

Relatório sobre a unidade curricular

Direito da despesa pública

Apresentado nos termos do artigo 5.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 239/2007, para acesso ao título de Agregado na área disciplinar de Ciências Jurídicas Administrativo-Financeiras da Escola de Direito da Universidade do Minho

Joaquim Freitas da Rocha

Braga
Dezembro de 2016

NOTA: PARTES SUBSTANCIAIS DO PRESENTE RELATÓRIO FORAM OMITIDAS NESTA VERSÃO. PREVÊ-SE PARA BREVE A PUBLICAÇÃO DAS MESMAS EM LIVRO. UTILIZA-SE, NAS DEVIDAS LOCALIZAÇÕES, A EXPRESSÃO “OMISSIS”.

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

"Uma universidade (...) deve visar mais, muito mais até, do que a simples formação de técnicos. Cada universidade tem a missão sagrada de criar e multiplicar, isto é, preparar cada geração de alunos para os desafios futuros da sociedade e, simultaneamente, criar quadros que permitam uma renovação da própria universidade..."

OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001 (suplemento), p. 363.

1. Contexto académico

O presente *Relatório* materializa um dos requisitos legalmente exigidos para a atribuição do título académico de agregado e, cumprindo o previsto no art.º 5.º, alínea b), do Decreto-lei (DL) n.º 239/2007 — que exige a identificação de um “ramo do conhecimento ou especialidade” —, tem a pretensão de *localização científica* na área disciplinar de Ciências Jurídicas Administrativo-Financeiras, instituída na Universidade do Minho pelo Despacho Reitoral RT 103/2010, área essa integrada no Departamento de Ciências Jurídicas Públicas (cf. respetivo anexo).

Assumindo que cada Universidade pode atribuir o título referido *supra* nos ramos do conhecimento ou especialidades em que pode conferir o grau de Doutor (art.º 4.º, n.º 2, do citado DL), as provas aqui subjacentes são prestadas na Universidade do Minho (UM), no quadro institucional da sua Escola de Direito (EDUM).

De um ponto de vista formal e metodológico, procura-se aqui seguir aquela que se entende ser a melhor tradição respeitante à prestação destas provas, recorrendo-se a um exercício *realista* de estudo de precedentes — particularmente nas Faculdades de Direito das Universidades de Coimbra e de Lisboa —, na medida em que o criador normativo confere uma relativamente ampla margem de apreciação dos requisitos exigíveis. Em todo o caso, importa desde já assinalar que tal recurso ao precedente cederá quando alterações ou interpretações legislativas posteriores o imponham.

Como se sabe, nos termos do diploma que vem sendo referido, o título acadêmico de agregado atesta a qualidade do currículo acadêmico, profissional, científico e pedagógico do candidato, a sua capacidade de investigação, e a concomitante aptidão para dirigir e realizar trabalho científico independente (art.º 3.º), tendo as respectivas provas natureza pública e sendo constituídas pela apreciação de três elementos essenciais e cumulativos (art.º 5.º):

- i) Em primeiro lugar, a apreciação e discussão do currículo do candidato;
- ii) Em segundo lugar, a apresentação, apreciação e discussão de um relatório sobre uma unidade curricular (UC), grupo de unidades curriculares, ou ciclo de estudos, no âmbito do ramo do conhecimento ou especialidade em que são prestadas as provas; e
- iii) Em terceiro lugar, a apresentação de um seminário ou lição sobre um tema dentro do âmbito do ramo do conhecimento ou especialidade em que são prestadas as provas, e sua discussão.

Pessoalmente, e sem assumir pretensiosismos desadequados nem, muito menos, efetuar avaliações que ao próprio não compete, gostaríamos de deixar expressa a convicção, realista e objetiva, de que se entende possuir o conjunto de pressupostos básicos para a candidatura ao título de agregado: (i) inserção institucional; (ii) atividade relevante de investigação; (iii) contributos pedagógicos; (iv) lista minimamente razoável de arguição de dissertações de doutoramento (e lista extensa de arguição de dissertações de mestrado); (v) reiterada avaliação positiva por alunos e outras instâncias; e (vi) formação de equipa letiva. É certo que, numa perspetiva puramente formal, possivelmente se diria que a prestação das presentes provas deveria ser realizada quando adquirido tivesse já sido o estatuto de Professor associado.

Será verdade.

Porém, a não abertura de vagas e, principalmente, a baixa probabilidade da sua abertura num futuro próximo, quase empurram os candidatos a considerar uma pauta minimalista, baseada no requisito de os mesmos terem cumprido, após o doutoramento, cinco anos de experiência.

Acresce uma consideração que nos parece pertinentíssima, pensando no "relatório sobre uma unidade curricular": relegar para momento muito tardio a demonstração de aptidões que deveriam ser patenteadas logo em momento inicial da

carreira académica — e que indubitavelmente contêm uma forte componente de continuidade de exigência — parece conter em si algo de contraditório, potenciando alguma perversão no sistema estabelecido de progressão. Está-se aqui a fazer referência às aptidões pedagógicas, bem entendido. Um professor deveria demonstrar, *de início*, que está — ou que pode vir a estar — apto a desempenhar cabalmente as superiores funções que lhe são confiadas, planificando, estruturando, articulando e expondo os conteúdos e as matérias que se propõe, ou que se lhe propõem, ensinar, não devendo tal demonstração ter lugar apenas largos anos adentro da carreira, bem após a conclusão do grau de Doutor.

Referida que está a motivação temporal da apresentação das provas, importa exaltar um aspeto que se considera absolutamente fundamental e que perpassará todo este *Relatório*, assim como se espera que tenha perpassado e continue a perpassar toda a vivência do aqui proponente: a carreira académica deve ser integralmente concebida e vivida, e não apenas percorrida a espaços, a impulsos ou ao saber de conveniências pontuais. Não são nossas as palavras — e por isso se pede a devida vénia na sua utilização — mas, tal a sua pertinência, aqui se reproduzem por se absorverem as mesmas como verdadeiras e exemplares ¹: a Docência universitária deve obrigatoriamente canalizar-se *ex lectione* (mediante obra científica escrita), *ex audita* (mediante aulas presenciais irrepreensíveis) e *ex stilo* (mediante comportamentos e atuações paradigmáticas e exemplares) ². O docente a que falte uma destas dimensões poderá ser qualificado de muitos modos, mas dificilmente o será como Académico completo. Tem sido este — e espera-se que continue a ser — o propósito de todas as atuações, pelo que aqui já se adivinham algumas das opções e afirmações que constarão dos presentes desenvolvimentos (por exemplo, as críticas a alguns aspetos da "reforma" de Bolonha ou a opção de, a partir do aqui escrito, criar brevemente umas verdadeiras "lições" sobre a matéria).

¹ Assim, CAZORLA PRIETO, Luís María, *Estudio introductorio*, in *Hacienda e Derecho (Fragmentos)* - Fernando Saínz de Bujanda, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2015, p. 27.

² V. também, embora em outro contexto, NIETO GARCIA, Alejandro, *La tribu universitaria: fenomenología de los catedráticos de la universidad española*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 72 e ss.

É precisamente neste contexto e com este enquadramento que o presente *Relatório* é elaborado e se submete a apreciação e discussão críticas, dando corpo a uma exigência inafastável de publicidade do trabalho de qualquer académico ³.

Adianta-se desde já que se terá como referência e objeto uma unidade curricular (UC) ainda não criada — Direito da despesa pública — o que, por conseguinte, implicará a natureza fortemente experimental e prognóstica das considerações vertidas. Porém, apesar desta última reserva, entende-se, com autorizada doutrina, que a escolha de uma disciplina inovadora traduz melhor o cumprimento do dever de criar que impende sobre qualquer académico que se queira qualificar adequadamente como tal, entendendo-se que o contrário “(...) seria a cristalização total da ciência e do saber no que já está aí” ⁴. No mesmo alinhamento, as palavras e os ensinamentos de JORGE MIRANDA também foram aqui relevantes: pode-se ganhar muito mais “com o desbravar de novas áreas de ensino do que com o retomar de cadeiras já perfeitamente consolidadas” ⁵.

Daí que se tenha optado pela presente UC e não por outra das que têm merecido atenção aprofundada até ao presente, como seja os casos do Direito tributário, Contencioso tributário ou Direito financeiro local (Finanças Locais), por exemplo.

Importa igualmente enfatizar que a escolha do *Direito da despesa pública* tem sempre presente uma localização preferencial abrangente — embora não absolutamente exclusiva, como se verá — nos quadrantes do Direito público, não se perdendo de vista que a “carreira docente em Portugal (...) está estruturada por grupos de disciplinas e não por disciplinas”, como bem referiu FAUSTO DE QUADROS ⁶.

³ Trata-se de um verdadeiro imperativo, pois como refere, e bem, ROLF BRÜHL "Wer wissenschaftlich arbeitet, trägt seine Ergebnisse in der Regel in die Öffentlichkeit". Cf. BRÜHL, Rolf, *Wie Wissenschaft Wissen schafft*, UVK, Konstanz, München, 2015, p. 1.

⁴ Assim, CUNHA, Paulo Ferreira da, *A Agregação: Lei e Interpretação. Fronteira de qualidade universitária*, in *Ensino Superior*, 25, julho 2007, versão eletrónica disponível em <http://www.snesup.pt/cgi-bin/artigo.pl?id=EEAyyAZkkEEFfeWthm> [última vez consultada em 30 de agosto de 2016].

⁵ V. MIRANDA, Jorge, *Apreciação do relatório sobre a disciplina de Organização administrativa da saúde apresentado pela Prof.ª Doutora Maria João Estorninho em provas de agregação*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLVIII, 2007, p. 577.

⁶ V. FAUSTO DE QUADROS, *Apreciação do relatório apresentado para provas de agregação em Ciências jurídicas públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito da função pública pelo Doutor António Cândido Macedo de Oliveira*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLII, 2001, p. 1691.

Ainda em termos de introdução contextual, merece saliência o facto de que o presente Relatório pretende também ser uma homenagem à Escola de Direito da Universidade do Minho (EDUM) globalmente considerada. E uma homenagem que, embora no presente contexto se possa afigurar deslocada, ainda assim se entende merecida e devida, por vários motivos.

Em primeiro lugar, do ponto de vista profissional, a Escola de Direito tem-nos permitido — sem falsas modéstias o afirmamos — um ambiente de progressão na carreira docente e investigatória que, do nosso ponto de vista, se tem afigurado ajustado e, acima de tudo, tranquilo. É certo que esta é uma apreciação pessoal e subjetiva, que pouco relevará para os efeitos das provas aqui em prestação, mas ainda assim será importante referi-la, na medida em que a envolvente quotidiana do trabalho constitui um alicerce essencial dos bons resultados deste.

Em segundo lugar, do ponto de vista institucional, essa Escola tem-nos aberto canais de diálogo essenciais com as demais universidades nacionais e também com algumas universidades estrangeiras, bem assim como com associações representativas dos mais diversos interesses, ordens profissionais, editoras, e muitos outros atores de interação com a sociedade. Uma particular palavra de saliência deve aqui ser dispensada às relações com as restantes universidades e colegas, sendo gratificante constatar que a apresentação do "cartão de visita EDUM" frequentemente permite o estabelecimento de proveitosas relações. Com modéstia tem que se afirmar que sem o ancoramento e o enquadramento institucional que a EDUM proporciona dificilmente tais canais de diálogo seriam viáveis e reais. Aqui, cumpre enfatizar que, não obstante entendermos que a carreira académica (nas dimensões docente e investigatória) tem uma forte componente *monástica*, de introspeção, de reflexão individual e de isolacionismo — em contraciclo com o discurso tão em voga da investigação "em rede" e em grupo —, não pode deixar de se reconhecer que um professor ou investigador não pode viver e trabalhar absolutamente isolado e apartado da comunidade em que se insere, sendo imperioso trocar ideias e experiências, seja ao nível material dos pontos de vista, seja ao nível metodológico das ferramentas a utilizar.

Em terceiro lugar, do ponto de vista humano, a Escola de Direito tem aberto francas possibilidades de interação com uma multiplicidade de colegas, funcionários, alunos e várias outras pessoas, algumas das quais acabando por entrar no restritíssimo e congratulante grupo dos amigos pessoais. Aliás, a respeito dos alunos, uma palavra muito especial de sincera congratulação. Têm sido eles o farol orientador de todas as

atuações, e muitas vezes têm corporizado os sinais de esperança e de incentivo que frequentemente teimam em ser difíceis de vislumbrar. Não são seguramente uma geração perdida, inconsequente ou falhada, mas, pelo contrário, o fator de impulso e de admiração que tem permitido os avanços, apesar dos obstáculos (que nunca deles vieram, é preciso salientá-lo).

Por tudo isto, e por nos possibilitar tudo isto, a EDUM merece da nossa parte uma vénia de agradecimento, que aqui gostaria de se expressar.

2. A escolha da unidade curricular

Como se adiantou, a unidade curricular que constitui objeto do presente Relatório ainda não foi instituída em nenhum dos planos de curso em vigor na Escola de Direito da Universidade do Minho — nem, ao que se saiba, em nenhum plano de curso de Faculdades ou Escolas jurídicas portuguesas — e denomina-se *Direito da despesa pública*. Trata-se de uma unidade curricular pretensamente a integrar no primeiro ciclo de estudos em Direito (licenciatura), no âmbito do Departamento de Ciências Jurídicas Públicas e, mais particularmente, na área disciplinar das Ciências Administrativo-Financeiras. Antes de se proceder a maiores e mais explicativos desdobramentos expositivos e de raciocínio — que passarão designadamente pela demonstração de que se trata de uma célula de ensino academicamente aceitável e cientificamente viável —, importará justificar a escolha, respondendo à questão de saber porque foi este o sentido da preferência e não outro.

Consideraram-se, a este respeito, três eixos motivacionais, um de natureza científica, outro de natureza axiológica, e um outro de natureza pessoal.

2.1. Motivações de natureza científica

Em primeiro lugar, no que concerne às motivações de natureza puramente científica e gnoseológica, releva o seguinte argumento: o estudo em bases racionais, unitárias e sistemáticas, das disciplinas atinentes aos dinheiros públicos, tem incidido quase exclusivamente sobre as receitas ou os ingressos — particularmente, as taxas e os impostos (dando corpo ao Direito tributário e fiscal) —, secundarizando e subalternizando as despesas ou os gastos, com graves e onerosas consequências políticas, sociais, financeiras, jurídicas, etc. (desequilíbrios financeiros estruturais e

intergeracionais). A frase de EMERSON GOMES é paradigmática: "A carência de estudos jurídicos sistematizados constitui um incentivo ao uso irracional e [a]o desvio de recursos públicos" ⁷.

Não se poderia estar mais de acordo.

Aliás, a este propósito, é comum a referência ao *parent pauvre* das finanças públicas ⁸, ou a um "tema menor" ⁹, o que transporta algo de logicamente contraditório, em face da patente circunstância de ser a despesa que deve preceder a receita e não o contrário, como habitualmente sucede em termos de estudo e consideração ¹⁰. CASALTA NABAIS refere, a este respeito, que os impostos são a "medida efetiva" das despesas públicas ¹¹.

