia e Paes Marques, 2025: 860)<sup>2</sup>.

---

2. Cfr., em termos particularmente relevantes para o objeto deste estudo, a *Sentenza n. 132/2024* da *Corte costituzionale* (disponível em: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2024/132>), onde se sublinha, justamente, que a complexidade do ambiente em que os titulares dos órgãos funcionários e agentes se movem tem-se tornado crescentemente maior, “a nível institucional, jurídico e factual, tornando mais difíceis as decisões administrativas em que se manifesta o poder discricionário e mais fácil a ocorrência de erros”. O Tribunal Constitucional italiano acrescenta ainda: “A questo riguardo è sufficiente richiamare alcune tendenze. In primo luogo, va sottolineato come l'individuazione delle norme da applicare al caso concreto sia estremamente problematica e sovente non dia luogo a risultati univoci, a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate. A ciò si aggiungono le difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa, alimentata dalla “fame di norme” delle società moderne e dal ricorso frequente da parte della legge a “compromessi dilatori”, che trasferiscono quasi interamente sull'amministrazione il compito di determinare l'assetto di interessi ed esigenze tra loro confliggenti. In secondo luogo, non possono non essere tenuti in considerazione i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, a causa delle ben note esigenze di bilancio, in presenza di un elevatissimo debito pubblico. Amministrare con mezzi spesso inadeguati accresce il rischio che il dipendente pubblico commetta un errore, che potrebbe essere qualificato in sede di responsabilità amministrativa come frutto di grave negligenza. In terzo luogo, vi sono alcune tendenze strutturali delle odierne società e dei loro sistemi

Por tudo isto, há mais uma razão, especialmente forte, para que a lei pondere a relevância de ter, não apenas um decisor “que seja diligente, mas também (...) capaz de prosseguir o interesse público sem peias excessivas e mesmo com audácia, precisamente porque é do interesse público que se trata” (Assis Raimundo, 2011: 25).

iv. Por último, no contexto de uma “Administração paritária” (Machete, 2007, *passim*), onde os interesses dos administrados são efetivamente ponderados, seja no quadro de uma “participação constitutiva” seja no âmbito de uma “participação dialógica” (Sérvulo Correia e Paes Marques, 2025: 137 ss.), o receio de uma eventual responsabilidade financeira, *máxime* por pagamentos que venham a ser considerados indevidos pelo Tribunal de Contas, pode levar a que os decisores públicos evitem assumir dívidas à margem dos tribunais, designadamente no quadro de transações extrajudiciais, preferindo *forçar* um litígio em tribunal, com tudo o que isto implica, e, nessa sede, aguardar por uma decisão condenatória transitada em julgado ou, na melhor das hipóteses, procurar uma transação homologada judicialmente.

v. Numa palavra, como se pode ler no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/2004, a propósito da responsabilidade civil, mas num entendimento que vale *prima facie* também para a responsabilidade reintegratória, a ideia de que se deve impor, “em todos os casos, a responsabilidade direta dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes, por atos ilícitos e culposos praticados no exercício e por causa das suas funções, gera problemas

---

amministrativi (...). Gli sviluppi sinteticamente richiamati hanno accentuato la “fatica dell’amministrare”, rendendo difficile l’esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la “burocrazia difensiva”. Quest’ultima risulta peraltro alimentata anche dall’incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione. Il consolidamento dell’amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell’attività che grava sull’agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all’azione. Come avviene anche per altre forme di responsabilità, è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di overdeterrence e underdeterrence. Non esiste una disciplina che li escluda entrambi e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l’uno o l’altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l’altro”.

graves na regulação de situações de culpa leve, onde, para a generalidade da doutrina, se reconhece a inconveniência de tal responsabilidade”<sup>3</sup>.

**4.2. A possibilidade de redução ou relevação da responsabilidade reintegratória ou de relevação, dispensa ou atenuação das multas não retira relevância às razões que desaconselham uma responsabilidade financeira por culpa leve**

i. A possibilidade de redução ou relevação da responsabilidade reintegratória ou de relevação, dispensa ou atenuação das multas, admitida pela Lei n.º 98/97, não retira, de modo algum, relevância e peso às razões que desaconselham uma responsabilidade financeira por culpa leve e que foram sumariamente enunciadas.

ii. Sem dúvida, o artigo 64.º, n.º 2, prevê, em matéria de responsabilidade reintegratória, que, “quando se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificativas da redução ou da relevação”. A Lei admite assim, na esteira do disposto no artigo 494.º do Código Civil, a quebra da regra do “tudo ou nada”, em que se traduziria a estrita prossecução da finalidade de justiça corretiva, a favor de uma diminuição (ou até supressão) da indemnização em caso de negligência (Mota Pinto, 2019: 366)”.

Da mesma forma, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, prevê-se, no artigo 65.º, n.º 7, que “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 a metade”, acrescentando-se, no n.º 8, que “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”, e estabelecendo-se ainda, no n.º 9, que “a 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando: a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência; b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas

---

ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado; c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”. Por outro lado, ainda no plano da responsabilidade sancionatória, o artigo 67.º, n.º 2, determina que “o Tribunal de Contas gradua as multas tendo em consideração a gravidade dos factos e as suas consequências, o grau de culpa, o montante material dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, a sua situação económica, a existência de antecedentes e o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”.

iii. É fácil, porém, perceber por que razão a possibilidade assim admitida na Lei n.º 98/97 em nada retira relevância e peso às razões que desaconselham uma responsabilidade financeira por culpa leve.

Por um lado, a lei admite não apenas a relevação da responsabilidade ou a dispensa de multa, mas também a sua mera redução ou atenuação. E, já se vê, na perspetiva dos receios que estão na base das razões que militam contra uma responsabilidade financeira por culpa leve, só a exclusão é que é verdadeiramente determinante.

Por outro lado, a lei concede uma enorme margem de livre apreciação ao Tribunal de Contas neste domínio. Em rigor, no caso da responsabilidade reintegratória, a lei consagra um poder discricionário muitíssimo aberto, limitando-se a referir, em todo o universo da responsabilidade por negligência, que “o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator”, exigindo-se apenas que o Tribunal de Contas apresente “as razões justificativas da redução ou da relevação” (Ferreira Lopes, 2019: 246). Mas, mesmo que a margem de livre decisão administrativa seja restringida, e enquadrada pelos princípios gerais aplicáveis, *máxime* pelo princípio da proporcionalidade (Lopes de Azevedo, 2021: 295 ss.)<sup>4</sup>, a verdade é que, na medida em que a lei, na previsão da norma, se socorra de conceitos jurídicos indeterminados (Sérvulo Correia e Paes Marques, 2025: 46 ss.), subsistirá sempre uma relevante “*margem de livre decisão*” (Sérvulo Correia e Paes Marques, 2025: 46) do Tribunal de

---

4. Cfr. ainda o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 77/2018, em que, estando em causa uma alegada violação do princípio da proporcionalidade, o Tribunal não chegou a apreciar o mérito da questão.