Por outro lado, as abordagens que se referem aos gastos públicos têm assentado quase exclusivamente numa perspetiva económica ou política, colocando de parte dimensões jurídicas ¹². Crê-se, na verdade, que este défice de atenção e de estudo tem levado a que os diferentes atores financeiros (principalmente político-legislativos e administrativos) negligenciem a seletividade dos gastos, preocupando-se mais na obtenção dos meios de financiamento e na legitimação meramente formal e burocrática do seu uso e menos nos tipos e espécies de utilização desses meios. Neste contexto, entende-se que a ciência jurídica pode propiciar um contributo importante, quanto mais não seja alertando para a imprescindibilidade de valorização do *Direito da despesa*, procurando salientar-se a necessidade de equilibrar o foco de atenção em bases e moldes tendencialmente equiparáveis.

⁷ Assim, GOMES, Emerson César da Silva, *O Direito dos gastos públicos no Brasil*, Almedina, Coimbra, 2015, p. 22.

⁸ A expressão pode ser encontrada, nomeadamente, em CHEVAUCHEZ, Benoît, *La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques*, in *Revue française de finances publiques*, 77, 2002, p. 27.

⁹ Assim, MARTINS, Maria d'Oliveira, *Lições de finanças públicas e Direito financeiro*, Almedina, Coimbra, 2015, p. 68.

¹⁰ Cf., neste sentido, embora em outro quadrante problemático, CABRAL, Nazaré da Costa, *A teoria do federalismo financeiro*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 10.

¹¹ Assim, NABAIS, José Casalta, in *A Constituição fiscal de 1976, sua evolução e seus desafios* [e não "1966", como seguramente por lapso se imprime], in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal, volume I*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 143.

¹² Acerca da consideração puramente política e económica dos fenómenos financeiros, e numa perspetiva histórica, v. BOURGET, Renaud, *La science juridique et le droit financier et fiscal: Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIXe et XXe siècles)*, DALLOZ, Paris, 2012, pp. 3 e ss. V., ainda, e por exemplo, o interessante livro de CORNEO, Giacomo, *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, 3.^a edição, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009, o qual assenta, todo ele, numa *ökonomischen Analyse* das finanças públicas.

Neste seguimento, intenta-se aqui projetar novos caminhos, por via de novas investigações na área, tendo em vista a publicação não distante de umas lições. A respeito destas últimas, cumpre assinalar o propósito de modo bem vincado e sem hesitações: entendemos, com o melhor exemplo (PAULO OTERO), que é o texto escrito que "expressa no exterior o nível de ensino ministrado na universidade em causa" ¹³; são as lições — e não simplesmente as aulas, a profusão de pseudo-artigos, a edição de *power-points*, a multiplicação de eventos, os protocolos ou, muito menos, o cumprimento diligente e zeloso de tarefas administrativo-burocráticas — que permitem criar uma Escola.

2.2. Motivações de natureza axiológica

Em segundo lugar, motivos de natureza axiológica e valorativa: a tentativa de contributo para introduzir na consciência coletiva as ideias (os valores) de rigor e de seletividade no gasto, materializadas na constatação de que tão ou mais importante do que ter o que gastar é *como* gastar. Será seguramente, o nosso, um contributo diminuto e relativo, mas ainda assim um contributo que se entende exigível — em função das superiores incumbências inerentes à Universidade e à docência respetiva — e responsável.

Numa visão ampla, este segundo eixo relaciona-se com as dimensões jurídico-político-decisórias, na medida em que o seu adequado entendimento contribuirá certamente para motivar os decisores político-financeiros a utilizarem os dinheiros públicos de um modo correto, sensato e juridicamente calibrado e balanceado. Um verdadeiro Estado de Direito tem que saber utilizar os seus recursos, cortando quando se justificar, controlando o despesismo irresponsável e inconsequente, e averiguando se os seus órgãos e atores se submetem ao ordenamento jurídico e se respeitam as diversas prescrições e autorizações que este incorpora. Mas também tem que saber que existem limites mínimos, pois, como bem refere CASALTA NABAIS, não pode deixar de se considerar um nível de gastos abaixo do qual os entes públicos deixariam de poder

¹³ V. OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001 (suplemento), p. 371

"cumprir as suas funções mais elementares", um "mínimo de subsistência estadual" ¹⁴. A pura "privatização" e o abandono das áreas de atuação não é, de todo, a solução.

Neste seguimento, não seria desapropriado difundir a ideia, incutindo-a na coletividade, de que as recorrentes *crises* financeiras poderão ser mais bem combatidas pela via da seletividade da despesa ou do gasto, e não tanto pela via da imposição tributária, como frequentemente sucede, sobrecarregando o já exaurido Estado fiscal ("cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos") ¹⁵. Por outro lado, a consciência e a sensibilidade dominantes ainda encaram o dinheiro público de um modo hostil e adverso: os tributos e o respetivo revestimento jurídico (Direito tributário) são considerados intrusivos e restritivos da propriedade (muitas vezes de modo desproporcionado), além de limitarem a liberdade de iniciativa económica e a concorrência, culminando-se na ideia geral de que, ainda por cima, são mal empregues, não sendo infrequente pensar-se e dizer-se que servem para pagar os erros do Estado, as suas malversações e ineficiências ¹⁶.

Com uma nova unidade curricular como a que aqui se propõe, pretende-se contribuir para o nascimento de uma consciência coletiva crítica, conhecedora e atenta, bem assim como de cidadãos com os mesmos predicados, procurando dar seguimento, de resto, a um dos (incompreensivelmente) mais negligenciados preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão - o art.º 14.º, onde se consagra que "Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, *de observar o seu emprego* e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração" (sublinhado nosso, evidentemente). Aliás, o art.º 15.º do mesmo texto também é enfático ao determinar que "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

Este conjunto de motivações axiológicas, coletivas e sociais gerais — em nosso entender, verdadeiros bens jurídicos fundamentais, mas sobre isto se falará adiante — são tão relevantes que têm sido crescentemente incorporados ao nível supraestadual ou supranacional, designadamente ao nível da União Europeia (UE), sendo exemplo

¹⁴ Cf. NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 216.

¹⁵ Cf. novamente NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, cit., p. 192; e KIRCHHOF, Paul, *Die Zukunft der Verfassung*, in *Journal für Rechtspolitik*, 19, 2011, p. 55.

¹⁶ V. BALEEIRO, Aliomar, *Uma introdução à ciência das finanças*, 17.^a ed., Forense, Rio de Janeiro, 2010, p. 83.

paradigmático o relativamente recente Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na zona Euro (TECG, vulgarmente designado como "Tratado orçamental"), o qual incorpora várias diretrizes no sentido da limitação do gasto.

2.3. Motivações de natureza pessoal

Em terceiro lugar, como se disse, afirmam-se na base da escolha motivações de natureza pessoal e de progressão académica, relacionadas com o percurso pessoal e com as exigências de transversalidade e diversidade do conhecimento que se creem fundamentais.

Por um lado, em termos de carreira, uma análise retrospectiva (e espera-se que despretensiosa) permite identificar percursos de estudo e de investigação direcionados a âmbitos temáticos generalistas e abrangentes, como a Teoria do Direito ou o Direito Constitucional ¹⁷, e percursos direcionados a âmbitos temáticos mais restritos e mais particulares, relacionados com o Direito financeiro público ¹⁸ e com o Direito tributário e fiscal ¹⁹. Ora, atento este facto, considera-se que poderá ter chegado o momento de

¹⁷ Cfr., por exemplo, os nossos *Constituição, ordenamento e conflitos normativos. Esboço de uma teoria analítica da ordenação normativa*, Coimbra editora, Coimbra, 2008; *O processo de Bolonha e a Academia. A Universidade editora de powerpoints e organizadora de eventos*, in Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho, Coimbra editora, Coimbra, 2014; *Contributo para um conceito de democracia plena*, in Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, Escola de Direito da Universidade do Minho - Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Braga, 2013; *A Austeridade de um ponto de vista jurídico-constitucional*, in *A austeridade cura? A austeridade mata?* (coord. Eduardo Paz Ferreira), AAFDL, Lisboa, 2013; *Do valor normativo da Lei Geral Tributária (a questão do valor reforçado)*, in Estudos de homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, volume V, Coimbra editora, Coimbra, 2012; *Direito pós-moderno, patologias normativas e protecção da confiança*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Ano VII, 2010 (especial); *Estado e privatização da segurança (enfoque jurídico)*, in *Scientia Juridica*, Tomo LVI, n.º 322, 2010; *O problema da unidade do ordenamento jurídico. Reflectindo sobre Castanheira Neves e o seu "sistema aberto e de reconstrução dialéctica"*, in *Ars Iudicandi*, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Castanheira Neves, Vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2008.

¹⁸ Cf., por exemplo, os nossos *Finanças*, in Direito da União Europeia, coordenação de Alessandra Silveira, Pedro Madeira Froufe, Mariana Canotilho, Almedina, Coimbra, 2016; *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, Braga, 2015 (2.ª edição); *La crisis financiera en Portugal y sus repercusiones en la administración local autónoma* (co-autoria), in *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014; *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional*, in Estudos em homenagem ao Prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Sivdia Iuridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012; *Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*, (co-autoria), Coimbra editora, Coimbra, 2012; *The portuguese local financial system (analytical considerations)*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n.º 03, março 2009.

¹⁹ Cfr., por exemplo, os nossos *Lições de procedimento e processo tributário*, Coimbra editora, Coimbra, 2014 (5.ª edição); *Regime complementar do procedimento de inspecção tributária (RCPIT) anotado e comentado* (co-autoria), Coimbra editora, Coimbra, 2013; *Post-modern state, tax law and alternative dispute resolution mechanisms*, in *The Portuguese Tax Arbitration Regime*, CAAD, Almedina, Coimbra, 2015; *Modelos jurisdicionais tributários – uma abordagem de direito comparado*, in *Scientia Juridica*,

redirecionar o foco analítico para um quadrante diverso, embora relacionado com este último – a despesa pública. Na verdade, e não obstante os méritos de uma relativa especialização material, uma verdadeira carreira académica não pode prescindir de alguma heterogeneidade evolutiva de conteúdos que demonstre, não apenas a renúncia a um estado de passividade e de acomodação que prejudica as instituições, mas também a aptidão do professor e investigador para sulcar caminhos ainda não desbravados ou, pelo menos, ainda pouco desbravados, e para se afirmar como um verdadeiro catalisador no processo do conhecimento. A despesa pública e o seu estudo surgem assim, deste ponto de vista, como um caminho consequencial e natural.

Por outro lado, na ausência de melhor fundamentação — atenta a objeção acima exposta relativamente à natureza eventualmente tardia da demonstração das aptidões para ensinar — , encara-se estas provas (também) como uma "pausa para reflexão e meditação sobre o ensino" ²⁰, tentando fazer um balanço e procurar novos alicerces de equilíbrio.

Seja como for, já existem algumas investidas nesta área do gasto público, seja ao nível letivo (uma unidade curricular de Direito financeiro local / finanças locais nos mestrados de Direito tributário e de Direito das autarquias locais); ao nível científico (uma obra em coautoria dedicada à Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso, e vários artigos em áreas adjacentes), e mesmo ao nível da realização de eventos (duas edições de um evento denominado "Despesa pública responsável").

3. Sequência e estrutura do Relatório

Um Relatório como o que aqui se apresenta e sujeita a apreciação crítica, deve materializar um acervo de conteúdos unitário, coerente, sistematizado e articulado, sob pena de se reduzir a um simples aglomerado de ideia soltas e desencaminhadas, dificilmente compatível com os cânones científicos apropriados. Em termos de estrutura, e atendendo à relativamente ampla margem de seletividade conferida pelo

Tomo LXII, maio-agosto de 2013; *Portugal, in Tax Aspects of Fiscal Federalism: A Comparative Analysis (Chapter 12)*, IBFD, Amsterdam, 2011; *The application of portuguese tax norms and the environmental law (a constitutional focus)*”, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n.º 02, maio 2008; *O controlo do controlo tributário (meios reactivos à inspecção tributária)*, in *Cadernos de justiça administrativa (CJA)*, n.º 67, janeiro-fevereiro, 2008.

²⁰ Assim, LEITÃO, Luís Menezes, *O ensino do Direito das obrigações: Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de ensino da disciplina*, Almedina, Coimbra, 2001, p. 8.

criador normativo ²¹, o preenchimento dos espaços de decisão será aqui efetuado recorrendo ao precedente válido, o que, no presente contexto, significará o recurso a relatórios similares apresentados por verdadeiros académicos do Direito em academias jurídicas de referência.

Assim sendo, e após a presente Introdução (que decidimos não numerar), propõe-se a ordenação sistemática que se segue:

- i) Uma parte I (bastante custosa e quase infrutífera, adiante-se), na qual se tentará localizar a *experiência* do Direito da despesa pública no ensino jurídico, recorrendo aos planos curriculares de cursos jurídicos de primeiro grau de ensino (licenciaturas em Direito) nas mais relevantes academias portuguesas;
- ii) Uma parte II, onde se analisarão as mais relevantes dimensões respeitantes à *estruturação pedagógica* da unidade curricular de Direito da despesa pública, como sejam a respetiva localização curricular, os objetivos, os resultados de aprendizagem, o programa sucinto e detalhado, as metodologias de ensino-aprendizagem e de avaliação, bem assim como as principais referências bibliográficas;
- iii) Uma parte III, no contexto da qual se abordarão as *dimensões científicas* mais relevantes concernentes à unidade curricular em questão. Aqui, uma vez mais, nos parecem sábias as palavras de JORGE MIRANDA, a propósito da “tendência para uma dimensão exagerada” deste tipo de relatórios: “se os candidatos pretendem enriquecer as respetivas bibliografias com estudos relativos aos objetos das disciplinas, que o façam autonomamente, antes ou depois das provas; ou então, que publiquem as correspondentes lições, aumentando ou melhorando os materiais de estudo ao dispor dos alunos” ²². Tendo presentes estes

²¹ Cf., uma vez mais, a alínea b) do art.º 5.º do DL n.º 239/2007, a qual apenas se refere, sem mais, a um "relatório sobre uma unidade curricular, grupo de unidades curriculares, ou ciclo de estudos, no âmbito do ramo do conhecimento ou especialidade em que são prestadas as provas".

²² Assim, MIRANDA, Jorge, *Apreciação do relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito Internacional Público (Processo no Tribunal Internacional de Justiça) apresentado pelo Prof. Doutor José Manuel Sérulo Correia a provas de Agregação*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLVIII, 2007, p. 596. Nesse mesmo sentido da distinção entre o relatório e umas supostas ou eventuais lições, v. SOUSA, Rabindranath Capelo de, *Direito da família e das sucessões: relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino de tal disciplina*, Coimbra, 1999, p. 7.

ensinamentos, opta-se por um Relatório tendencialmente conciso nesta parte, sem, contudo, constituir um simples esboço ou um rudimento de trabalho, apresentando-se os desenvolvimentos que, nesta sede, cremos mais adequados e razoáveis. Os desenvolvimentos mais profundos constarão de *Lições*, cujo compromisso de publicação se assume de modo indubitável desde já.

4. Pressupostos científicos e metodológicos

Em seguimento, e ainda no âmbito desta Introdução, crê-se que será pertinente — ou, no mínimo, útil — identificar e expor antecipadamente os alicerces (pressupostos) científicos e metodológicos que sustentarão as considerações futuras, procurando, por essa via, justificar ou clarificar algumas das opções tomadas.

Considerar-se-ão os mesmos separadamente.

4.1. Pressupostos científicos

Os alicerces que aqui se tomam como adequados materializam-se em pressupostos científico-dogmáticos resultantes do cruzamento pensado e sustentado do (i) positivismo, com o (ii) normativismo e com o (iii) estadualismo. Estes alicerces, de resto, decorrem de anteriores percursos de investigação, procurando reiterar a coerência de pensamento, sem prejuízo de, aqui e além, se proceder aos ajustamentos necessários, e consequentes da simples maturidade ou da constatação e posterior correção de lacunas e falhas.

Tendo presentes estas coordenadas genéricas, pode dizer-se que são os seguintes os pontos que nos servirão de sustentação e apoio:

- i) Em primeiro lugar, mantém-se a fidelidade ao positivismo, significativo da ideia de separação entre o jurídico e o não jurídico, designadamente, o ético, o moral, o económico ou o social. Continua a afirmar-se que o *Direito é exclusivamente norma jurídica* — e não valor ou facto —, sem prejuízo da relevância que as componentes não jurídicas assumem na sua configuração e modelação. Similarmente, a ciência jurídica, enquanto segmento do conhecimento, tem por referência exclusivamente as normas

e os enunciados linguísticos em que as mesmas se materializam. Neste particular, importa colocar em relevo a ideia de que o positivismo, *em si*, não encerra *necessariamente* componentes de desvalor, nem deve ser visto como algo a evitar, ao contrário do que é frequentemente difundido na retórica jurídica comum. Com efeito, o mesmo não significa, de modo algum, obediência cega à lei escrita, tirania absoluta, formalismo tecnocrata ou alheamento da justiça, até porque o verdadeiro positivismo não ignora que dados axiológicos, económicos e sociais são absolutamente essenciais na marca da juridicidade e na construção de um ideal social e comunitário ²³. Simplesmente, não cairá é no erro de pensar que esses mesmos dados constituem, por si, o Direito, mas assume-os antes como realidades pré-jurídicas (*realtà pregiuridiche*) ²⁴. De resto, como se constatará em bastantes passagens do presente Relatório, muitas das considerações aqui vertidas relacionam-se com dimensões não legalistas e nem sequer jurídicas, antes estarão pareadas-meias com a ciência política (a definição dos programas políticos e de governo, a efetivação do controlo social da despesa pública, o papel dos parlamentos na construção de um sistema equilibrado, etc.), ou com a economia (eficiência dos serviços e das despesas, utilidade por estas proporcionadas, efeitos na macroeconomia e na microeconomia, etc.). Em todo o caso, insiste-se: estas considerações não legalistas *não são Direito*, não entram nos códigos comunicativos típicos da ciência jurídica e não se

²³ Cf., por exemplo, BASTOS, Miguel Brito, *Positivismo jurídico inclusivo: sobre a possibilidade da relevância de critérios morais no reconhecimento do Direito*, in Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2011, p. 914

²⁴ Assim, por exemplo, GIOVANNINI, Alessandro, *Il Diritto tributario per principi*, Giuffrè editore, Milano, 2014, pp. 3 e ss.

inscrevem na Teoria jurídica da despesa pública ²⁵. Rejeita-se, assim, uma "ciência do Direito sem Direito" ²⁶.

- ii) Por outro lado, reitera-se a defesa de um normativismo juridicamente orientado, o que vale por dizer que o universo de normas relevante que constitui a marca da juridicidade e o objeto da respetiva ciência é composto pelo conjunto de *normas criadas pelos órgãos competentes, de acordo com a forma e o procedimento exigíveis*. Irrelevam para efeitos de consideração do *jurídico*, nesta medida, se as normas foram ou são efetivamente aplicadas e, em consequência, qualquer marca de realismo ou sociologismo aplicativo ²⁷. Aqui, o que se rejeita já é a "capitulação do normativo perante o empírico" ²⁸.
- iii) Em terceiro lugar, continua a defender-se a validade do estadualismo (moderado) enquanto modo de perspetivar o Direito e a produção normativa. Não se pretende defender, de modo algum, que apenas o material político-normador originalmente criado pelo Estado merece a designação de jurídico, mas sim que todo o material jurídico apenas o é — ainda continua a ser — se e quando incorporado ou reconhecido por aquele, designadamente através das suas normas de incorporação constitucionalmente estabelecidas. Não sendo este o local adequado para se tematizar este conjunto de questões, sempre se crê conveniente

²⁵ Do mesmo modo, e pelos mesmos motivos, se rejeitam as teses da pura análise económica do Direito, por vezes bastante apelativas no domínio do Direito financeiro público e das finanças públicas. Com efeito, não cremos que a utilização de códigos comunicativos típicos da ciência económica se devam aplicar integralmente ao Direito, por vários motivos: primeiro, porque existem realidades não mensuráveis (eg., justiça, equidade, espaços discricionários, margens subjetivas de apreciação e conceitos valorativos) e que não permitem a substituição da legalidade pela eficiência; segundo, porque esses postulados da análise económica, a ser utilizados, sê-lo-ão com mais proveito pelos quadros dimensionantes jusprivatísticos — no âmbito dos quais as realidades serão tendencialmente mais calculáveis e mercantilizáveis — do que no âmbito do Direito público e particularmente do Direito da despesa pública. Na verdade, como medir a "eficácia" do apoio social prestado a uma família ou da difusão cultural proporcionada por um grupo recreativo que recebe ajudas públicas? Sem prejuízo, não se nega a correspondente e necessária validade e utilidade em determinados segmentos, eliminando ambiguidades, medindo os resultados e banindo as simples "intuições". Não se crê que possa ser a ferramenta principal e única de consideração. V., por exemplo, CALIENDO, Paulo, *Direito tributário e análise económica do Direito. Uma visão crítica*, Campus jurídico /Elsevier, Rio de Janeiro, 2009.

²⁶ A expressão, embora em outro contexto e com uma conotação diversa, é de ROGÉRIO SOARES. V. SOARES, Rogério Erhardt, *Direito público e sociedade técnica*, Atlântida, Coimbra, 1969, p. 30.

²⁷ Naturalmente que o normativismo jurídico referido no texto não se confunde, no quadro da gnoseologia, com uma atitude metodológica normativa (teoria do dever-ser / *Sollen*), em oposição a uma atitude positiva (teoria do ser / *Sein*). Ainda assim, existirão pontos evidentes de contacto. A propósito da visão normativa / positiva das finanças, v., por exemplo, SCHERF, Wolfgang, *Öffentliche Finanzen: Einführung in die Finanzwissenschaft*, UVK/Lucius, Konstanz/ München, 2011, pp. 2-3.

²⁸ V., uma vez mais, SOARES, Rogério Erhardt, *Direito público e sociedade técnica*, cit., p. 30.

ênfatizar o entendimento de acordo com o qual a clássica soberania estadual, embora erodida, não se transformou em peça museológica. É certo que hodiernamente os fenômenos de pós-modernidade e de desestadualização constituem realidades não suscetíveis de ser negligenciadas, mas, ainda assim, se crê que a desestadualização econômica tem sido bem mais vincada e acentuada do que a sua correspondente jurídica. As fontes de Direito ainda continuam a ser estaduais ou estadualmente reconhecidas, e a abrangência de atuação do Estado permanece, e permanecerá, inquestionável. Por exemplo, STIGLITZ reconhece sem reservas que "*from birth to death our lives are affected in countless ways by the activity of government*", dando a seguir vários exemplos reais de influência e presença ²⁹: os cuidados de saúde são frequentemente providos em hospitais públicos ou em unidades privadas publicamente subsidiadas; grande parte dos salários são pagos pelo Estado ou por outras entidades públicas; a educação, a proteção da infância, a proteção da velhice, o auxílio no desemprego, são tudo exemplos, entre muitíssimos outros, de facetas de intervenção que dificilmente se acredita que deixarão de ser estaduais ou estadualizantes. Como se vê, não se pretende um Estado que "perca o respeito" à estrutura da sociedade ³⁰, mas somente um Estado que constitua o seu invólucro jurídico principal.

Das coordenadas referidas, principalmente das mencionadas em i) e ii), resulta a juridicidade da disciplina ou unidade curricular em consideração.

No âmbito jurídico, advoga-se o seu ancoramento nos quadros do Direito público ³¹.

Com efeito, o que se pretende é, simplesmente, o estudo da despesa pública em bases juridicamente orientadas, considerando as normas jurídicas que a têm por objeto e referência. Por conseguinte, assume-se que a *gestão* da despesa pública é diferente do

²⁹ Assim, STIGLITZ, Joseph e ROSENGARD, Jay, *Economics of the public sector*, 4.^a edição, W.W. Northon and Company, New York/London, 2015, p. 3.

³⁰ Expressão, uma vez mais, e por último, de SOARES, Rogério Erhardt, *Direito público e sociedade técnica*, cit., p. 86.

³¹ Cf., em sentido aproximado, GAUDEMET, Paul Marie e MOLINIER, Joël, *Finances publiques*, tomo I (Budget /Trésor), 7.^a ed., Montchrestien, Paris, 1996, pp. 22 e ss.

Direito da despesa pública, do mesmo modo que as Finanças Públicas diferem do Direito Financeiro ³², que a Fiscalidade não equivale ao Direito Fiscal, ou que a Ciência Política (governança) se aparta do Direito Constitucional.

Neste seguimento, preconiza-se um enfoque de *juridificação* da despesa pública, tendo por referência menos ciência das finanças e mais ciência jurídica, não se pretendendo, assim, efetuar qualquer *ökonomische Analyse des Staates* ³³. Também não se pretende "politizar" o gasto público, tudo perspectivando como se de simples escolhas político-discrionárias se tratasse. Concorda-se com quem defende "o fim do abandono da despesa pública à política", e com quem defende que, jurídico-constitucionalmente, os parlamentos devem deixar de ser perspectivados exclusivamente, nesta matéria, como "câmaras de impostos" e passem a ser também "câmaras de autorização de gastos" ³⁴.

Em todo o caso, não se trata de desvalor dos restantes segmentos analíticos, pois para a consideração que se segue será sempre seguramente imprescindível o pluralismo de visões — não propriamente interdisciplinaridade — e uma metodologia do conhecimento plural (*Erkenntnispluralistische Metodologie* ³⁵).

A visão central e fulcral, essa, será a do Direito ³⁶.

Por fim, impõe-se fazer uma referência a um aspeto lateral, puramente interno, do ponto de vista da Universidade do Minho: o propósito de juridificação referido explica e fundamenta porque se entende que a presente disciplina seja lecionada nos quadros institucionais da Escola de Direito e não nos de qualquer outra (v.g., Escola de

³² Numa visão aparentemente crítica, FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 31.

³³ Neste sentido (ao qual, repete-se, não aderimos), BLANKART, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8.^a ed., Vahlen, München, 2011, em especial pp. 7 e ss. V., ainda, OLIVA, Éric, *Finances publiques*, 3.^a ed., Dalloz, Paris, 2015, p. 23.

³⁴ Assim, MARTINS, Maria d'Oliveira, *A despesa pública justa. Uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 228, 229. Da mesma autora, v. *Lições de finanças públicas e Direito financeiro*, cit., p. 68. V., ainda, e no mesmo sentido, GOMES, Emerson César da Silva, *O Direito dos gastos públicos no Brasil*, cit., pp. 25 e ss. Cf. , ainda, MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso (org.), *Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Tiran Lo Blanch, Valencia, 2012, p. 156.

³⁵ Cf. BRÜHL, Rolf, *Wie Wissenschaft Wissen schafft*", cit., p. 5. Acerca dos "aspetos extrajurídicos dos gastos públicos", v. GOMES, Emerson César da Silva, *O Direito dos gastos públicos no Brasil*, cit., pp. 107 e ss.

³⁶ *A latere*, numa interessante visão não jurídica sobre alguns dos problemas que serão *infra* abordados v. MOURÃO, Paulo Jorge, *Determinantes da despesa pública em Portugal: uma avaliação econométrica*, Universidade do Minho, Braga, 2004, disponível eletronicamente em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/942/2/tesepmourao.pdf> (última vez consultado em 3 de outubro de 2016).

Economia e Gestão, não obstante o excelente e reconhecido trabalho que esta última tem vindo a efetuar em matéria de finanças públicas, em geral).

4.2. Pressupostos metodológicos

Por fim, cumpre apresentar algumas considerações, ainda que breves e genéricas, sobre os alicerces (pressupostos) metodológicos que pretendem sustentar o presente Relatório e, igualmente, a estruturação da unidade curricular que lhe subjaz.

Concebe-se aqui que, cientificamente, o método será tão importante quanto as conclusões que supostamente se obtém, pois se estas não forem firmadas num caminho cientificamente válido não passarão de meros palpites, opiniões ou alvitre, com valor subjetivo e informativo, mas dificilmente com valia e revestimento de ciência.

Sob o ponto de vista metodológico, o presente Relatório não dispensará uma atitude (i) analítica, (ii) de base racional e (iii) objetivista.

Vejamos em que termos.

A atitude analítica pretende significar a constante preocupação de decomposição das realidades complexas objeto de consideração (e.g., institutos, regimes, noções) nos seus elementos constitutivos, como modo de atingir simplicidade e um discurso eficaz ("*decomposition*")³⁷. Ver-se-á esta preocupação, por exemplo, a propósito da tarefa de estudo dos elementos constitutivos da noção de despesa pública³⁸ ou das fontes de Direito da despesa pública³⁹. Esta *análise* será sustentada numa tarefa — que se pretende também constante — de busca de significados e fundamentações racionais e não de fundamentações intuitivas ou valorativas, procurando demonstrar o Direito — e a ciência que o tem por referente — como um produto da razão, e, em consequência, como uma realidade *em* sistema e ordenação.

Daqui decorre uma cisão clara entre o discurso teórico e o discurso praxiológico, o primeiro baseado exclusivamente na razão, na principiologia, na

³⁷ Diferentemente, uma "atitude sintética" significará a preocupação de reconduzir elementos dispersos a um agregado complexo ("*building complex entities from simple elements*"). Assim, v. STELMACH, Jerzy e BROŹEK, Bartosz, *Methods of Legal Reasoning, Law and Philosophy Library*, vol 78, Spinger, 2006, pp. 69 e ss.

³⁸ Cf. infra, Parte III do relatório ("Estruturação científica da unidade curricular de Direito da despesa pública"), II ("Teoria da despesa pública"), ponto 1.2. (Noção de despesa pública).

³⁹ Cf. infra, Parte III do relatório ("Estruturação científica da unidade curricular de Direito da despesa pública"), I ("Direito da despesa pública"), ponto 5 ("As fontes do Direito da despesa pública").

razoabilidade, na adequação e na proporcionalidade abstratas, enquanto o segundo se fundará mais no empirismo, na adequação concreta à vida e ao caso.

Tal discurso assentará numa retórica jurídico-normativa, tendo o Direito e as normas jurídicas por referência, sabendo-se, todavia, que frequentemente irrompem dissonâncias comunicativas entre os vários discursos e os vários enfoques, o que é particularmente visível aqui, em matéria de despesa pública. Com efeito, o mesmo ato despesista pode ser perspectivado de diferentes modos, consoante os atores e os códigos que estejam a ser utilizados e, conseqüentemente, ser valorado de distinta maneira: pode ser juridicamente válido, mas economicamente ineficiente ou politicamente inoportuno, do mesmo modo que pode ser juridicamente inválido (por exemplo, inconstitucional), mas economicamente apelativo ou politicamente oportuno. Porém, de tais dissonâncias não se cuidará no presente Relatório, utilizando-se, como se disse, uma retórica exclusivamente típica da ciência do Direito e suscitando-se interesse apenas pelos efeitos jurídicos (sem prejuízo de pontuais, e residuais, incursões em outras áreas).