Contas. Ora, como facilmente se compreende, sendo a decisão do Tribunal de Contas tomada *a posteriori*, o decisor público, no momento da sua conduta, dificilmente conseguirá antecipar se o Tribunal de Contas vai, e em que medida, reduzir ou relevar a responsabilidade reintegratória ou relevar, dispensar ou atenuar as multas, pelo que o receio de incorrer em responsabilidade financeira que subjaz às objeções a uma responsabilização por culpa leve se mantém.

### 4.3. Lições de direito comparado

Noutro plano, na ponderação legislativa entre os méritos e os deméritos de uma responsabilidade financeira por culpa leve, impressiona também a lição do direito comparado.

#### 4.3.1. A importância de saber comparar

Importa, antes de prosseguir, abrir parênteses para desfazer um equívoco fundamental.

Invoca-se por vezes, para justificar a consagração no direito português de uma responsabilidade financeira por culpa leve, as “tendências internacionais de reforço da integridade pública”, referindo-se, concretamente, que “a evolução recente das políticas internacionais de integridade pública e prevenção da corrupção tem assentado, de forma consistente”, entre outras coisas, “no aprofundamento da *accountability* dos decisores públicos”, devendo os Estados adotar “medidas com vista a assegurar um nível elevado de integridade, transparência e responsabilização na administração pública e na tomada de decisões públicas” (MENAC, 2026: 11 ss.).

Todavia, a tendência internacional a que se faz referência em nada releva para o tema objeto do presente estudo, centrado na questão da admissibilidade da culpa leve como pressuposto da responsabilidade financeira.

a) Basta sublinhar, desde logo, que a tendência internacional a que se faz referência tem como pano de fundo o universo das instituições superiores de controlo (*Supreme Audit Institutions*) e, como é sobejamente conhecido, só uma minoria dessas instituições segue o modelo dos tribunais de contas de tipo napoleónico. De facto, nas diferentes latitudes e,

inclusivamente, na Europa, abundam instituições superiores de controlo que, mesmo quando são órgãos colegiais e se designam por tribunais, não dispõem, pura e simplesmente, de poderes para julgar e aplicar sanções. Isto já para não falar das instituições superiores de controlo que seguem o modelo de *Westminster* e em que, portanto, está em causa um órgão estatutário independente dos governos, mas dependente dos parlamentos, e onde, uma vez mais, se privilegia apenas a vertente de auditoria (Palma Carpinteiro, 2023: 31 ss.). Ou seja, a referida tendência internacional abrange, designadamente, todos os Estados de Direito em que “os órgãos de controlo financeiro externo, apesar de terem uma estrutura colegial e de serem designados por *tribunais de contas*, não exercem funções jurisdicionais”, bem como todos os países que, embora sujeitando o poder político à *rule of law*, optam pelo modelo de Auditor Geral, de tradição britânica, no qual “os órgãos de controlo externo são unipessoais” e também não exercem quaisquer “funções jurisdicionais”, desenvolvendo apenas a sua atividade “como *órgãos auxiliares dos respetivos parlamentos*” (Nogueira da Costa, 2017: 46 ss.).

Percebe-se em face desta brevíssima síntese por que razão, sob a capa da relevância em geral do “aprofundamento da *accountability* dos decisores públicos”, se escondem realidades muito diversas e formas muito distintas de concretizar essa *accountability*. Ora, não consagrando a maioria dos países uma responsabilidade financeira em termos semelhantes àquela que existe no direito português e, em alguma medida, noutros países que seguem o modelo de tradição francesa, uma correta compreensão da “lição dispensada pelos ordenamentos estrangeiros”<sup>5</sup>, onde em geral, nem sequer se consagra uma responsabilidade financeira, faz cair por terra qualquer tentativa de justificar a manutenção de uma responsabilidade financeira por culpa leve a partir das chamadas “tendências internacionais de reforço da integridade pública”.

b) Por outro lado, quando se enfatiza internacionalmente a importância das instituições superiores de controlo “no controlo democrático da atuação pública” e na “manutenção da “confiança pública

---

5. Cfr., se bem que noutro contexto, mas como grito contra “estruturas arreigadas da nossa forma de pensar”, Maria Lúcia Amaral, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 411-413.

nas instituições, bem como na sua dimensão preventiva de fenómenos de corrupção, fraude e abuso de poder” (MENAC, 2026: 13), aponta-se, em linha com a relevância da *boa governança* que tem vindo a ser reconhecida por “diversas instâncias internacionais” (Nogueira da Costa, 2017: 177), para o “paradigma do *Estado responsável*” (Nogueira da Costa, 2017: 180). Ora, se já é sabido há muito que a ideia de responsabilidade neste domínio abrange realidades “de natureza muito diversa, como sejam a responsabilidade *política*, a responsabilidade *civil*, a responsabilidade *criminal* e a responsabilidade dita *financeira*” (Franco do Carmo, 1995: 48), agora, com a apologia deste novo paradigma de *Estado responsável*, está em causa uma ideia de “*responsabilidade substantiva*”, e não a de uma responsabilidade presa “ao conceito estrito, jurídico-formal, de responsabilidade” financeira (Nogueira da Costa, 2017: 170).

De resto, determinante, neste contexto, é a aposta numa avaliação do desempenho que atenda, não apenas “a critérios técnicos de economia, eficiência e eficácia”, mas também a “um conjunto de aspetos intimamente ligados a valores democráticos e republicanos”, abrangendo “a existência e respeito, por parte da Administração, de normas éticas e a adoção de práticas pautadas pela lisura (...), a transparência da gestão, a sensibilidade para os problemas reais das populações, o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões e na implementação de medidas, entre outros” (Nogueira da Costa, 2017: 180).

Isto dito, como facilmente se percebe, se o controlo financeiro não se “cingir ao controlo da estrita legalidade e regularidade financeira da gestão” e se for, aliás, muito para além da “avaliação do mérito da gestão à luz de critérios técnicos de economia eficiência e eficácia” (Nogueira da Costa, 2017: 180), pode falar-se, certamente, de um princípio de “*accountability* perante os cidadãos” e de “responsabilidade em sentido amplo” (Nogueira da Costa, 2017: 240 ss.). Mas, sem margem para dúvidas, está-se num plano que nada tem que ver com a questão de saber se se deve ou não admitir uma responsabilidade sancionatória e uma responsabilidade reintegratória por infrações financeiras praticadas com culpa leve.

#### 4.3.2. A comparação relevante

i. Fechados os parênteses, na busca das lições de direito comparado, importa focar a atenção na responsabilidade financeira propriamente dita

ou no seu sucedâneo. Ora, e tomando por referência alguns países que nos são mais próximos e que mais nos influenciam, as soluções consagradas pelo legislador democraticamente legitimado em Espanha, França, Itália e Alemanha — onde se exige, como em muitos outros países<sup>6</sup>, que haja culpa grave ou dolo - revelam bem o peso das objeções à extensão da responsabilidade a quaisquer atuações negligentes.

ii. Começando pelos países que seguem a tradição de um Tribunal de Contas com funções jurisdicionais, em Espanha, ao contrário do que ocorre em Portugal, a responsabilidade financeira (na forma de responsabilidade reintegratória patrimonial) “só ocorre com dolo (...) ou culpa grave” (Ferreira Lopes, 2019: 224-225). Com efeito, o artigo 49.º, n.º 1, da *Ley Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Ley 7/1988, de 5 de abril)* circunscreve a responsabilidade financeira às atuações “*con dolo, culpa o negligencia graves*”. No mesmo sentido, o artigo 176.º da *Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de Noviembre)* restringe expressamente a responsabilidade financeira aos casos de “*dolo o culpa graves*”<sup>7</sup>.

Da mesma forma, em França, a *Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, que altera o *Code des Juridictions Financières*, que buscou justamente um “ponto de equilíbrio entre liberdade de gestão e respeito pelas regras” (Groper, 2023: 178), dispõe, no artigo L131-9, que a responsabilidade financeira pressupõe que haja uma *falta grave* que tenha causado um prejuízo financeiro significativo (“*une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif*”). O legislador francês, ao fixar um nível de exigência na

---

6. Cfr., referindo, justamente, que com muita frequência se exige no direito comparado uma negligência grave para responsabilizar financeiramente o decisor público, Stéphanie Damarey, *Présentation de l'ouvrage*. In: *Responsabilité financière des gestionnaires publics – Approches internationales*. Mare & Martin; 2023. p. 17.

7. Cfr., para referências doutrinárias, por exemplo, Carlos Cubillo Rodríguez, *La responsabilidad contable derivada de los contratos del sector público*, *Revista Española de Control Externo*. 2008; X(30):43-44; Ana Belén Macho Pérez, *Le régime juridique de la responsabilité comptable pour la gestion des fonds publics en Espagne*. In: *Responsabilité financière des gestionnaires publics – Approches internationales*. Mare & Martin; 2023. p. 164; Miguel Ángel Torres Morato, *La responsabilidad contable*. *Revista Española de Control Externo*. 2023; XXV(73):19.

qualificação da falta responsabilizante, revela, sobretudo, preocupação em “evitar a paralisia da atuação pública” (Damarey, 2024: 980).

Idêntica solução é adotada em Itália, isto é, num país que aparentemente tem um regime de responsabilidade financeira particularmente “severo” e “protetor dos dinheiros públicos” (Morgante, 2023: 191 e 204). Na verdade, o artigo 1.º, n.º 1, da *Legge 14 gennaio 1994, n. 20*, estabelece que “a responsabilidade das pessoas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas (...) é pessoal e limitada aos atos e omissões cometidos com dolo ou culpa grave, sem prejuízo da insindicalidade, quanto ao mérito, das decisões discricionárias”<sup>8</sup>. O legislador italiano de 1994, ao exigir culpa grave ou dolo, teve a preocupação “de não atemorizar os operadores da Administração com a eventualidade de intervenções repressivas e devastadoras” (Ferreira Lopes, 2019: 228, nota), num quadro em que se sabe que “quem opera no setor público não atua, frequentemente, em condições fáceis” (Sciascia, 2020: 244). A constitucionalidade da opção restritiva adotada pelo legislador italiano chegou a ser questionada, designadamente por a exclusão da responsabilidade por culpa leve remover o efeito garantístico das normas financeiras e desproteger a proteção patrimonial e financeira do Estado e demais entidades públicas, mas a *Corte Costituzionale*, através da *Sentenza 371/1998*, rejeitou a questão de inconstitucionalidade suscitada, reconhecendo que se está num domínio em que prevalece a “discricionariedade do legislador (...) na delimitação dos casos de responsabilidade”, não havendo, “na verdade, motivos para duvidar de que o legislador tem competência para determinar não só quais os comportamentos que podem constituir fundamento de responsabilidade, mas também qual o grau de culpa exigido e a quem essa responsabilidade pode ser imputada (...), sem outros limites ou restrições que não sejam os da não irracionalidade e da não arbitrariedade”. A questão, ainda que sob outras vestes, voltou a ser colocada ao Tribunal Constitucional italiano. De

---

8. De resto, o d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”), aprovado no contexto da pandemia, acrescentou um inciso, no referido preceito, no qual se diz que “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”, acrescentando, no artigo 21.º, n.º 2, que, durante o período transitório estabelecido, “la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta (...)”.

resto, em 2024, a *Corte Costituzionale*, na *Sentenza n. 132/2024*, numa decisão que abriu também caminho para a recentíssima reforma do direito italiano nesta matéria, validou inclusivamente um diploma que, no contexto da pandemia, limitou temporariamente (por um período que acabou por ser prorrogado até 31 de dezembro de 2025) (Amante, 2026: 204), a responsabilidade por atuações funcionais apenas às hipóteses de atuações dolosas<sup>9</sup>. Enfim, já neste ano, a preocupação em assegurar uma maior

---

9. Cfr. *Sentenza n. 132/2024* da *Corte costituzionale* (disponível em: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2024/132>). Vale a pena recordar o essencial da linha argumentativa seguida na *Sentenza n. 132/2024* da Corte Costituzionale. O Tribunal começa por explicar por que razão hoje è “più facile l'errore, anche grave” e por que se acentuou “la «fatica dell'amministrare», rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la «burocrazia difensiva»” (cfr. nota supra). Todavia, para a Corte Costituzionale, “le ricordate trasformazioni, tuttavia, non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo. In tale evenienza, infatti, non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita”. Só que, segundo o Tribunal Constitucional italiano, “diverso, però, è il caso in cui la disciplina che circoscrive alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità riguardi esclusivamente un numero limitato di agenti pubblici o determinate attività amministrative, allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla “amministrazione difensiva (...). Parimenti, può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale. Una disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richieda che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa. Questo è il caso della disposizione oggetto di

eficiência da Administração Pública através da atenuação da chamada “*paura della firma*” (medo de assinar) explica igualmente a atenção que é dada à densificação da culpa grave enquanto pressuposto na responsabilidade financeira pela novíssima Lei n.º 1/2026, publicada no dia 7 de janeiro (Amante, 2026: 201 ss.).

iii. Embora o sistema alemão seja substancialmente diferente dos sistemas espanhol, francês e italiano, também na Alemanha se segue a mesma via.

O exemplo alemão é interessante, desde logo, por se afastar, como tantos outros países, do modelo jurisdicional de controlo financeiro externo, de tradição francesa e acolhido em Portugal.

O facto de não existir uma *responsabilidade financeira* a efetivar pelo *Bundesrechnungshof* não significa, no entanto, que o problema fundamental a que a responsabilidade financeira procura dar resposta, *maxime* nos casos em que o ilícito causa diretamente dano ao erário público, não se coloque igualmente na Alemanha.

Ora, no direito alemão, para além naturalmente da responsabilidade disciplinar e criminal, a lei não prevê apenas a responsabilidade civil dos funcionários, ainda que só em sede de ação de regresso, pelas suas atuações funcionais ilícitas lesivas dos particulares e que tenham obrigado a entidade pública a pagar uma indemnização ao terceiro lesado, domínio em que, por força do próprio artigo 34.º da *Grundgesetz*, e apesar do disposto no § 839 do BGB, a responsabilidade do funcionário perante a Administração, acionada através do exercício do direito de regresso, está circunscrita àqueles que, no exercício de um cargo público, violarem os seus deveres funcionais com dolo ou culpa grave. O legislador alemão vai mais longe, autonomizando expressamente a responsabilidade civil dos funcionários pelos danos *diretamente* causados à própria entidade pública em que se integram (Beckmann, 2001: 33 ss.).