Finalmente, cumpre enfatizar que, com alguma frequência, buscaremos arrimo em anteriores trabalhos de nossa autoria. Em outras circunstâncias, não se teria tal arrojio, sendo prudente evitar a denominada auto-fundamentação, ou, numa certa perspectiva, a fundamentação circular (formal) ou por auto-referência. Porém, aqui, em provas que versam sobre o percurso académico do autor, pensamos que não é despropositada, nem abusiva, a menção à bibliografia publicada do próprio.

PARTE I

O Direito da despesa pública no ensino jurídico

"Formar (...) é fornecer (...) quadros mentais, modelos discursivos e hábitos de trabalho com responsabilidade e autonomia pessoal"

ALMEIDA, Aníbal, Relatório com "o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático das matérias de uma disciplina" de Economia pública elaborado com vista à agregação em Ciências jurídico-económicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998, p. 10.

1. Considerações prévias e de enquadramento

Neste apartado sistemático pretende-se traçar um enquadramento compreensível e útil do que tem sido — quase se poderia dizer: *do que não tem sido* — o ensino, numa perspetiva jurídica, das temáticas e matérias atinentes à despesa ou ao gasto público (por agora, ainda se opta pela fungibilidade linguística e pela sinonímia de significados).

Impõem-se, porém, algumas referências prévias, concernentes principalmente à seleção dos conteúdos e programas ⁴⁰.

Em primeiro lugar, cumpre dizer que se terá aqui em vista apenas o ensino numa perspetiva jurídica, de modo que serão apartadas das considerações as referências a Faculdades ou Escolas, planos curriculares, disciplinas e unidades curriculares respeitantes a outros quadrantes de formação, designadamente nas áreas da ciência económica, da gestão, das finanças, da administração pública, da contabilidade ou outras, nas quais, em maior ou menor grau de pormenorização, estes temas podem ser abordados ⁴¹. Naturalmente que este apartamento ou afastamento não significa menor

⁴⁰ Tais conteúdos e programas encontram-se disponíveis em formato eletrónico nos endereços mencionados a final do presente Relatório, após a indicação das referências bibliográficas.

⁴¹ Na realidade, na própria Universidade do Minho, o estudo sério e cientificamente enquadrado das temáticas relacionadas com a despesa pública tem sido efetuado — e bem efetuado — nos quadros institucionais da Escola de Economia e Gestão, onde nomes como FRANCISCO JOSÉ VEIGA, LINDA VEIGA, PAULO MOURÃO ou SÍLVIA CAMÕES são referências dignas de menção. Em termos de unidades curriculares, pode referir-se, a título exemplificativo, "Economia e finanças públicas" (licenciatura em Economia), ou "Finanças públicas" (opcional, comum a várias licenciaturas, como

respeito ou consideração pelas áreas respetivas, mas apenas a assunção de uma postura consciente e deliberada de defesa da clausura científica e da pureza do Direito, este último entendido quer no sentido de realidade ontológica, quer no sentido de segmento científico (ciência jurídica).

Por outro lado, em termos expositivos e metodológicos, opta-se — deliberadamente e com a consciência do risco — por não se sobrelevar uma “evolução histórica” do ensino das matérias, principalmente tendo em presença a natureza inovatória da unidade curricular, aspeto que acaba por deixar pouca margem para tematizar o passado tendo-a por alusão. De resto, os aspetos histórico-evolutivos que se relacionem (ainda que não sempre diretamente) com os temas aqui em apreço — designadamente a inserção das matérias da *despesa* nos currículos das disciplinas de Direito financeiro e finanças públicas — já foram competentemente abordados por autorizadíssima doutrina, particularmente ANÍBAL DE ALMEIDA ⁴² e EDUARDO PAZ FERREIRA ^{43 / 44}.

Não obstante, esta opção de afastamento do historicismo não significa, de modo algum, desprezo ou desconsideração por tal abordagem ou pelos nomes e trabalhos que já foram feitos, impondo-se, neste particular, quatro salientíssimas notas:

- i) Em primeiro lugar, a identificação dos *Princípios de Sintelologia* (...) de JOSÉ FERREIRA BORGES, que constitui a "primeira obra de finanças públicas modernas em Portugal" ⁴⁵, e, conseqüentemente, a primeira referência estruturada e cientificamente enquadrada ao tema da despesa do Estado;

Administração pública, Ciência política, Contabilidade, Economia, Gestão ou Relações internacionais). V., a respeito, <https://intranet.uminho.pt/work/GestaoAcademica/SitePages/CatalogoCursos.aspx>

Importa igualmente salientar que na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, apesar de se fazer menção à área científica de “Economia”, a verdade é que os conteúdos demonstram, em ambas as turmas, um significativo e marcante substrato de juridicidade [v. https://apps.uc.pt/courses/PT/unit/20921/2361/2015-2016?common_core=true&type=ram&id=1556 (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016)]. Por tal motivo, os respetivos conteúdos programáticos serão aqui objeto de consideração e de análise.

⁴² V. ALMEIDA, Aníbal, *Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático da disciplina de Economia e Finanças Públicas, elaborado com vista a um concurso para professor associado do Grupo de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, policopiado, ed. do autor, 1991, em especial 39 e ss. (disponível na Biblioteca da FDUC).

⁴³ V., FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005, 18 e ss.

⁴⁴ Em outros quadrantes temáticos, embora com interesse, v., ainda, NABAIS, José Casalta, Considerações sobre o ensino e a evolução do Direito fiscal nos últimos cem anos, in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal, volume IV*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 187 e ss.

⁴⁵ Assim, FRANCO, A. L. Sousa, *Introdução*, in *José Ferreira Borges, Sintelologia e economia política: 1831-1834*, Banco de Portugal, Lisboa, 1995, p. XVI.

- ii) Em segundo lugar, a menção apartada e individualizada a um pioneiro e meritório trabalho de SOARES MARTINEZ denominado “Esboço de uma teoria da despesa pública”⁴⁶;
- iii) Em terceiro lugar, uma idêntica referência a um artigo de âmbito temático circunscrito e temporalmente marcado, intitulado “Redução das despesas públicas”, de ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR⁴⁷;
- iv) Em quarto lugar, a devida vénia a nomes cuja magnitude impõe referência saliente pelos contributos imprescindíveis que aportaram à matéria aqui em consideração, seja em termos letivos, seja em termos de produção jurídico-científica. Entre tais nomes, além dos mencionados em i), ii) e iii), e numa referência *não exhaustiva*, merecem especial destaque, no quadro Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, MARNOCO E SOUSA, JOÃO LUMBRALES, JOÃO DE ALMEIDA GARRET, TEIXEIRA RIBEIRO, ANÍBAL DE ALMEIDA ou CASALTA NABAIS, e no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ARMINDO MONTEIRO, PAULO PITTA E CUNHA, SOUSA FRANCO ou EDUARDO PAZ FERREIRA.

Reitera-se enfaticamente o que acima se disse: a menção aos nomes salientados é meramente indicativa e não constitui, de modo algum, uma menção exaustiva, e a

⁴⁶ V. MARTINEZ, Pedro Soares, *Esboço de uma teoria das despesas públicas*, in *Ciência e técnica fiscal*, n.ºs 99 (março de 1967) e 100 (abril de 1967), em ambos os números pp. 7 e ss. O referido “esboço” constitui um estudo profundo e corporiza um dos primeiros trabalhos no sentido de ensaiar uma teorização científica autónoma da despesa ou gasto público no panorama português. Com efeito, o autor, aliando densidade teórica e dimensão prática, começa por tentar definir a realidade objeto de estudo, concluindo, porém, que diversas definições podem ser tentadas (amplas e restritas; económico-financeiras e jurídicas), e todas elas com viabilidade e sustentabilidade abstrata. Após esse momento inicial, avança-se no sentido do estabelecimento de várias classificações de despesa (ordinárias e extraordinárias; certas e variáveis; de pessoal, de material e de serviços; de administração geral, militares, de segurança interna, de relações internacionais, de ação económica, de ação cultural e de ação social; produtivas e não diretamente produtivas; de produção, de redistribuição e reais; positivas, negativas e neutras; de funcionamento e de capital; efetivas e não efetivas; internas e externas, previstas e não previstas). Num desenvolvimento subsequente, avança-se no sentido do estudo do “desenvolvimento geral” (evolução) das despesas públicas e, por último, procura-se estudar os respetivos efeitos económicos.

⁴⁷ V. SALAZAR, António de Oliveira, *Redução das despesas públicas*, in *Inéditos e dispersos* (org. de Manuel Braga da Cruz), II - Estudos económico-financeiros (1916-1928), tomo 2, Bertrand Editora, Lisboa, 1998.

abordagem aqui defendida não significa desconsideração pela história, nem pela ciência histórica, mas apenas o acolhimento de uma abordagem diversa.

Igualmente se impõe a referência antecipada ao facto de que a análise das formas e dos conteúdos de ensino que se procurará traçar na presente parte I do Relatório apenas incidirá sobre o primeiro ciclo do ensino do Direito (licenciatura) e não sobre os restantes ciclos (segundo e terceiro, respetivamente, mestrado e doutoramento). As razões que militam a favor desta opção relacionam-se com a conceção aqui perfilhada de inserção da unidade curricular precisamente no primeiro ciclo, por se entender que para um licenciado em Direito é extremamente proveitosa e útil a percepção em bases estruturadas das principais dimensões inerentes aos tipos e regimes de despesas públicas. Com efeito, não se negligenciando o papel do jurista na construção da vivência democrática, e assumindo que uma democracia efetiva é aquela que sabe cuidar dos seus gastos, facilmente se compreende tal inserção. Este conjunto de temas voltará a ser abordado adiante, aquando da exposição dos conteúdos programáticos, pelo que para lá se remetem maiores desenvolvimentos; por agora, bastará a menção à circunstância de que a despesa pública tem uma importante função social e um jurista completo — ao qual se exige, e deve ser dada, uma formação teórica abrangente, completa e materialmente humanista — não pode ficar dela arredado. Além disso, na prática, esse mesmo jurista vai confrontar-se com um conjunto de problemas inerentes ao gasto público em todas as facetas da sua vida — enquanto advogado, juiz, magistrado do ministério público, funcionário da administração tributária, funcionário do corpo diplomático, professor, conservador, notário, consultor, contribuinte, eleitor, etc. —, pelo que já resulta de difícil compreensão o alheamento que os currículos têm devotado a este segmento.

Por último, impera salientar-se que os currículos e conteúdos programáticos seguidamente aludidos foram escolhidos tendo presente um duplo grau de conformação: por um lado, contemplam uma menção obrigatória às atuais ofertas de ensino das Universidades públicas portuguesas dotadas de eficácia externa (isto é, publicitadas nos respetivos *sites* ou fornecidas pelos respetivos órgãos administrativos); por outro lado, uma menção discricionária a algumas Universidades privadas (aquelas que têm os conteúdos acessíveis). Em qualquer dos casos, a menção a esses currículos e conteúdos, bem assim como às instituições correspondentes, não será feita recorrendo ao método tópico ou nominativo (individualizando-os sucessivamente, numa espécie

de rol ou listagem), mas antes de um modo transversal, tendo em presença um critério material de pertinência ao assunto que se estiver pontualmente a tratar. Além disso, optou-se por "despersonalizar" os currículos, não se mencionando nomes de autores, nem os ligando a professores determinados. Estes últimos só serão mencionados em termos científicos e de consideração da sua obra, e não tendo por referência as disciplinas ou unidades curriculares, as quais devem ter dimensão institucional. Em termos simples: as disciplinas não são *do* Professor A ou B, mas sim da instituição em que se inserem.

Tendo presentes as notas expostas (juridicidade, rejeição do historicismo, carácter fundante e "despersonalização"), avançar-se-á nos desdobramentos do presente Relatório.

2. Notas marcantes do ensino do Direito da despesa pública (análise empírica)

Uma análise atenta e criteriosa das estruturas curriculares dos vários cursos de Direito (primeiro ciclo) que constituem a base empírica de estudo subjacente ao presente Relatório, bem assim como dos respetivos conteúdos programáticos e objetivos de aprendizagem — não muito distintos entre si, parece-nos —, permite individualizar algumas coordenadas de análise que se resumem topicamente às ideias de não autonomia (2.1.) e de secundarização (2.2.).

Procuremos aprofundá-las um pouco.

2.1. Não autonomia

Percorrendo as várias estruturas curriculares, desde logo e de modo imediato se constata que não existe uma unidade autónoma que tenha por objeto exclusivo os núcleos materiais atinentes à despesa pública. Na verdade, seja com a denominação de "Direito da despesa pública", de "Direito das despesas públicas", de "Regime jurídico da despesa pública", de "Teoria da despesa pública", de "Direito do gasto público" ou outra, não se consegue surpreender nos cursos de primeiro ciclo em Direito uma única disciplina desta natureza.

Na prática, o máximo que se consegue vislumbrar nesses mesmos currículos, e mesmo assim nem sempre, é a integração numa célula programática semestral mais

abrangente respeitante à unidade curricular de Finanças Públicas. Assim sucede nos seguintes casos:

- Na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Parte III, pontos 6.1., 6.2., e 6.3.);
- Na Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica (Capítulo I, ponto 2.);
- Na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa (Ponto 4.) e do Porto (Parte III, capítulo 1.);
- Na Universidade Lusófona de Lisboa e do Porto (um título não numerado da Parte II).

Na Escola de Direito da Universidade Católica do Porto, existe uma unidade curricular optativa denominada *Introdução ao sistema financeiro e fiscal*, na qual este tema é tratado (ponto III., 2).

Em todo o caso, é de assinalar que na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa os desenvolvimentos programáticos são ligeiramente mais significativos pois, no primeiro caso, o Capítulo I da Parte I conta com sete números e uma marcante diversidade teórica e empírica de matérias e, no segundo caso (*na disciplina de Direito Financeiro Público*), ensaia-se uma “Teoria geral da despesa pública” (Módulo II, ponto 1.).

A verdade é que a diluição temática inerente a todos os programas referidos se revela merecedora de preocupação, sem, contudo, que deste “sentimento” resulte ou simplesmente transpareça qualquer espécie de crítica a quem elaborou os mesmos. Simplesmente, e sem embargo da valia das instituições, dos autores, e dos conteúdos, crê-se que os tempos são outros e as adaptações curriculares impõem-se, como sempre se impuseram, seja pela “natureza das coisas”, seja por impulsos mais contingentes e momentâneos. Aqui, acreditamos no primeiro dos motivos, como se terá oportunidade de procurar demonstrar em momento mais avançado do presente Relatório.

Naturalmente que sempre se poderá dizer que não se justificam, por desnecessidade, maiores desenvolvimentos temáticos do que os acima apontados e, muito menos, o reconhecimento de um estatuto de autonomia programática à despesa ou ao gasto público. Militariam a favor de tal ordem de considerações quer a autoridade científica e pedagógica de quem elaborou os programas — que os fez seguramente

ponderando todas as variantes e o peso relativo das condicionantes —, quer a tradição — pois não é *costume* o desenvolvimento de tais matérias, tendo o ensino do Direito convivido bem, ao longo de décadas, com isso —, quer ainda as restrições temporais inerente à semestralização e compressão dos conteúdos.