Ora, neste domínio, o § 75, Abs. 1, S. 1, da *Bundesbeamtenengesetz*, de 5 de fevereiro de 2009, aplicável aos funcionários públicos da Federação, seja qual for o tipo vínculo (Battis, Grigoleit e Hebler, 2022: 423-424), prevê expressamente que o funcionário só responde pelos danos que, no exercício das suas funções, causar à Administração em caso de dolo ou negligência

---

censura, che origina in un contesto del tutto peculiare e che pone una disciplina provvisoria”.

grosseira. Idêntica solução vale, nos termos do § 48 da *Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)*, de 17 de junho de 2008, para os funcionários dos *Länder*, dos municípios e de outras entidades de âmbito regional ou local.

O legislador alemão, com a limitação da obrigação de os funcionários repararem os danos causados, no exercício das suas funções, à própria Administração aos casos em que seja possível formular um juízo de censurabilidade subjetiva grave, por estar em causa uma atuação altamente censurável (Beckmann, 2001: 132 ss.), atendeu, em primeira linha, às exigências de uma administração moderna, rápida e eficiente. A lei alemã tem, além disso, em conta que, num mundo do trabalho que impõe exigências crescentes ao desempenho profissional, seria injusto admitir uma responsabilidade pessoal plena dos funcionários públicos pela legalidade das suas atuações funcionais, com a inerente ameaça de responsabilização por qualquer deslize que cometam. Conclusão que é reforçada quando se tem presente que os funcionários são frequentemente chamados a decidir questões cuja magnitude excede em muito a sua própria capacidade financeira<sup>10</sup>.

#### **4.4. O paralelo da responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes na responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício**

##### **4.4.1. Em geral**

Significativamente, no plano da responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes da Administração, o legislador português recusa, desde há muito, uma responsabilidade pessoal por culpa leve.

É bem sabido que, na vigência do Decreto-lei n.º 48051, de 21 de novembro, os titulares dos órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais pessoas

---

10. Sobre os antecedentes históricos da responsabilidade civil dos funcionários pelos danos diretamente causados à própria Administração, cfr. Beckmann, *Die Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn*, pp. 47 ss.

coletivas públicas só respondiam pelas suas atuações ilícitas se tivessem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas e por sua causa, tivessem procedido dolosamente (artigo 3.º, n.º 1). Além disso, respondendo a Administração perante o lesado, o direito de regresso contra as pessoas que cometeram a ilicitude só existia se estas houvessem procedido com dolo ou “com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo” (artigo 2.º, n.º 2).

Ora, embora o regime aprovado pela Lei n.º 67/2007 tenha avançado, de forma inequívoca, na responsabilização civil pessoal dos servidores públicos – seja através da extensão da regra da responsabilidade solidária, que já valia para os casos de dolo, às situações de negligência grosseira (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2), seja através da previsão da obrigatoriedade do exercício do direito de regresso nos casos de dolo ou culpa grave (artigo 6.º, n.º 1) -, a verdade é que o legislador de 2007 mantém o repúdio de uma solução na qual os titulares dos órgãos, funcionários e agentes sejam civilmente responsabilizados, quer diretamente perante os lesados, quer em sede de direito de regresso, por factos ilícitos não praticados com dolo ou culpa grave, continuando assim a proteger “o titular do órgão ou agente contra o risco de indemnizações devidas a outrem por faltas leves cometidas no desempenho de funções públicas” (Caetano, 2010: 1234).

Subjacente à lei em vigor está, pois, “uma ponderação entre o princípio da responsabilização e outros princípios constitucionais, designadamente o princípio da prossecução do interesse público (e o dever de boa administração ou a eficiência da Administração Pública que ele convoca” (Medeiros, 2013: 137 ss.), sendo a opção da Lei n.º 67/2007 justificada, precisamente, “pela necessidade de garantia da eficiência e dinamismo da atuação administrativa, para desenvolver o «gosto pela decisão» (...) e para evitar a proliferação de agentes timoratos e burocratas, refugiados no cumprimento cego ou indolente das práticas rotineiras” (Vieira de Andrade, 2008: 364).

De resto, a solução legal em vigor em nada contraria o princípio da responsabilidade solidária plasmado no artigo 22.º da Constituição. Com efeito, “a referência à responsabilidade solidária não pode ser entendida no quadro de uma alternativa binária, simplista e redutora (v.g., inconstitucionalidade *versus* não inconstitucionalidade das soluções legais que estabeleçam uma responsabilidade exclusiva do Estado e das demais entidades públicas no âmbito da culpa leve)” (Medeiros, 2017: 352-353). Isto

mesmo já foi reconhecido pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/2004.

**4.4.2. A existência prima facie de um sistema normativo desarmónico ou incoerente e que carece de uma revisitação, de jure condendo, pelo legislador**

i. O contraste, em matéria de relevância da culpa leve, entre o regime da responsabilidade financeira e o regime da responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes na responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas por atuações funcionais ilegais é, como se verificou, flagrante, revelando uma radical diferente ponderação do legislador português quanto ao modo como atribui relevância à negligência reduzida na delimitação do pressuposto da culpa na responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes por ações ou omissões no exercício das suas funções e quando recorta o pressuposto da censurabilidade subjetiva na responsabilidade financeira.

ii. A diferente lição que, também aqui, se extrai do direito comparado merece, no mínimo, ser objeto de reflexão. Com efeito, nos quatro países referidos *supra*, e que são particularmente relevantes para o direito português, as razões que levam à exclusão da responsabilidade financeira — ou, na Alemanha, do seu sucedâneo — por culpa leve também levam o legislador, nesses países, a recusar uma responsabilidade civil pessoal dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes públicos por atuações não dolosas que não revelem uma especial censurabilidade subjetiva.

Recorde-se que, em Espanha, desde a *Ley de Expropiación Forzosa*, de 1954, numa opção que mais tarde veio a ser acolhida constitucionalmente (artigo 106.º, n.º 2, da Constituição de 1978), consagra-se uma responsabilidade civil da Administração “*directa e objetiva (...)*, não dependente da verificação dos pressupostos da responsabilidade no comportamento de um indivíduo” (Carmona, 2025: 194-195). Em qualquer caso, a responsabilidade direta da entidade pública perante o lesado não exclui o direito de regresso, mas apenas, nos termos do artigo 36.º, n.ºs 2 e 3, do *Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre)*, nos casos de “*dolo, o culpa o negligencia graves*”.

Em França, por seu turno, “se estiver em causa uma *faute de service*, o funcionário «é pessoalmente irresponsável», só podendo ser pedida uma indemnização à Administração”, ficando a responsabilidade civil pessoal do funcionário, para além das faltas cometidas fora do exercício das funções, limitada às atuações funcionais faltosas que se destaquem “pela sua particular gravidade (motivação de ordem privada, «excessos de comportamento», excepcional e indesculpável gravidade)” (Carmona, 2025: 146-147).