Todavia, não nos parecem convincentes tais argumentos.

Primo, quanto ao argumento da autoridade, seguramente que se poderá afirmar que os próprios cultores do Direito financeiro e das finanças públicas reconhecerão a “injustiça” do estatuto de minoridade que é tradicionalmente dispensado à despesa ou ao gasto público, bem assim como ao respetivo tratamento jurídico, seguramente muito por causa da complexidade que os respetivos regimes normativos comportam, dificultando a sua inserção nos currículos convencionais. Aliás, neste seguimento de ideias, pode afirmar-se que não terá sido por simples casualidade que, mesmo sem o refletir no respetivo programa da disciplina, SOUSA FRANCO, na sua grande obra de referência, dedica um capítulo inteiramente ao tratamento destas temáticas⁴⁸; ou que SOARES MARTINEZ elaborou, já em tempos recuados, um “esboço” de teoria das despesas públicas, a propósito do qual EDUARDO PAZ FERREIRA refere pertinentemente que se está em presença de “uma das áreas menos trabalhadas pelos cultores das finanças públicas...”⁴⁹ / ⁵⁰. Em qualquer dos casos, uma interpretação realista conduz à conclusão de que não se trata de irrelevância, insignificância ou desimportância temática; poderá é ter acontecido, antevemos, que a tarefa de verter esses conteúdos para um programa autónomo poderia revelar-se custosa, atentos os diversos constrangimentos inerentes ao ensino universitário.

Secundo, no que diz respeito ao argumento da tradição, aplicamos um princípio (*melhor dito*: uma regra) de reciprocidade: se o mesmo não serve para justificar a existência *ad aeternum* de uma disciplina, também não servirá para justificar a não existência da mesma. De resto, nem sequer é líquido que se tenha convivido bem ao longo de décadas com a lacuna aqui em referência (como acima sugerimos), pois o défice de conhecimento dos juristas — e apenas estes são aqui considerados, recorde-se — é real e gravoso, até para o Interesse público, com muito ato de despesa a ser

⁴⁸ Cf. FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol II, 4.^a edição, 14.^a reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 1-43.

⁴⁹ Cf. FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, cit., p. 53.

⁵⁰ V., de novo, MARTINEZ, Pedro soares, *Esboço de uma teoria das despesas públicas*, in *Ciência e técnica fiscal*, n.ºs 99 (março de 1967) e 100 (abril de 1967), em ambos os números pp. 7 e ss.

permanentemente censurado pelo ordenamento — e a ser considerado ilegal (por exemplo, pelo Tribunal de Contas - TdC) —, facto ao qual não será seguramente alheia a falta de ensino jurídico diretamente incidente.

Finalmente, também o argumento temporal (“falta de espaço” e compressão dos conteúdos) nos parece rebatível, quanto mais não seja com base no argumento da falaciosidade. A ser verdade que, por falta de localização, não se poderá — porque não se consegue — criar uma nova disciplina, então as estruturas curriculares deveriam permanecer intocadas para sempre, na medida em que qualquer arranjo pressuporá inevitavelmente deslocalizações e supressões. O que deve acontecer é que os conteúdos devem ser (re)pensados em função da respetiva importância científica, pedagógica e empírica, procurando-se refletir nas ofertas formativas o que *realmente* é considerado fundamental em termos de formação de estruturas de pensamento jurídicas, procurando evitar-se repetições estéreis ou disciplinas *ineficazes* ou artificialmente inflacionadas.

Enfim, de acordo com o entendimento que aqui se preconiza, não apenas se justifica, como se impõe, uma disciplina nova e autónoma incidente sobre os aspetos jurídicos da despesa pública.

2.2. Secundarização

A não consagração ou reconhecimento de um estatuto de autonomia ao Direito da despesa pública, sendo saliente nos termos que se apontou, não assumiria mais proporções desvaliosas se tal indiferença fosse igualmente verificável em relação a outros segmentos materiais do Direito financeiro público. Por outras palavras: poderia não haver autonomia, mas em condições de igualdade com as restantes matérias, também elas esquecidas ou negligenciadas pelos atores institucionais relevantes.

Mas não: o estatuto de menorização que se reconhece a este domínio jurídico é *patentemente desproporcional* em relação ao estatuto de supremacia que, nestes contextos temáticos, se reconhece a outras matérias, particularmente à teoria do orçamento do Estado, à teoria das receitas públicas coativas e, dentro destas últimas, aos impostos.

Uma análise imediatista dos vários programas universitários jurídicos induz a observação de que, de um modo geral, após um capítulo introdutório dedicado à atividade financeira do Estado — quase sempre visto como o “ente público maior” — e aos conceitos de finanças públicas e Direito financeiro, o percurso letivo segue pela

análise preambular e sucinta dos dois “braços” deste último, que serão as receitas públicas e as despesas públicas, estas de modo extremamente sumário e meramente tópico. Posteriormente, a atenção incide quase invariavelmente sobre dois grandes troncos temáticos: o orçamento do Estado e as receitas tributárias (e.g., impostos e taxas). Em alguns casos, estende-se o foco de atenção a algumas problemáticas recentes derivadas quer dos desenvolvimentos que a *praxis* convoca, quer da adaptação dos ordenamentos jurídicos aos fenómenos de integração, levando a que se estenda os programas, por exemplo, às matérias respeitantes ao controlo ou à responsabilização financeira, à consideração *multi-level* do fenómeno financeiro (*fiscal federalism*), ou à internacionalização ou europeização do mesmo, encerrando com as mesmas os conteúdos programáticos ⁵¹.

Daqui se constata que em termos de análise estrutural, o polo principal de interesse tem sido as receitas públicas, e dentro destas, o Direito tributário e, mais especificamente, o Direito fiscal.

Quanto às despesas públicas, ou ao respetivo apartado científico, notam-se duas abordagens distintas, ambas reflexo do estatuto de secundarização a que se vem aludindo: ou a consagração de um apartado autónomo com significado, mas diluído, ou uma mera menção acanhada e quase insignificante.

Procuremos ver alguns exemplos, de um modo tópico e sumário, seguindo um *critério quantitativo*, começando pelas instituições nas quais a despesa pública é merecedora, ainda assim, de maior atenção e seguindo-se aquelas em que tal atenção vai diminuindo. Convém enfatizar que não se devem retirar considerações de correção material nem conclusões valiosas ou desvaliosas do alinhamento que segue, pois o intuito é meramente analítico e a linguagem meramente descritiva.

Assim:

⁵¹ Por exemplo, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, os núcleos materiais finais concernem ao controlo interno e externo da atividade financeira pública, com destaque para o estatuto e as competências do Tribunal de contas. Na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, consagra-se um “Módulo IV” dedicado aos “Direito Financeiro Público e os Diferentes Níveis de Governação” (no qual se abordam os temas das Finanças locais, regionais e da União Europeia). Já na Universidade Católica de Lisboa existe ainda um capítulo II dedicado à estrutura e dimensão do sector público português (setor público administrativo e setor empresarial do Estado) e um capítulo V intitulado “Breve introdução a algumas questões atuais de direito financeiro” (no qual se abordam, entre outras, as temáticas da responsabilidade financeira, do papel do Tribunal de Contas, das parcerias público-privadas ou dos limites ao endividamento público). Por fim, merece saliência, nas Universidade Lusíada e Lusófona de Lisboa, um apartado sistemático conclusivo denominado “Neo-liberalismo e as FP: Novos Desafios”.

- O programa apresentado pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa é, na verdade, o mais desenvolvido e o que dedica maior foco à matéria. Ainda assim, é demonstrativo e sintomático do estatuto de secundarização o facto de que o apartado programático das receitas contém inúmeros e significativos (e por vezes densos) desdobramentos — o capítulo II da Parte I (“Receitas tributárias), contém três secções (“Impostos e demais figuras tributárias”, “Sistemas fiscais” e “Constituição fiscal”) —, enquanto que o das despesas — capítulo I da Parte I ⁵² —, sendo relativamente desdobrado, se resume a simples pontos sequenciais, sem criação autónoma de qualquer secção ⁵³;
- Na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a contraposição relativamente às receitas tributárias e aos impostos não é marcante, e em rigor nem sequer transparece no plano, pois estes últimos núcleos não integram os conteúdos (as únicas receitas públicas que o integram são as receitas não efetivas, materializadas no recurso ao crédito, as quais integram a Parte IV). De resto, as despesas públicas englobam-se na Parte III, onde são consagradas apenas as matérias do “aumento das despesas públicas” e das espécies de despesas públicas, além de um ponto respeitante à “realidade portuguesa”;
- Na Universidade Lusíada do Porto, a despesa ou o gasto público insere-se num alinhamento programático relativamente extenso, aparecendo na parte III (“Instrumentos das finanças públicas”),

⁵² Em nosso entendimento é de aplaudir e verdadeiramente meritória a colocação da despesa em primeiro lugar no alinhamento de análise, antes do estudo da receita pública. Com efeito, não apenas do ponto de vista lógico como igualmente do ponto de vista cronológico tal alinhamento se impõe, por uma dupla ordem de razões: por um lado, porque apenas se devem pensar as receitas públicas (sejam estas quais forem, mas principalmente as tributárias e as resultantes do recurso ao crédito) numa perspetiva instrumental que as coloque ao serviço da cobertura de encargos previamente determinados (o inverso seria, em termos práticos, arrecadar tributos e contrair empréstimos "para ver o que dá", o que deveria ser impensável num Estado de Direito e democrático responsável); por outro lado, o próprio enquadramento normativo-constitucional induz esse entendimento, ao prescrever-se (art.º 103.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa - CRP) que "o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas", pressupondo a precedência temporal — e lógica, insiste-se — das despesas. A respeito da "regra metodológica de ouro" de acordo com a qual "*Il y a des dépenses, il faut les couvrir*" (enunciada por Gaston Jèze), v. BAYONA DE PEROGORDO, Juan José, *El derecho de los gastos públicos*, Instituto de estudios fiscales, Madrid, 1991, p. 9.

⁵³ V também FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, cit., p. 73.

- capítulo I, dedicando-se especial atenção a algumas questões clássicas, embora aparentemente avulsas: a lei do aumento das despesas públicas, a classificação e os efeitos económicos das despesas públicas e algumas classificações seletivas (despesas meramente produtivas e despesas reprodutivas; despesas-compra e despesas transferência);
- Na Faculdade de Direito da Universidade Nova e na Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa, a abordagem, no que aqui particularmente interessa, é similar: num módulo ou capítulo geral respeitante, respetivamente, ao “Duo Financeiro Público” e aos “Dois braços do direito financeiro”, ensaia-se, na primeira Instituição, uma “Teoria Geral da Despesa Pública” — mas a qual apenas integra um ponto respeitante ao “Conceito e classificações” e outro concernente às “Regras fundamentais” — , e na segunda consagra-se uma menção quase residual. Com alguma similitude, na Universidade Lusófona de Lisboa existe uma parte II dedicada às receitas e despesas em especial, integrando-se aí a noção de despesas públicas, bem assim como a respetiva classificação e tipologia;
 - Também na Faculdade de Direito da Universidade do Porto o tratamento dispensado é exíguo, prevendo-se apenas o ponto 3., com dois segmentos distintos: um que tem por objeto a noção e a tipologia das despesas públicas, e outro incidente sobre os respetivos efeitos, com saliência para os efeitos “multiplicador” e “acelerador”;
 - Na Universidade Lusíada de Lisboa (onde estão públicos dois programas) existe um mero ponto, sem qualquer divisão, e num dos programas a despesa está mesmo inserida num *alinhamento conjugal* com a receita, sem qualquer menção separada ⁵⁴.

⁵⁴ Além dos programas referidos no texto, deve ainda ser salientado um outro, mas respeitante a uma unidade curricular de natureza opcional, e por esse motivo aqui separadamente considerada. Trata-se da já referida "Introdução ao Sistema Financeiro e Fiscal", oferecida na Escola de Direito da Universidade Católica do Porto, a qual é uma disciplina que, ao menos a considerar a literalidade dos conteúdos apontados, não parece divergir do referido no texto a propósito das disciplinas semelhantes curricularmente obrigatórias [contém um ponto III intitulado "A receita e a despesa pública", no qual se individualiza um apartado (n.º 2) dedicado à noções, classificações e tipologias desta última].

Pois bem, com maiores ou menores pontos de dissemelhança, a verdade é que parece poder concluir-se que a secundarização, subalternização ou subsidiariedade da despesa pública em relação aos restantes conteúdos é a nota mais marcante aqui a assinalar. Aliás, já não é nova, como se disse, a menção a este segmento do saber como inferior ou submisso, "*una de las cuestiones más abandonada por la doctrina*"⁵⁵, falando-se mesmo, como já se evidenciou logo a início, no *parent pauvre* das finanças públicas⁵⁶. É, no fim de contas, um ramo carente de atenção e estudo, notando-se com evidência que esta caracterização não tem sido significativamente alterada com os desenvolvimentos temporais, e em alguns casos até é mesmo acentuada.

Em termos simétricos, pode dizer-se que a secundarização da despesa é contrabalançada com a relativa saliência que tem começado a vir a ser dispensada ao Direito fiscal e ao estudo dos impostos, enquanto receita pública impositiva por excelência, sendo claramente constatável que, além de uma disciplina de Direito fiscal, todos os currículos analisados contêm, em outra disciplina (Finanças públicas ou Direito financeiro), um apartado — consoante os casos, uma parte, um capítulo ou um ponto — dedicado às receitas públicas e aos impostos, o que denota bem a relevância ou supremacia que este segmento tem merecido.

Curiosa não deixa de ser a circunstância de que, ao menos em termos teóricos (e mesmo utópicos, dir-se-ia), já se alvitrou a hipótese de existência de modelos de sociedade sem grandes impostos, quer no sentido de não se estar perante um Estado fiscal, quer no sentido menos corrente de não se estar sequer perante um Estado financeiro. Equivaleriam tais modelos a arranjos sociais cujas necessidades seriam cobertas através de "prestações naturais"⁵⁷. Porém, Estado sem despesa, ao que se saiba, não parece concebível.

Não que se deva negar a importância e a relevância do fenómeno tributário – do mesmo modo que o contrato ou o negócio jurídico pode ser “objeto” de várias

⁵⁵ A expressão é de NAVARRO FAURE, Amparo, *El estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una hacienda globalizada*, p. 300, disponível em formato eletrónico em <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/39296/6/2013-Reforma%20Constitucional--estado%20social.pdf>. (consultado pela última vez em 15 de setembro de 2016).

⁵⁶ Cf., uma vez mais, CHEVAUCHEZ, Benoît, *La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques*, cit., p. 27.

⁵⁷ Cf. NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos*, cit., p. 192 e ALTORGER-ONG, Stephan, *Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts*, *Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern*, vol. 86, Hier + Jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, 2010, p. 20.

disciplinas ou unidades curriculares, também o tributo o pode e deve ser; simplesmente, discorda-se é que eventualmente o seja à custa da despesa, agravando e sobrelevando o argumento da “falta de espaço”. Por outro lado, fala-se aqui em “relativa saliência” (dispensada ao “fiscal”) porque é disso mesmo que se trata: de uma saliência em termos comparativos com a despesa, e não em termos absolutos de visão integrada do sistema jurídico ou da ciência jurídica. Na verdade, se for adotada uma visão geral ou panorâmica de todos os núcleos materiais que merecem menção nos currículos das Universidades, em geral, as matérias financeiras e fiscais são menorizadas, por vezes mediante a sua diluição no Direito administrativo.

Daqui resulta, em reflexão ponderada, que as características apontadas, sendo largamente justificadas pela semestralidade das unidades curriculares respetivas, não se esgotam neste eixo justificativo. Em rigor, a ser assim, também outras matérias poderiam ver a atenção reduzida em outras áreas jurídicas, publicistas ou privatísticas, o que, em verdade, não acontece.

Crê-se, em resumo, que a desconsideração reside também na falta de sensibilidade para a importância dos núcleos inerentes.

3. Sumário interino

Na medida em que já foram abordadas e expostas várias ideias localizadas em âmbitos temáticos distintos, será apropriado, antes de se prosseguir nos desdobramentos expositivos e de se proceder a mais pormenorizados desenvolvimentos, efetuar uma *paragem técnica discursiva*, tentando trazer à evidência algumas conclusões interinas que emergem da Introdução e desta parte I.

Que reflexões se podem retirar a título provisório de tudo quanto foi dito nestes apartados?

Em primeiro lugar, que o ensino do Direito da despesa pública praticamente não tem existido, configurando uma verdadeira e relevante lacuna no panorama formativo jurídico superior português. Na verdade, até uma análise superficial demonstrará que o estudo e o ensino das dimensões jurídicas da despesa pública não ganharam ainda força de autonomia, quase se podendo dizer o mesmo a propósito da respetiva investigação em moldes científicos. Falou-se acima em “não autonomia” e “secundarização” para procurar significar esse estado de desconsideração, mas provavelmente os enunciados

linguísticos até conterão uma certa dose de eufemismo, sendo que a expressão “ausência” até poderá não parecer exagerada.

Igualmente de salientar, em segundo lugar, é a evidente necessidade de consciencialização da importância da despesa pública e do seu enquadramento e ensino jurídicos. Com efeito, o Direito tem aqui um papel insubstituível, na medida em que por sua via — seja numa perspectiva científica, seja numa perspectiva pedagógica — se pode encontrar um bom caminho no sentido de inculcar na consciência coletiva a sensibilidade necessária para uma utilização adequada dos recursos públicos e, mais importante, para a solidificação de um Estado *verdadeiramente* de Direito e com substrato democrático.

Por outro lado, a emergência da *juridificação* da despesa pública radica na conceção de que esta última, sem prejuízo das variadíssimas dimensões em que pode ser perspectivada (jurídica, económica, contábil, política, social, etc.), será bem menos *número* e ciência das finanças e bem mais *norma jurídica* e Direito ⁵⁸ (na conceção que aqui se adota, naturalmente).

Enfim, o papel da Universidade e das escolas e faculdades jurídicas é inafastável nesta tarefa subliminar de formação de consciências, integrando estatutariamente a sua Missão, a qual resulta inclusivamente de imperativos constitucionais e legais. Não se pretende, evidentemente, construir um qualquer "caminho-de-ferro espiritual" ou "cartilha ideológica" a expor ou impor aos alunos, mas apenas contribuir para a afirmação de uma sociedade atenta, crítica e consciente, portadora de elementos informados.

A unidade curricular aqui proposta, e que a seguir se explanará nas suas traves e alinhamentos fundamentais, enquadra-se em tais propósitos e procura auxiliar na consecução de tais objetivos.

⁵⁸ Novamente, cf. OLIVA, Éric, *Finances publiques*, cit., p. 23.

PARTE II

Estruturação pedagógica da unidade curricular de Direito da despesa pública

Nesta parte II do Relatório em apresentação, cuidar-se-á de refletir sobre os mais significativos eixos de problematização respeitantes à didática da despesa pública. Em modo generalista e abrangente, pode aqui adiantar-se que se procurarão inserir as respetivas matérias no tempo e no *lugar* adequados (dimensão sistemática), bem assim como perscrutar quais serão os seus objetivos (dimensão teleológica) — não apenas numa perspetiva normativa (objetivos *stricto sensu*), mas igualmente numa perspetiva realista (resultados de aprendizagem que se esperam obtidos pelos destinatários) —, os seus conteúdos necessários (dimensão material) e, por fim, os seus métodos, seja de ensino-aprendizagem, seja de avaliação (dimensão metodológica).

Porém, tematizar a localização, os fins, os conteúdos e os métodos de determinada unidade de ensino (como o é a unidade curricular ⁵⁹) no cosmos em que a mesma se pretende integrar, não pode dispensar a ponderação sobre as coordenadas valorativas e político-axiológicas que a este último presidem, revelando-se pertinente aludir à conjuntura que subjaz e perpassa todo o atual sistema universitário, fortemente infiltrado pela *lógica de Bolonha*.

Por aí se começará, a título de ponto prévio.

1. Ponto prévio: as debilidades do denominado “processo de Bolonha”

Neste particular alinhamento reflexivo, entende-se conveniente começar por enfatizar que a adequada compreensão do estatuto, das finalidades e da *localização* da unidade curricular *Direito da despesa pública* somente poderá ser conseguida mediante a convocação de alguns eixos temáticos de natureza mais abrangente e de âmbito mais abstrato, não se conseguindo uma correta argumentação e justificação apelando

⁵⁹ Assim, v. art.º 2.º, alínea a) do DL n.º 74/2006, que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior.

somente a motivações circunstanciais, empíricas, práticas ou emotivas. Com efeito, compreender uma realidade universitária com base em traves argumentativas como “são as exigências dos tempos atuais”, “o sistema a isso obriga”, “os serviços exigem”, “os professores têm as suas limitações”, ou “é mais conveniente para os alunos”, além de redutor, revelaria bastante de uma perceção minorizante da Academia e dos seus atores.

Porque assim se assume, considera-se conveniente chamar à ponderação o denominado “processo de Bolonha”, o qual, tendo já alguns anos de efetividade, não se pode julgar de todo um processo absolutamente solidificado, inquestionado ou, muito menos, acabado ⁶⁰. A este respeito, e uma vez que já em anteriores ocasiões se teve oportunidade de refletir sobre estas temáticas, não se crê desadequado nem inoportuno aqui trazer algumas dessas reflexões já empreendidas, evidentemente sem proceder a qualquer espécie de repetição acrítica e, principalmente, sem pretender diminuir a importância do presente Relatório ⁶¹. Tem-se presente que se trata em larga medida — mas não em exclusiva medida ⁶² — de um exercício crítico e “a contraciclo” ou em sentido contrário, na medida em que as retóricas dominantes se caracterizam pelo seu caráter apologético e elogioso; mas, mesmo assim, entende-se proveitoso efetuá-lo, ainda que seja para ser demonstrada em resposta a incoerência subjacente ou a falta de sustentabilidade argumentativa, e sempre tendo em vista as superiores responsabilidades de análise da Universidade. Seja como for, a aparente “má vontade” — que se admite que possa transparecer do texto — não o é verdadeiramente; trata-se somente de posicionamento fortemente crítico, ancorado em anos de vivência presencial, e simultânea reflexão distanciada e racional.

⁶⁰ É sabido que o correntemente designado “processo de Bolonha”, começando por ser um processo de natureza política — materializado em vários instrumentos com tal feição, como “declarações” ou “comunicados” com acentuada dimensão teleológica ou finalística (e.g., a famigerada “Declaração de Bolonha”) —, apenas mais tarde assumiu revestimento jurídico vinculativo com a emanação de diplomas normativos dotados de força de lei. Em tais documentos políticos orientadores releva-se uma diferente ideia de Europa, superando a “Europa do Euro, dos bancos e da economia” e afirmando a “Europa do conhecimento”, alicerçada num espaço europeu do ensino superior (EEES), e num espaço europeu de investigação (EEI). A um nível mais concreto, intenta-se a criação de um espaço europeu de ensino superior, caracterizado pela competitividade (atratividade), legibilidade (reconhecimento) e mobilidade (livre circulação). Igualmente merecedora de saliência é a referência à natureza do primeiro ciclo de ensino superior (licenciatura), o qual deverá ser apropriado para ingressar no mercado de trabalho.

Tendo por referência o ordenamento português v. o DL n.º 74/2006.

⁶¹ V., a respeito, o nosso *O processo de Bolonha e a Academia. A Universidade editora de powerpoints e organizadora de eventos*, in Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho, Coimbra editora, Coimbra, 2014.

⁶² Cf., num idêntico sentido crítico, VICENTE, Dário Moura, *O Direito comparado após a reforma de Bolonha*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009 (suplemento), p. 22.

A atitude crítica aludida radica, em larga medida, nas traves argumentativas que a seguir se expõem:

- i) Em primeiro lugar, a ideia de que parece ressaltar de todo o processo a desvalorização do conhecimento adquirido de modo racional, dedutivo, abstrato, lógico, tipificado e linear, em contraposição à ênfase dada ao conhecimento sensível, indutivo, intuitivo, concreto, em rede e policêntrico. Na Universidade atual, a imagem e o esquema tomam cada vez mais o lugar do texto, do manual e das lições, desincentivando o gosto pela aprendizagem extensiva e duradoura, em detrimento de uma aprendizagem porventura mais momentânea e contingente, embora mais apelativa;
- ii) Em segundo lugar, parece assumir-se que o objetivo primordial do ator letivo *professor* passou a ser a persuasão ou a arte do convencimento, procurando fazer crer ao aluno que ele deve “gostar” do que é ensinado, e não tanto que ele deve apreender (e aprender) conteúdos sólidos. Com uma acentuada dose de ironia e de exagero, quase se diria que a Universidade científico-formativa cede o seu lugar à universidade recreativa e aprazível;
- iii) Em terceiro lugar, por via do dogma da aquisição de competências (e não de conhecimentos), procura-se que releve a supremacia do saber técnico sobre o saber científico e especulativo. Aqui, parece claro o desejo de preponderância que o processo de Bolonha confere às competências de exercício, laborais, práticas e particularizadas (e.g., resolução de casos, métodos do “aprender-fazendo”), em detrimento das competências de raciocínio, principiológicas, e da formação de valores. No específico âmbito jurídico, emerge o método de “clínica jurídica”, com origem nas faculdades de medicina, uma forma de ensinar atuando com pessoas, clientes, problemas, dúvidas, situações e casos reais, aprendendo o Direito na vertente eminentemente profissional ⁶³;
- iv) Em quarto lugar, evidencia-se, nos procedimentos de interação universitária, algum esvaziamento do rigor avaliativo, privilegiando-se os testes

⁶³ V. BONET SÁNCHEZ, María Pilar e ALGUACIL MARÍ, Pilar, *Combinación de estrategias y metodologías para un aprendizaje efectivo del Derecho Tributario: clínica jurídica*, ABP, *Formación a la carta y TICs*, in VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añooveros, Coordenação de Lilo Piña Garrido, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, p. 69, disponível em <http://grupo.us.es/ltributaria/documentos/vi-jornada-metodologica-de-derecho.pdf> (consultado pela última vez em 19 de setembro de 2016).

sumativos, parciais, constantes, práticos, desviantes do foco reflexivo, obrigando-se os estudantes a debruçarem-se continuamente sobre parcelas materiais sucessivas e limitadas, perdendo-se uma visão global, de sistema e de conjunto, que o mundo universitário sempre reclamou e deveria continuar a reclamar.

Acresce, em termos fácticos, a quase imposição de *Unternehmen Universität*, colocando as instituições de ensino superior ao sabor e à disposição das forças do mercado, bem assim como das retóricas que lhe subjazem, como a *tercearização* de atuações (e.g., assessoria jurídica, manutenção de instalações, gestão de equipamentos), a gestão por objetivos ou o financiamento baseado em "avaliações", *marketing*, etc. ⁶⁴.

Importa observar que as *ideias* apontadas não surgem a partir do vácuo, mas tentam-se cimentar em algumas coordenadas teóricas que se pretendem dominantes, e com base em retóricas amplamente disseminadas e plasmadas em relatórios, recomendações e modelos promovidos pela OCDE, pelo Banco Mundial, pela Organização Mundial de Comércio, pelas Agências internacionais de normalização, avaliação e acreditação, pela própria União Europeia (UE), etc. ⁶⁵. Entre tais coordenadas teóricas evidencia-se “a mudança do paradigma de ensino de um modelo passivo, baseado na aquisição de conhecimentos, para um modelo baseado no desenvolvimento de competências”, e onde a componente experimental e de projeto desempenham um papel importante. Nesta sequência, procura-se potenciar o trabalho do estudante, a empregabilidade e a promoção da competitividade empresarial e profissional ⁶⁶, perspetivando o docente com um papel quase passivo de tutor ou orientador. Tudo direcionado para uma motivação “neoliberal” suprema: as necessidades do mercado de trabalho e de serviços.

⁶⁴ Cf. FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina, *Die Universität im Mehrebenensystem – Modernisierungsansätze in Deutschland, Italien und Österreich*, Jus Pulbicum, 226, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, pp. 4, 5.

⁶⁵ Para maiores desenvolvimentos, nomeadamente ao nível das exigências de mobilidade, da secundarização do ensino em face da investigação, da difusão de uma *cultura de eventos*, da repercussão no ensino do novo paradigma gestor (new public management) e da desvalorização do ensino jurídico, v., uma vez mais, o nosso *O processo de Bolonha e a Academia...*, cit., *passim*.

⁶⁶ CALVO VÉRGEZ, Juan, *Técnicas docentes*, in *VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros*, cit. pp. 137, 138, disponível em <http://grupo.us.es/ltributaria/documentos/vi-jornada-metodologica-de-derecho.pdf> (consultado pela última vez em 19 de setembro de 2016).

Ora, que apreciação fazer da aplicação das *ideias* acima expostas emergentes do processo de Bolonha?

Em primeiro lugar, que não pode deixar de se revelar perturbadora a estigmatização do esforço e da memória como instrumentos de aquisição cognoscitiva, favorecendo a aprendizagem com base no grafismo, na representação visual, na imagem apetecível, secundarizando o texto, a narrativa sistemática e a leitura. Claro que, com tal ambiente cultural, corre-se o risco de degeneração: o auditório universitário transforma-se numa sala de exibição de filmes ou de apresentação de trabalhos (em lugar de aulas magistrais); o livro de estudo cede o lugar aos apontamentos, aos resumos e aos esquemas em *power-point*.

Por outro lado, não se ignorando que todo o discurso contém uma dimensão retórica que se encaminha, por via da argumentação, no sentido do convencimento ou persuasão do seu recetor — até porque expor, justificar e recomendar metodologias também constituem técnicas argumentativas ⁶⁷ —, e igualmente se reconhecendo que são objetivos permanentes no *iter* educativo a transmissão de conhecimento(s) e o despertar no estudante da vontade de pensar e investigar, não se deve secundarizar a aula magistral como “género discursivo” baseado na autoridade do professor, reveladora de um *status* de análise, conhecimento e argumentação necessariamente superior aos seus destinatários ⁶⁸. Tal autoridade — *autoridade do conhecimento*, entenda-se — não será obrigatoriamente sinónimo de distanciamento arrogante, bem pelo contrário: pode ter uma forte componente persuasiva no sentido de “trazer” o aluno para o discurso, o que poderá não acontecer se este último for proferido por um rosto comum. Apenas o verdadeiro Professor (aqui, com maiúscula) será capaz de expor o saber de um modo racional, unitário, sistemático e completo. De resto, autoridade não significa neste contexto — não pode significar — imposição ou coação, nem ausência de debate ou de interação. O que sucede é que, bem vistas as coisas, o verdadeiro debate só pode surgir quando todos os atores estão na titularidade de um *corpus* de conhecimento, senão equivalente, no mínimo aproximado, o que não sucede antes ou

⁶⁷ Neste exato sentido, TARABAY YUNES, Fany e LEÓN SALAZAR, Aníbal, *La Argumentación en la Clase Magistral*, in *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales* (Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela), 9, 2004, pp. 35 e ss.