Da mesma forma, em Itália, não obstante o artigo 28.º da *Costituzione* estabelecer que “os funcionários e dependentes do Estado e das entidades públicas são diretamente responsáveis, segundo as leis penais, civis e administrativas, pelos atos praticados em violação de direitos”, sendo que, “em tais casos, a responsabilidade civil se estende ao Estado e às entidades públicas”, reconhece-se que a Constituição, designadamente com a remissão para as leis civis e administrativas, confere ao legislador uma ampla margem de liberdade na conformação da responsabilidade dos funcionários, permitindo que a sua responsabilidade civil seja circunscrita aos casos de dolo ou culpa grave (Medeiros, 1992: 58-59). E, de facto, o *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*, publicado em 25 de janeiro de 1957, prevê que os funcionários sejam pessoalmente responsáveis pelos danos injustos que causem a terceiros no exercício das suas funções (artigo 23.º) e que respondam em sede de direito de regresso (artigo 22.º, n.º 2), mas apenas pelos danos causados “*per dolo o colpa grave*”.

Enfim, na Alemanha, como já foi assinalado, e por força do próprio artigo 34.º da *Grundgesetz*, a responsabilidade civil do funcionário, acionada através do exercício do direito de regresso, está circunscrita àqueles que, no exercício de um cargo público, violarem os seus deveres funcionais com dolo ou culpa grave.

iii. A solução portuguesa em vigor, bem distinta daquela que resulta do direito comparado, ao distinguir radicalmente, no que à relevância da culpa leve enquanto pressuposto da responsabilidade pessoal de um funcionário ou dirigente público se refere, entre a responsabilidade civil (onde só responde quem tiver atuado com culpa grave ou dolo) e a responsabilidade financeira (em que basta a culpa leve), aponta, *prima facie*, para a existência, no direito português, de um sistema normativo incoerente ou desarmónico, pois, em domínios próximos, e sem que se perceba à partida, o racional para

a diferença de soluções, o legislador consagra regimes que, consoante o caso, protegem ou desprotegem os titulares dos órgãos, funcionários e agentes pelas suas atuações funcionais ilegais.

iv. Esta conclusão *prima facie* não pode, *ainda*, ser assumida como definitiva neste estudo.

Na verdade, e por um lado, em Portugal, e segundo o entendimento do nosso Tribunal Constitucional, a consagração de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes não as torna necessariamente inconstitucionais, sem prejuízo de, no plano *de jure condendo*, se poder justificar a sua correção. Só não será assim se o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercutir “na conformação desigual de certas situações jurídico-subjetivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma certa e determinada *razão*. É que não cabe ao juiz constitucional garantir que as leis se mostrem, pelo seu conteúdo, «racionais». O que lhe cabe é apenas impedir que elas estabeleçam regimes *desrazoáveis*, isto é, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente. Só quando for negativo o teste do «merecimento» — isto é, só quando se concluir que a diferença, ou a igualização, entre pessoas e situações que o regime legal estabeleceu não é justificada por um qualquer motivo que se afigure compreensível face a *ratio* que o referido regime, em conformidade com os valores constitucionais, pretendeu prosseguir — é que pode o juiz constitucional censurar, por *desrazoabilidade*, as escolhas do legislador. Fora destas circunstâncias, e, nomeadamente, sempre que estiver em causa a simples verificação de uma menor «racionalidade» ou congruência interna de um sistema legal, que contudo se não repercuta no trato diverso — e *desrazoavelmente* diverso, no sentido acima exposto — de posições *jurídico-subjetivas*, não pode o Tribunal Constitucional emitir juízos de inconstitucionalidade”. Ou seja, de acordo com a jurisprudência do Palácio Ratton, a Constituição não pode “*garantir* que sejam sempre «racionais» ou «congruentes» as escolhas do legislador”, só proibindo, *de jure condito*, “que subsistam na ordem jurídica regimes legais que

impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis”<sup>11</sup>.

Por outro lado, para que o juízo *prima facie* de incoerência ou desarmonia do sistema normativo que decorre da conjugação do disposto no artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, do Regime da Responsabilidade Civil do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, e a solução consagrada na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constante dos artigos 61.º, n.º 5, e 67.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, se converta numa conclusão definitiva, é preciso que não haja uma especificidade da responsabilidade financeira a impor uma ponderação diferenciada entre os interesses em confronto. Sem dúvida que a lição de direito comparado não aponta nesse sentido. Mas isso não significa que não possa haver, na ponderação a realizar pelo legislador português, fatores específicos que aconselhem um agravamento da responsabilidade pessoal das pessoas que gerem dinheiros públicos.

Impõe-se, por isso, aprofundar a análise.

## **5. Da inexistência de fatores específicos que justifiquem o agravamento da responsabilidade pessoal das pessoas que gerem dinheiros públicos por comparação com o regime aplicável à responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes na responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas**

### **5.1. A justificação fundada na tutela do interesse financeiro do Estado**

É bem sabido que as infrações financeiras “não configuram crimes e não se inscrevem no ilícito criminal de justiça. Os valores ou interesses postos em causa (...) não possuem dignidade penal” (Franco do Carmo, 1995: 77).

Isso não significa, no entanto, que a responsabilidade financeira não vise tutelar interesses jurídicos particularmente relevantes. De facto, vários autores, muitos deles ligados à própria jurisdição financeira, enfatizam a especial relevância dos instrumentos destinados a assegurar a legalidade das despesas públicas, “porque *da ilegalidade* pode resultar um prejuízo, e mesmo um forte prejuízo, para o *interesse financeiro do Estado*”. Esta

---

11. Cfr., por todos, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 546/2011 e 284/2020.

perspetiva sublinha que, neste caso, está em causa a “tutela do interesse financeiro do Estado” e que a “proteção” deste interesse, não só “corresponde ao sentir profundo da comunidade que a Constituição reflete”, como constitui, inclusivamente, “um elemento essencial para a tutela do Estado de Direito democrático”. A própria “credibilidade das finanças públicas”, acrescenta-se, sobretudo “depois da crise financeira e orçamental de 2011”, depende, justamente, da existência de mecanismos de controlo financeiro eficazes e dissuasores. Isto já para não referir a importância destes mecanismos para “a transparência das finanças públicas, o que constitui a melhor prevenção da corrupção e do tráfico de influências, um dos cancros da democracia” (Pestana de Vasconcelos, 2024: 24, 100, 151, nota, 163, 166 e 167).

De resto, para além desse pano de fundo, e como se vai confirmar já de seguida, na responsabilidade reintegratória está ainda em causa um dano para o erário público, sendo a imposição do dever de reposição uma forma de proteção do próprio erário público.