⁶⁸ Cfr., uma vez mais, TARABAY Yunes, Fany e LEÓN SALAZAR, Aníbal, *La Argumentación en la Clase Magistral*,..., cit., p. 37.

durante a aula magistral. Pode suceder depois, após estudo e reflexão, no momento em que o aluno entra na “classe dos especialistas”, mas não simultaneamente.

Além disso — e mesmo descontando algum exagero na apreciação —, resultam de todo o processo estudantes pouco familiarizados com a leitura e a investigação, ávidos de representações esquemáticas, resumidas, apelativas e simplistas e, principalmente, pouco dotados de instrumentos de reflexão, o que no domínio do Direito é particularmente grave, pois não se sentirão aptos a enfrentar os desafios decorrentes do mundo jurídico atual. Lembrem-se aqui as palavras de ANÍBAL DE ALMEIDA: "Formar (...) é fornecer (...) quadros mentais, modelos discursivos e hábitos de trabalho com responsabilidade e autonomia pessoal" ⁶⁹, o que, de modo algum, se coadunará com um ensino gráfico e experimentalista, como o que parece vir a ser preconizado (além de que a própria ciência jurídica não se encaixa nas denominadas "ciências experimentais").

Neste domínio, importa ter presente que os ordenamentos normativos atuais são caracterizados pela inflação normativa, complexidade estrutural, a-sistematicidade, e lacunosidade, não sendo raros os conflitos positivos e negativos de competência, as sobreposições legislativas e jurisprudenciais, os espaços de indefinição e indeterminação linguística, as margens de valoração aplicativa, as contradições, os espaços não disciplinados, etc. Pense-se, por exemplo, nas não raras possibilidades de sobreposição competencial entre órgãos legislativos internos e de um ordenamento não interno, como o ordenamento da UE; na contradição entre uma lei especial anterior e um decreto-lei geral posterior incidente sobre a mesma matéria; na remissão por parte do legislador para a ponderação no caso em concreto, impondo ao aplicador a consideração dos “instrumentos necessários”, da “altura conveniente” ou das “circunstâncias adequadas”; a não consagração, em determinado diploma, dos necessários meios de defesa do sujeito afetado; na não previsão de prazos de atuação, obrigando a questionar se um determinado prazo integrativo ou supletivo tem natureza substantiva ou adjetiva (influenciando o modo de contagem do mesmo), entre muitíssimas outras situações. Em todas elas, o aluno meramente técnico e experimental deparará com dificuldades acrescidas, em presença da preparação menos que básica

⁶⁹ V. ALMEIDA, Aníbal, *Relatório com "o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático das matérias de uma disciplina" de Economia pública elaborado com vista à agregação em Ciências jurídico-económicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, policopiado, ed. do autor, 1998, p. 10 (disponível na Biblioteca da FDUC).

que pode ter tido, e não se sentirá apto a encontrar soluções, ali onde a letra da lei e o caso prático não o podem ajudar de modo conclusivo e onde é necessário o apelo a considerações mais abrangentes e reflexivas ou de teor ponderador, ou, como depreciativamente se costuma referir, “teórico”.

Além disso, a nível transgeracional os resultados não podem deixar de ser nefastos: sendo os "juristas técnicos" atuais quem, no futuro, desempenhará cargos de relevo público e político, a debilidade formativa presente facilmente potencia a prazo decisores jurídico-políticos limitados, inábeis e impulsivos. Secundamos em absoluto as pertinentes palavras de PAULO OTERO: "Uma universidade (...) deve visar mais, muito mais até, do que a simples formação de técnicos. Cada universidade tem a missão sagrada de criar e multiplicar, isto é, preparar cada geração de alunos para os desafios futuros da sociedade e, simultaneamente, criar quadros que permitam uma renovação da própria universidade..."⁷⁰. No mesmo sentido, SANTOS JUSTO refere-se aos juristas como atores "a quem se exige o desempenho de funções de elevada responsabilidade"⁷¹.

Enfim, como defendemos, e ao contrário do que aparentemente preconizam as intenções de Bolonha, a formação saída deste modelo não prepara os estudantes para a vida, habilitando-os apenas a resolver problemas pontuais e técnicos, não os dotando da capacidade de transcendência intelectual, rigor argumentativo e lógica racionais⁷².

Naturalmente que existem igualmente aspetos positivos — como uma maior aproximação instituição-aluno e professor-aluno, o esforço no sentido de ensinar este último a compreender e analisar a muita informação acessível, bem assim como uma maior sujeição a crítica interna e externa, por via dos diversos processos de avaliação⁷³ —, mas, em verdade, o balanço não parece ser satisfatório. Prefere-se ainda — insiste-

⁷⁰ Assim, OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório de uma disciplina...*, cit., p. 363. No sentido da rejeição do mero conhecimento técnico, v., ainda, LEITÃO, Luís Menezes, *O ensino do Direito das obrigações: Relatório...*, cit., p. 285.

⁷¹ V. JUSTO, António Santos, *A Declaração de Bolonha e a reforma do ensino do Direito*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXIV, 2003, p. 618.

⁷² Além disso, do ponto de vista institucional, por causa da sublimação das regras do mercado comum e das imposições da UE, a própria autonomia dos Estados (e das Universidades) para definir as suas políticas educativas superiores e a sua capacidade para alocar adequadamente recursos pode estar colocada em crise. Neste sentido, v. SCHWAGER, Robert, *Fiskalwettbewerb im Hochschulwesen*, in *Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt* (org. WICKSTRÖM, Bengt-Arne), Duncker und Humboldt, Berlin, 2011, p. 208.

⁷³ Cf., por exemplo, AGUILAR RUBIO, Marina, GIMÉNEZ LÓPEZ, Luis Álvaro e LUQUE MATEO, Miguel Ángel, *El aprendizaje del Derecho Financiero y Tributario en el marco del EEES: experiencias*

se sempre: com base numa reflexão fundada, distanciada e racional — o tradicional ensino “de cadeira”, profundo, principiológico e valorativo. Com melhorias, certamente, mas não ao ponto de o desvirtuar de tal modo que o transforme em (poli)técnico ou baseado numa "orientação puramente tecnocrática (e quiçá economicista)" ⁷⁴. De resto, nem está provado que o "mercado" prefira a rapidez da formação insuficiente à morosidade da formação sólida ⁷⁵.

Ora, após se ter procurado demonstrar a natureza porventura precipitada — e mesmo imbuída de alguma fascinação — inerente à receção e leitura da retórica de Bolonha, terá chegado o momento de, adquirido que está (bem ou mal) o facto da sua incorporação, abandonar estas considerações especulativas e baixar um degrau analítico em direção à vivência empírica, atribuindo a esta parte II do presente Relatório uma natureza mais *realista*.

2. Dimensão sistemática: enquadramento e localização pedagógica da unidade curricular

Começar-se-á por procurar justificar a inserção da unidade curricular de *Direito da despesa pública* nas estruturas curriculares jurídicas de primeiro ciclo, para, posteriormente, se voltar a atenção para aspetos ou nódulos problemáticos ainda mais concretos.

desde la Universidad de Almería (I), in *VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros*, cit., p. 96.

⁷⁴ Assim, JUSTO, António Santos, *A Declaração de Bolonha e a reforma do ensino do Direito*, cit., p. 624. Para além das observações expostas no texto, e aparentemente num similar alinhamento de raciocínio, demonstram-se ajustadas as palavras de DÁRIO MOURA VICENTE, as quais, pela sua pertinência, aqui se transcrevem: “Questiona-se também o valor intrínseco da mobilidade no ensino jurídico (sobretudo ao nível pré-graduado); e bem assim que ela deva por si só justificar uma redução do tempo de formação, particularmente numa época em que se acentuam a complexidade dos sistemas jurídicos e a especialização do conhecimento científico, os quais reclamam mais tempo de ensino e estudo. Estas e outras razões (...) ditaram que na Alemanha a Conferência dos Ministros da Justiça dos Länder manifestasse publicamente a sua oposição a uma reforma dos estudos jurídicos, tendo em vista a implementação da Declaração de Bolonha (...)”. Assim, VICENTE, Dário Moura, *O Direito comparado após a reforma de Bolonha...*, cit., p. 22.

⁷⁵ Uma vez mais, JUSTO, António Santos, *A Declaração de Bolonha e a reforma do ensino do Direito*, cit., p. 625.

2.1. Justificação da autonomia de uma unidade curricular de Direito da despesa pública

Não obstante se entender patentemente necessária a criação ou introdução nos currículos jurídicos de uma unidade curricular incidente sobre as temáticas atinentes ao gasto público — assim como evidente é a menorização de tais temáticas em face de outras congéneres, como se procurou evidenciar —, o certo é que a simples afirmação dessa necessidade não basta, nem pode bastar, para a justificar.

Torna-se necessário fundamentá-la.

Com efeito, uma ideia nova não pode renunciar a um adequado suporte justificativo, sob pena de ser encarada como demasiado ousada, ou então supérflua, dispensável ou desnecessária, dando guarida à ideia de que mais valioso será deixar as coisas como estão ou têm estado.

Em termos de sustentabilidade da pretensão de criação da disciplina em análise, apontam-se várias linhas argumentativas, umas de natureza mais genérica, outras de natureza mais concreta ou específica, e que, de um modo tópico podem ser elencadas do modo a seguir discriminado:

- Justificações relacionadas com a missão da Universidade (a);
- Justificações relacionadas com a ciência jurídica (b).

Procuremos ver em que termos.

a) Justificação a partir da missão da Universidade

Como se sabe, a “qualificação de alto nível” constitui um dos desideratos expressamente assumidos pelo legislador no concernente ao enquadramento teleológico ou finalístico do sistema de ensino superior ⁷⁶, desiderato esse que é densificado ao nível infralegal nos diplomas estatutários aprovados pelas diversas instituições. Na mesma sintonia, prescreve-se que o ensino universitário deve “orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas”, enquanto que o ensino politécnico deve “concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente” ⁷⁷.

⁷⁶ Cfr. art.º 2.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2007, que aprova o regime jurídico das Instituições de ensino superior (RJIES).

⁷⁷ Assim, art.º 3.º, n.º 1, do RJIES.

Nesta moldura, e em alinhamento com essas orientações político-programáticas, a Universidade do Minho incorpora a missão de gerar, difundir e aplicar conhecimento ⁷⁸, o que ao particular nível do ensino do Direito se materializa na *imposição* de “contribuição para o desenvolvimento da ciência jurídica” ⁷⁹, o ramo do conhecimento que constitui o seu específico objeto.

Pois bem, a partir da axiologia e do articulado exposto, não se tornará problemático concluir que a despesa pública e o seu conhecimento e ensino se revelam pertinentes, no quadro de uma qualificação jurídica de alto nível, sólida e desenvolvida, podendo aqui ser enfatizadas duas dimensões justificativas:

- Por um lado, na vertente-ensino, a Universidade está obrigada a não negligenciar o seu papel formativo essencial dos estudantes de hoje, que integrarão os quadros das gerações decisórias futuras. Aqui, a formação do estudante de Direito deve ser revestida de um especial invólucro de atenção, derivado da acrescida responsabilidade que sobre os juristas sempre impendeu e sempre continuará a impender no que concerne aos procedimentos político-decisórios de mais alto nível. Basta pensar que a criação ou emanação de leis (*lato sensu*) — que constituem o sustentáculo formal e institucional de qualquer modo de existência sócio-comunitária que se queira reputar de adequado e desenvolvido — é uma incumbência eminentemente jurídica, assim como o é a articulação dessas leis com os dinheiros públicos existentes ou potenciais. Por aqui se vê que o jurista completo será aquele que, entre bastantes outras aptidões, saiba perspetivar corretamente a gestão e a utilização dos recursos públicos, o que, pensamos, apenas é conseguido com um conveniente enquadramento ao nível do gasto ou dispêndio (e não apenas ao nível dos ingressos ou modos de arrecadação). Importa relevar que o estudante de Direito de hoje será igualmente o aplicador de leis de amanhã, o que significa que será ele quem vai ter nas mãos as competências administrativas e jurisdicionais para *gastar* do erário público e para controlar o gasto, seja enquanto gestor

⁷⁸ Cf. art.º 2.º dos Estatutos da Universidade do Minho, homologados por despacho de 14 de novembro de 2008, do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

⁷⁹ Cf. art.º 3.º, n.º 2, alínea b) dos Estatutos da Escola de Direito, aprovados por Despacho Reitoral n.º1083/2015, publicado em DR, II, 2 de fevereiro de 2015, pp. 3053 e ss.

público, seja enquanto autarca, seja enquanto chefe de divisão, seja enquanto consultor, ou enquanto juiz. Por conseguinte, um bom enquadramento juspublicista e jusfinanceiro, com enfoque especial nos princípios e regras atinentes ao gasto público, pode revelar-se um auxiliar precioso e mesmo indispensável, evitando desperdícios, orçamentos desequilibrados, proporcionando contas mais transparentes e, conseqüentemente, mais democráticas. A Universidade, ao dotar os juristas de quadros axiológicos e de ferramentas práticas úteis no domínio do controlo de dinheiros da comunidade, está diretamente a prosseguir a sua missão de formação de alta qualidade e de nível de excelência, reconhecendo que apenas com uma boa perceção dos modos e limites de gasto se pode ter bons legisladores e bons aplicadores de normas jurídicas. O contrário será formar meros técnicos impreparados que, neste domínio, se limitam a autorizar em branco, sem ter noção nem compreensão das conseqüências inerentes.

- Por outro lado, na vertente de interação com a sociedade, a mesma Universidade pode contribuir para a construção de um Estado de Direito e de uma Democracia responsáveis, por via do desenvolvimento na consciência coletiva da ideia de bem gastar os dinheiros que são de todos. Com efeito, a instituição universitária, até enquanto instituição que é, deve comprometer-se a nível elevado com o entorno social que a enquadra, procurando perceber as suas necessidades e carências e tentando supri-las, na medida das suas possibilidades e limitações. Não se trata de interação no sentido pragmático do termo (mera realização de eventos, formações, sessões de esclarecimento, etc.), mas sim de contribuições a um nível superior, no sentido de auxiliar a construir uma comunidade inclusiva, justa e solidária, e até um Estado social efetivo.

Enfim, numa vertente e na outra se denota que o Direito da despesa pública encontra no quadro universitário um ancoramento e um estatuto que justificam o seu reconhecimento enquanto disciplina formativa autónoma no domínio do Direito, tendo presente que à Instituição universitária são imputadas e reconhecidas especiais responsabilidades na formação individual (dos estudantes) e coletiva (das gerações). A

ela lhe compete fornecer o substrato necessário para potenciar consciências individuais e coletivas críticas e atuantes, tão necessárias para a existência de uma sociedade equitativa e solidária.

b) Justificação jus-científica

Quando se alude a uma justificação jus-científica, procura-se encarar a despesa pública do ponto de vista do seu estudo em ambiente teórico, quase necessariamente académico, no qual se busca o aprofundamento reflexivo das suas dimensões essenciais.