## **5.2. A responsabilidade reintegratória como laboratório privilegiado para testar a justificação apresentada para agravar, em matéria de culpa, a responsabilidade financeira**

i. Para analisar a bondade da justificação apresentada para um agravamento da responsabilidade financeira em matéria de culpa por comparação com a solução acolhida em matéria de responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes vale a pena testá-la no laboratório privilegiado da responsabilidade reintegratória. E isto por três razões.

ii. Em primeiro lugar, porque a responsabilidade reintegratória constitui, como é sabido, mesmo no direito comparado, a responsabilidade financeira por excelência. Aliás, “segundo alguns autores” a responsabilidade sancionatória nem sequer é uma “verdadeira responsabilidade financeira” ou distingue-se da “responsabilidade financeira *stricto sensu*”<sup>12</sup>. Como escreve

---

12. Cfr. António Cluny, *Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado - problemas de jurisdição*, pp. 102-103. V. ainda João Franco do Carmo, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, pp. 76 ss., que reserva a designação

Sousa Franco, “a obrigação de repor dinheiros (ou outros valores) gastos de modo ilegal ou irregular constitui a forma típica de efetivar responsabilidades por infração financeira” (Sousa Franco, 1993: 483). Ou, como acrescenta António Cluny, “é aqui, verdadeiramente, que se situa a ideia de responsabilidade financeira *stricto sensu*, ou a *responsabilidade financeira reintegratória*, como, agora, muito claramente, é designada pelo artigo 59.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto” (Cluny, 1999: 103).

iii. Em segundo lugar, porque a responsabilidade reintegratória é, na perspetiva dos visados, potencialmente muito mais gravosa — ou, na linguagem do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, tem uma maior “severidade”<sup>13</sup> — do que a responsabilidade dita sancionatória. Na realidade, como já foi assinalado *supra*, enquanto a dita responsabilidade sancionatória está limitada, tendo, nos casos de atuações negligentes, como limite máximo o correspondente a 90 UC (artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, da LOPTC), em contrapartida, na responsabilidade reintegratória, a obrigação de reposição cobre potencialmente todo o dano ao erário público legalmente relevante, podendo assumir valores muitíssimo elevados.

iv. Em terceiro e último lugar, porque no caso da responsabilidade reintegratória, além da ilegalidade financeira cometida, há um dano para o erário público.

É certo que vários autores afirmam que a responsabilidade reintegratória não se confunde com a responsabilidade civil, sublinhando, designadamente, a autonomia normativa da responsabilidade reintegratória e as diferenças entre a obrigação de reposição e a obrigação de indemnização<sup>14</sup>.

---

“responsabilidade financeira” à responsabilidade reintegratória, contrapondo-a àquilo que designa por “responsabilidade administrativa por multa”.

13. Cfr., por todos, Pedro Caeiro, *A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro*, pp. 336 ss.

14. Cfr., por todos, João Franco do Carmo, *Contributo para o estudo da responsabilidade financeira*, passim (em especial, pp. 70-71, 122, 141, 148, 167 ss., 174 ss. e 186). Cfr. ainda Paulo Mota Pinto, *Dimensão civilista ou ressarcitória da responsabilidade financeira reintegratória*, pp. 368-370.

A verdade, porém, é que não é preciso neste estudo desenvolver estes aspetos. É que, independentemente da posição que se assuma nessas questões, nada disso impede que se reconheça em geral que a matriz da responsabilidade reintegratória “é, necessariamente, a responsabilidade civil”, cumprindo o dever de reposição uma “função eminentemente reintegratória e reconstitutiva” e refletindo assim uma “continuidade lógico-material com a responsabilidade civil (...). Aliás, não raras vezes o conceito de responsabilidade financeira surge, na doutrina estrangeira, sob a veste de uma responsabilidade civil específica” (Franco do Carmo, 1995: 65 e 70)<sup>15</sup>.

E, de facto, “a lei refere-se à responsabilidade *pela reposição das importâncias abrangidas pela infração*”. E, para os pagamentos indevidos, o artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC “refere-se aos pagamentos *ilegais que causarem dano* para o erário público”, afigurando-se inquestionável que “em todos os tipos de ilícito suscetíveis de fundamentar a responsabilidade financeira reintegratória temos *consequências patrimoniais indesejáveis* para o erário público e, neste sentido amplo, todas pressupõem um dano” (Mota Pinto, 2019: 367). Significa isto que, na responsabilidade financeira reintegratória, não está apenas em causa uma mera ilegalidade tipificada como infração financeira, mas, mais do que isso, também “*eliminar ou reduzir o dano* sofrido pelo Estado ou entidade pública em causa, embora o dano *não seja concreto, atual, certo, individualizado e determinado* como nos termos gerais, pela «fórmula da diferença», antes seja um dano *tipificado*, fixado pela lei como correspondendo às importâncias em causa, acrescido dos juros de mora” (Mota Pinto, 2019: 370). “Aliás, embora a obrigação de reposição se não meça pelo dano concreto atual e certo, é verdade que a reposição dos montantes acrescida de juros de mora tenderá a incluir os danos mais relevantes” (Mota Pinto, 2019: 370).

---

15. No mesmo sentido, sublinhando igualmente “a proximidade ou a contiguidade com (...) a responsabilidade civil, que constitui a necessária matriz”, cfr. António Henriques Gaspar, *A responsabilização por atos de gestão pública*, in *Tribunal de Contas – relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*, Lisboa: INCM, 2019, p. 422.

### 5.3. A proteção do erário público não justifica um regime de responsabilidade financeira mais agravado do que aquele que vale na responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes por atuações funcionais ilícitas

i. Subsiste, porém, a dúvida fundamental: estando em causa uma infração financeira que causa um dano para o erário público não se justificará o agravamento da responsabilidade traduzido na imposição de um dever de reposição mesmo que a atuação ilegal seja censurável apenas no plano da culpa leve? A resposta, como se vai procurar evidenciar, deve ser negativa.

ii. Efetivamente, se a razão justificativa para a consagração de um regime mais severo para os funcionários públicos for o facto de o dano para o erário público ser mais grave — ou seja, noutra perspetiva, se for essa a *differentia specifica* e o critério comparativo (*tertium comparationis*) —, a diferenciação entre a relevância atribuída às ilegalidades praticadas com culpa leve na responsabilidade civil pessoal dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes e na responsabilidade financeira reintegratória não tem um fundamento razoável e suficiente.

Não se pode, na realidade, obliterar que, na responsabilidade civil da Administração perante terceiros<sup>16</sup>, embora não haja responsabilidade solidária nem direito de regresso pelas atuações funcionais ilegais praticadas com culpa leve, subsiste a obrigação de indemnizar e esta recai unicamente sobre o Estado ou demais entidades públicas. Ou seja, nestes casos, é a Administração que responde (exclusivamente) perante os particulares lesados “pelos danos que resultem de ações ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve, pelos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, no exercício da função administrativa e por causa desse exercício” (artigo 7.º, n.º 1, do Regime da Responsabilidade civil do Estado e demais entidades

---

16. A situação, em rigor, também se pode colocar perante danos que os titulares dos órgãos, funcionários e agentes causem diretamente, por atuações funcionais ilegais e culposas, ao próprio Estado ou outra entidade pública. Esta hipótese, como já foi assinalado, está expressamente autonomizada no direito alemão. Entre nós, o problema não se coloca apenas quando se conclua que a responsabilidade reintegratória por uma infração financeira não “elimina só por si o dano público verificado em consequência da infração financeira” (Mota Pinto, 2019: 370-371). Pode igualmente surgir sempre que, mesmo fora do universo das ilegalidades financeiras, o dano seja causado diretamente à própria Administração (Cluny, 1999: 91 e 107).

públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007), sendo uma tal responsabilidade “*própria e exclusiva*” do Estado ou de outra entidade pública (Aroso de Almeida, 2024: 779).

Ou seja, havendo culpa leve, continua a haver lugar ao dever de indemnizar os lesados, mas o pagamento da indemnização é suportado única e exclusivamente pela Administração. Ou ainda, dito de outra forma, a solução consagrada por lei para a responsabilidade civil da Administração por culpa leve faz recair o encargo com o pagamento da indemnização inteiramente sobre o ente público, transferindo assim a lei o dano da esfera do lesado para a esfera pública. O que significa que, na responsabilidade civil por culpa leve, é a Administração — e, em última análise, o povo fiscal que paga os impostos (Gomes Canotilho, 2002: 222) — que irá, a final, suportar o dano.

Ora, estando concretamente em causa uma indemnização fixada em dinheiro, não se vislumbra qualquer justificação razoável para considerar que o dano para o erário público que o dever de reposição pretende reparar na responsabilidade financeira reintegratória é mais relevante ou merece maior proteção do que o dano — determinado em concreto nos termos da teoria da diferença e, portanto, frequentemente muito mais abrangente do que aquele que corresponde ao dano para o erário público legalmente balizado — que a Administração tem o dever de reparar através do pagamento de uma indemnização fixada em dinheiro no quadro da responsabilidade civil regulada pelo Regime da Responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas.

iii. A conclusão não se altera mesmo que se ponha a tónica na relevância do interesse financeiro do Estado, não sendo legítimo invocar, como razão justificativa para um regime de responsabilidade reintegratória mais gravoso em matéria de culpa do que aquele que vigora em matéria de responsabilidade civil dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes por ações ou omissões no exercício da função administrativa, a ideia de que, estando em causa a gestão de dinheiros públicos, deve ser exigida uma especial diligência dos funcionários.

Na verdade, por muito relevante que seja o interesse financeiro do Estado — e, indiscutivelmente, “a forma como são administrados ou geridos os meios económicos postos à disposição do Estado com vista a satisfazer necessidades públicas” “interessa diz respeito a todos os cidadãos, principalmente por serem também contribuintes” (Franco do Carmo, 1995:

47) —, não se percebe como é possível sustentar com carácter geral que, num Estado de Direito, baseado na dignidade da pessoa humana, no qual os direitos fundamentais ocupam um lugar absolutamente central, uma atuação administrativa ilícita, por violação nomeadamente de direitos fundamentais, e de que resulte danos para os particulares merece menos proteção do que aquela que é assegurada quando esteja em causa um dano para o erário público adveniente de uma atuação que se consubstancie numa infração financeira — por haver, por exemplo, um pagamento que se vem a considerar juridicamente indevido por qualquer motivo e independentemente da fonte de direito violada.

A conclusão não se altera mesmo que se ponha o acento tónico na função preventiva e de controlo do bom funcionamento dos serviços públicos, visto que, mesmo que uma tal função também seja relevante quando esteja em causa a responsabilidade pelo uso ilegal dos dinheiros públicos, ela também vale na responsabilidade civil por danos resultantes do exercício da função legislativa (Medeiros, 2005: 8 ss.) e não tem seguramente menos peso quando estejam em causa ilícitos que advenham, designadamente, da violação de direitos fundamentais dos particulares.

iv. A linha de argumentação até aqui expendida permite tornar definitivo o juízo *prima facie* antes formulado quanto à existência, no direito português, de um sistema normativo incoerente ou desarmónico, pois, em domínios próximos, e sem que se perceba o racional para a diferença de soluções, o Regime da Responsabilidade civil do Estado e demais entidades públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, e a LOPTC, constante da Lei n.º 98/97, consagram regimes que, consoante o caso, protegem ou desprotegem os titulares dos órgãos, funcionários e agentes pelas suas atuações funcionais ilegais com culpa leve.

A conclusão não vale apenas quando está em causa um dever de reposição perante um dano para o erário público.

Também em relação à responsabilidade sancionatória, não se vislumbra como a tutela do interesse financeiro do Estado seja em geral mais relevante do que, concretamente, a proteção dos direitos fundamentais. E, neste último caso, a lei entende que a obrigação de indemnizar os lesados por atuações violadoras dos seus direitos fundamentais, havendo apenas culpa leve, não responsabiliza civilmente o funcionário infrator.

#### 5.4. Uma diferenciação de tratamento arbitrária e, por isso, violadora do princípio constitucional da igualdade

Chegados aqui, impõe-se um derradeiro passo.

Como já foi referido, segundo o Palácio Ratton, a consagração de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes não as torna necessariamente inconstitucionais, a menos que o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercuta “na conformação desigual de certas situações jurídico-subjetivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma certa e determinada *razão*”, caso em que haverá uma inconstitucionalidade, uma vez que o princípio constitucional da igualdade impede que as leis “estabeleçam regimes *desrazoáveis*, isto é, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente”<sup>17</sup>.

Ora, no que toca à relevância da culpa leve — e é apenas esta a hipótese aqui em discussão<sup>18</sup> — enquanto pressuposto da responsabilidade reintegratória — e agora não se inclui a responsabilidade sancionatória (onde, para se poder formular um juízo de inconstitucionalidade, se exigiria uma reflexão autónoma) —, as considerações anteriores revelam que a proteção do dano para o erário público ou o interesse financeiro do Estado não constituem qualquer justificação razoável para justificar um regime de responsabilidade reintegratória mais gravoso em matéria de culpa do que aquele que está consagrado no âmbito da responsabilidade civil administrativa.

Da mesma forma, não se vislumbra qualquer justificação material suficiente para que os responsáveis pela gestão de dinheiros públicos que cometam ilegalidades financeiras com culpa leve sejam obrigados à reposição das importâncias abrangidas pela infração cometida quando é sabido que, por lei, os demais titulares de órgãos, funcionários e agentes que “prestam

---

17. Cfr., por todos, os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 546/2011 e 284/2020.

18. Isto significa que, perante outras diferenças de regime (v.g., em matéria de prescrição), será sempre necessário verificar autonomamente, à luz das especificidades de cada instituto, se existe um fundamento razoável para a diferença de regime estabelecida pelo legislador.

serviços em domínios como o da segurança, da educação, da saúde ou da limpeza das ruas” (Aroso de Almeida, 2024: 35-36) atuem ilegalmente, mas apenas com culpa leve, e causem danos aos particulares (e, em última análise, ao Estado ou à entidade pública que suporte, a final, a respetiva indemnização), não respondem pelos danos causados.

Logo, assim sendo, é difícil contestar que uma tal diferenciação de tratamento se afigura arbitrária e contrária ao princípio constitucional da igualdade<sup>19</sup>.

### Referências Bibliográficas

Amante E. Prime note sulla L. n. 1/2026 in tema di responsabilità erariale e funzioni della Corte dei conti. *Urbanistica e Appalti*. 2026; 2: pp. 201 ss.

Aroso de Almeida M. *Teoria Geral do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina; 2024.

Assis Raimundo M. Responsabilidade de entidades privadas submetidas ao regime da responsabilidade pública. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2011; 88.

Battis U, Grigoleit KJ, Hebler T. *Bundesbeamtengesetz: BBG Kommentar*. 6. Auflage. München: C.H. Beck; 2022.

Beckmann J. *Die Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn*. Berlin: Duncker & Humblot; 2001.

Braz V. O interesse público e a indispensabilidade da despesa como eixos de um novo regime de responsabilidade financeira. In: *Tribunal de Contas – relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 455 ss.

Caeiro P. A natureza jurídica da responsabilidade financeira sancionatória e a concorrência entre infrações financeiras e crimes: o olhar de um estrangeiro. In: *Tribunal de Contas – relevância e efetividade da jurisdição*

---

<sup>19</sup> Cfr., a propósito do sistema de dupla responsabilidade civil e *contabile* existente no *directo* italiano, Elisabetta Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità*, *Federalismi.it*, n.º 15 (2021), pp. 217 ss.

financeira no século XXI (ciclo de seminários). Lisboa: INCM; 2019. pp. 323 ss.

Franco do Carmo J. Contributo para o estudo da responsabilidade financeira. *Revista do Tribunal de Contas*. 1995; 23: pp. 35 ss.

Carmona M. Legalidade e culpa na responsabilidade civil da Administração Pública. Lisboa: FDUL; 2025.

Carpinteiro JAP. O Tribunal de Contas e o Controlo da Boa Gestão do Serviço Público: Um estudo dos impactos das auditorias de resultados do Tribunal de Contas (Serviço Nacional de Saúde: 2006-2018). Lisboa: UCP; 2023. Polic.

Caupers J. Os malefícios do tabaco - Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 236/2004. *Cadernos de Justiça Administrativa*. 2004; 46: pp. 3 ss.

Cluny A. 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*. 1999; 32.

Cluny A. Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: Contributos para uma reflexão necessária. Coimbra: Coimbra Editora; 2011.

Cluny A. Reequacionar a efetivação da responsabilidade financeira à luz da jurisprudência e das práticas judiciais. In: *Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 173 ss.

Sérvulo Correia JM, Paes Marques F. *Noções de Direito Administrativo*. II. Coimbra: Almedina; 2025.

Costa PN. *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*. Lisboa: Petrony; 2017.

Costa Cabral N. As entidades sujeitas a responsabilidade financeira no quadro dos princípios e regras de direito orçamental. In: *Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 313 ss.

Costa Pinto FL. O modelo substantivo e processual da responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória. In: *Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 391 ss.

Cubillo Rodríguez C. La responsabilidad contable derivada de los contratos del sector público. *Revista Española de Control Externo*. 2008; X(30): pp. 31 ss.

Damarey S. Présentation de l'ouvrage. In: *Responsabilité financière des gestionnaires publics - Approches internationales*. Paris: Mare & Martin; 2023.

Damarey S. *Droit public financier: finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier*. 3e éd. Paris: Dalloz; 2024.

Gaspar AH. A responsabilização por atos de gestão pública. In: *Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 411 ss.

Gomes Canotilho JJ. Anotação ao Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 7 de maio de 2002. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. Ano 134.

Groper N. «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration»: le long chemin vers la responsabilité des gestionnaires en droit public en France. In: *Responsabilité financière des gestionnaires publics - Approches internationales*. Paris: Mare & Martin; 2023. pp. 177 ss.

Lopes HF. Natureza, pressupostos e regime jurídico substantivo da responsabilidade financeira reintegratória em Portugal, Espanha e Itália. In: *Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários)*. Lisboa: INCM; 2019. pp. 215 ss.

Lopes de Azevedo T. Constituição, Proporcionalidade e Responsabilidade Financeira Reintegratória. In: Freitas da Rocha J, Flores da Silva H, coordenadores. *A importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina; 2021. pp. 287 ss.

Amaral ML. *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora; 1998.

Machete P. *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária*. Coimbra: Almedina; 2007.

Macho Pérez AB. Le régime juridique de la responsabilité comptable pour la gestion des fonds publics en Espagne. In: *Responsabilité financière des*

gestionnaires publics - Approches internationales. Paris: Mare & Martin; 2023. pp. 159 ss.

Caetano M. Manual de Direito Administrativo. II. 10.<sup>ª</sup> ed. Coimbra: Almedina; 2010. Reimpressão.

Martins A. O processo jurisdicional de efetivação de responsabilidades financeiras: questões e problemas. In: Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários). Lisboa: INCM; 2019. pp. 161 ss.

Medeiros R. Ensaio sobre a responsabilidade do Estado por atos legislativos. Coimbra: Almedina; 1992.

Medeiros R. Anotação ao artigo 6.<sup>º</sup>. In: Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas. Lisboa: Universidade Católica Editora; 2013.

Medeiros R. Anotação ao artigo 22.<sup>º</sup>. In: Miranda J, Medeiros R, coordenadores. Constituição Portuguesa Anotada. I. Lisboa: Universidade Católica Editora; 2017.

Medeiros R, Macierinha T. Anotação ao artigo 271.<sup>º</sup>. In: Miranda J, Medeiros R, coordenadores. Constituição Portuguesa Anotada. III. Lisboa: Universidade Católica Editora; 2020.

Morgante D. La responsabilité financière des gestionnaires publics en Italie. In: Responsabilité financière des gestionnaires publics - Approches internationales. Paris: Mare & Martin; 2023. pp. 191 ss.

Mota Pinto P. Dimensão civilista ou ressarcitória da responsabilidade financeira reintegratória. In: Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários). Lisboa: INCM; 2019. pp. 357 ss.

Otero P. Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina; 2003.

Pessoa Jorge F. Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil. Coimbra: Almedina; 1968.

Pestana de Vasconcelos LM. A Jurisdição Financeira: A Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas. Coimbra: Almedina; 2024.

Pinto JMVB. Do Poder Administrativo Sancionatório: Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral. Coimbra: Almedina; 2025.

Romani E. Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità. *Federalismi.it*. 2021; 15: pp. 217 ss.

Sciascia M. La Corte dei Conti: organizzazione, funzioni e procedimenti. Napoli: Giapeto Editore; 2020.

Silva JG. O processo de responsabilização financeira: perspectiva externa. In: Tribunal de Contas - relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI (ciclo de seminários). Lisboa: INCM; 2019. pp. 447 ss.

Sousa Franco A. Finanças Públicas e Direito Financeiro. I. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina; 1993.

Torres Morato MA. La responsabilidad contable. *Revista Española de Control Externo*. 2023; XXV(73): pp. 10 ss.

Vieira de Andrade JC. A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entes públicos. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. 2008; 137: pp. 360 ss.