A demonstração da imprescindibilidade do Direito da despesa pública numa perspetiva científica será proveitosamente conseguida partindo de uma visão até certo ponto “patológica” do que tem sido o ensino do Direito no sistema académico português — colocando em ênfase algumas das suas assimetrias e desequilíbrios — e, conseqüentemente, do que tende a ser o estudo resultante dessa visão.

Deste enfoque emerge, logo à partida, o argumento da ausência de equilíbrio intra-científico dos currículos universitários e, conseqüentemente, dos estudos daí resultantes. Pretende-se com isto dizer que, apesar se manifestarem alguns avanços recentes em sentido diverso, a estrutura curricular dos estudos em Direito encontra-se ainda fortemente alicerçada numa visão privatística — quando não mesmo civilística — do mesmo, desconsiderando largos segmentos materiais publicistas e financeiros. Basta reparar em dois argumentos que não nos parecem enganadores: (i) para cada uma das partes do Código Civil existe, no mínimo, uma unidade curricular que lhe corresponda, sem que tal balanceamento seja sequer pensável no domínio publicista (desde logo por não haver apenas *um* código); (ii) para os contratos “privados” existem disciplinas autónomas e obrigatórias (como o Direito das obrigações), o que não acontece para os contratos públicos, no mínimo tão importantes quanto aqueles e, provavelmente, socialmente mais relevantes. Além disso, esta visão privatística é posteriormente reforçada pela desconsideração das matérias jurídico-financeiras, as quais são tratadas em disciplinas únicas, semestrais, e frequentemente optativas, de Finanças Públicas e Direito Financeiro e, porventura, em Direito Fiscal. O resultado parece-nos patente: o Direito Público é secundarizado em face do Direito Privado; dentro do Direito Público, o Direito Financeiro é secundarizado em face do Direito

Constitucional e Administrativo; e dentro do Direito Financeiro, o Direito da Despesa é secundarizado em face do Direito Fiscal.

Além das considerações antecedentes, releva igualmente como fator justificativo da criação da unidade curricular a ideia de que por essa via se estará a contribuir para a melhor compreensão de outros ramos de Direito e do sistema jurídico em geral, por via da supressão de lacunas de consideração, lecionação e investigação que nos mesmos se patenteiam. Será o que se passa, por exemplo, com o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Tributário ou o Direito da União Europeia, os quais sem uma adequada complementaridade com os tópicos do gasto público se apresentam sempre lacunosos, deficitários e parciais ⁸⁰.

Relacionada com esta última ideia surge a de completude ou integralidade da formação dos juristas nos tempos atuais, salientando-se que o estudo em bases sistemáticas e racionais da despesa pública contribui decisivamente para a formação global do aluno de leis. Na verdade, o fenómeno da despesa ou gasto público assume uma importância e uma relevância – uma imprescindibilidade – que não podem ser desconsideradas. Por um lado, de um ponto de vista político, as maiores e mais significativas escolhas e decisões que são tomadas ao nível mais elevado da comunidade politicamente organizada são decisões atinentes ao gasto público, seja numa perspectiva legislativa (discricionariedade político-legislativa inerente aos diversos modos de cumprir os desideratos constitucionais), seja ao nível administrativo (discricionariedade administrativa inerente à escolha dos diversos modos de prosseguir o Interesse público densificado em lei), seja mesmo ao nível jurisdicional (por exemplo, quando se coloca a questão da ponderação meio/fim no momento de aferir da legalidade de determinada medida) ⁸¹. Cabe salientar que muitas destas decisões são tomadas por

⁸⁰ Por exemplo, no âmbito do Direito Constitucional, aquando da teorização dos direitos fundamentais, e, particularmente, dos direitos de feição económica social e cultural – que são revestidos de uma acentuada componente impositiva e prestacional pública (e.g., habitações sociais, consultas médicas, subsídios, abonos, pensões) –, não é corrente a alusão às questões atinentes aos encargos que os mesmos transportam, até porque tal alusão provavelmente resultaria deslocada nessa sede. Do mesmo modo, no âmbito do Direito Administrativo, sendo quase obrigatória a referência à teoria da organização administrativa e à inerente distinção entre atribuições e competências, quase nada se refere, ao que se julga, a propósito da dimensão jus-financeira inerente ao exercício dos poderes em que tal teoria se materializa. Identicamente, no quadro do estudo dos meios jurídicos de atuação da administração pública (teoria do ato administrativo e do contrato administrativo /público) não será usual direcionar o discurso no sentido da despesa pública subjacente a tais meios. Enfim, com estes pequenos exemplos, pretende-se demonstrar que o Direito da despesa pública pode consistir num útil instrumento de complementaridade e reforço material dos conteúdos lecionados em outras unidades curriculares.

⁸¹ No sentido de que certas apreciações (como a economicidade) não consubstanciam critérios automáticos e dedutivos, ou axiomas, mas fornecem valorações para apreciar as decisões em concreto, VOGEL, Klaus, *Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle*, in *Der offene Finanz-*

juristas, o que acentua o seu relevo e importância nos procedimentos e processos decisórios e, a um nível mais elevado, na construção de um verdadeiro sistema de Direito e democrático. Por outro lado, do ponto de vista económico, uma correta perceção e compreensão do gasto público ajuda sobremaneira na utilização racional dos meios de financiamento, necessariamente escassos, ao dispor dos decisores, contribuindo-se deste modo para uma mais racional utilização dos recursos que são de todos e que devem ser destinados ao maior número possível de destinatários. A este propósito, será acertada a referência a uma *administración da escassez*, constatando-se que em muitos domínios da atividade pública (saúde, educação, justiça, segurança social, transportes, etc.), os decisores e aplicadores são confrontados com o problema da limitação em número dos direitos e prestações a atribuir, seja por razões (i) de *finitude natural ou técnica*, (ii) de decisão corretiva do mercado, ou mesmo (iii) de pura e simples falta de dinheiro ⁸². Convém também não negligenciar o facto de que uma parte significativa dos bens e serviços produzidos no Estado atual — particularmente no Estado português — são bens e serviços que se materializam em despesas públicas, as quais assumem assim uma parcela relevante do produto interno bruto (PIB). Também aqui os juristas desempenham um papel estruturante e fundamental nesta tarefa de racionalização e de busca de equilíbrio.

E não enfatizaremos neste ponto a menção à dimensão jurídica inerente à necessidade absoluta de fundamentação, justificação e motivação da decisão de gasto público, com a indicação da respetiva base legal e *motivacional*, o que, compreensivelmente, pressupõe o seu conhecimento e a sua assimilação, tarefa que apenas os juristas estarão em condições de assegurar cabalmente.

Como se vê, do ponto de vista científico, justificar-se-á em pleno a "aposta" universitária neste quadrante material. Se uma Universidade não se auto-reproduzir — refere bem PAULO OTERO — "abrindo novos rumos de investigação (...) mais tarde ou mais cedo entrará em decadência" ⁸³.

und Steuerstaat: Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990 (org. KIRCHHOF, Paul), C. F. Müller, Heidelberg, 1991, p. 288

⁸² V. a respeito, ARROYO, Luis e UTRILLA, Dolores (org.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015, em especial pp. 31 e ss.

⁸³ Cf. OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório...*, cit., p. 363.

2.2. Inserção estrutural e articulação sistemática

Após refletir sumariamente sobre o referido cosmos sistemático e o respetivo substrato material essencial, importa averiguar qual a localização específica da parte integrante (disciplina) no agregado global (plano de estudos).

Preconiza-se aqui que unidade curricular de Direito da despesa pública deverá inserir-se (i) no primeiro ciclo de estudos e (ii) num ano avançado do mesmo.

Procure-se averiguar porquê e em que medida.

- i) Em primeiro lugar, a unidade curricular deve inserir-se num ciclo de estudos universitários de natureza fundante, propedêutica e básica, como o é o primeiro ciclo, conferente do grau de licenciado, alinhando em favor desta ideia várias considerações. Desde logo, um argumento que já foi *supra* abordado e que se prende com a completude da formação do estudante: não se compreende que um aluno universitário consiga a sua graduação em Direito sem saber como perspetivar, conceber, fazer e controlar despesa pública, a qual resulta da utilização do dinheiro de toda a comunidade politicamente organizada. Importa não esquecer que esse aluno vai ser o decisor político-financeiro do futuro, e deve saber não apenas como devem os entes públicos obter meios de financiamento, mas também (e principalmente), como os devem gastar, sem comprometer as gerações futuras. Neste sentido, resulta inconcebível o não conhecimento e domínio dos métodos de previsão de gastos públicos, das limitações constitucionais e legais do mesmo ou de conceitos básicos como despesa efetiva, despesa de capital, consignação, autorização de despesa, cabimentação, compromisso, processamento, ou fundos disponíveis (sem prejuízo dos esforços em sede das disciplinas de Direito financeiro e finanças públicas). Além disso, deve ser considerado igualmente o grau de equilíbrio científico que deve presidir a cada plano de estudos, aqui ganhando ênfase a ideia de que tradicionalmente se tem dedicado mais atenção ao estudo da receita pública — particularmente ao imposto (Direito fiscal) — do que à despesa pública, sistematicamente ignorada, seja no âmbito do Direito financeiro, seja no âmbito do Direito constitucional e do Direito administrativo. A acrescer ao argumentário a

favor da inserção desta unidade curricular no primeiro ciclo de estudos em Direito, vislumbra-se um argumento de natureza jurídico-realista, atinente ao presente (permanente) estado de crise financeira que perpassa e caracteriza grande parte das estruturas público-estaduais (e não só, mas apenas sobre estas nos debruçaremos) contemporâneas. É que parece cada vez mais defensável que o estatuto de semi-privilégio da receita pública deve ser combatido (sem menosprezar a sua importância, evidentemente). Como já se referiu, tão ou mais importante do que obter dinheiro e meios de financiamento (como tributos, alienações de património, recurso ao crédito, etc.) é saber como gastar convenientemente, até porque a despesa assume, e continuará a assumir, grande relevância social, política, económica e jurídica ⁸⁴;

- ii) Em segundo lugar, a inserção deverá ter por referência uma localização relativamente avançada desse ciclo de estudos, evitando-se os dois primeiros anos (primeiros quatro semestres). Isto porque se mostra indispensável que o estudante seja já titular de um arsenal de conhecimentos, designadamente ao nível conceptual, que lhe permita compreender adequadamente todos os contornos de regime jurídico que fazem parte dos conteúdos da unidade. Neste seguimento, devem-se ter por adquiridas as estruturas definitórias, normativas e organizatórias básicas de Direito constitucional (e.g., princípios estruturantes, como Estado de Direito, Estado democrático, separação de poderes), Direito administrativo (por exemplo, a tipologia dos atos administrativos e noções de organização administrativa) e Direito financeiro (como o regime do orçamento do Estado, a distinção entre as diversas receitas e despesas públicas ou as dimensões básicas das políticas financeiras públicas), sem esquecer os indispensáveis conhecimentos ao nível das outras disciplinas, nomeadamente privatísticas.

Enfim, em termos simples, defender-se-ia a criação da unidade curricular na licenciatura em Direito, a localizar-se no 3.º ou 4.º ano da mesma (5.º a 8.º semestre).

⁸⁴ Não se concorda assim com CALVO VÉRGEZ, Juan, *Técnicas docentes*, in *VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros*, cit., p. 144, que defende uma maiorização da “Parte General de Derecho Tributario”, sustentando-se, designadamente, na ideia da “*mayor importancia profesional y empresarial que tiene el Derecho Tributario en relación con las otras dos partes del Derecho Financiero (Gastos Públicos y Deuda Pública)*”.

Antes de avançar na retórica expositiva do presente Relatório, cumpre efetuar uma breve nota de natureza realista e circunstancial: tendo em vista o atual plano de estudos da licenciatura em Direito ministrada na Escola de Direito da Universidade do Minho, compreende-se que num primeiro momento a escolha necessária se materialize no caráter optativo da disciplina, pois a compressão de conteúdos imposta pela “reforma” de Bolonha limitou todos os segmentos materiais por igual. Na verdade, seria irrealista, incorreto e, até, desonesto não reconhecer às restantes disciplinas e colegas a pretensão de verem os “seus” conteúdos materiais contemplados no plano de estudos, embora igualmente se reconheça que alguns dos mesmos necessitarão de uma profunda revisão em termos de razões de autonomização, de integração e de localização sistemática. Neste ponto, a estruturação dorsal de um curso a partir do Código Civil já se afigura claramente deslocada das exigências dos tempos atuais.

Assumido que o posicionamento preferencial do *Direito da despesa pública* seria no âmbito do primeiro ciclo de estudos em Direito (licenciatura), e num dos seus semestres mais avançados, avance-se agora no sentido do conhecimento dos seus conteúdos típicos, seja tendo em vista aspetos de natureza teleológica (objetivos, resultados de aprendizagem), seja tendo em vista aspetos de natureza material (v.g., programas, bibliografia).

3. Dimensão teleológica: fins da unidade curricular

Nos termos definidos pelo próprio legislador, a unidade curricular, constituindo uma “unidade de ensino com objetivos de formação próprios”, envolve uma natureza claramente finalística, sendo conotada como uma realidade orientada para a consecução de determinados fins ou resultados ⁸⁵.

É precisamente sobre tais fins ou resultados que a análise incidirá de seguida, procedendo-se a uma distinção operativa entre fins de natureza geral (“objetivos” – apartado sistemático 3.1.) e fins de natureza mais concreta (“resultados de aprendizagem” – apartado sistemático 3.2.).

⁸⁵ Assim, art.º 3.º, alínea a), do DL n.º 42/2005, que aprova os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior e 3.º, alínea a) do DL n.º 74/2006, que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior.

3.1.Objetivos

Pretende-se aqui abordar de modo expositivo e crítico os fins do procedimento de aprendizagem amplamente considerado, de um modo genérico e abrangente, atendendo à sua inserção nos propósitos da política educativa, no sistema de ensino, na instituição e no ciclo de estudos.

Tendo presentes estas coordenadas, pode dizer-se que são os seguintes os principais objetivos desta unidade curricular de Direito da despesa pública:

- i) Contribuir para interiorização da importância da despesa pública na consciência coletiva e, subsequentemente, no *modus vivendi* das novas gerações;
- ii) Proporcionar uma formação abrangente e inclusiva que não descure a especial *responsabilidade social* que sobre os licenciados universitários impende;
- iii) Evidenciar a natureza *jurídica* do ato de realização de despesa pública ⁸⁶, sem prejuízo da consideração e inafastável valia dos pontos de vista económico, político e outros;
- iv) Contribuir para a formação de um segmento jurídico-científico unitário, autónomo e sistemático dedicado às temáticas atinentes à despesa pública;
- v) Fornecer ao estudante de Direito os instrumentos necessários para a correta compreensão dos atos de realização de despesa pública.

Como se constata, estes objetivos possuem natureza heterogénea, respeitando não apenas a propósitos de natureza social e axiológica [referido em (i): formação das gerações futuras, papel indeclinável da Universidade], mas igualmente a propósitos de natureza científica *stricto sensu* e até, no seguimento do preconizado por Bolonha, propósitos de feição mais empírica, técnica, profissionalizante e praxiológica.

⁸⁶ Como *infra* se salientará, a referência é aqui feita ao ato individual e concreto de realização da despesa pública (ato administrativo de despesa) e não ao bem diferente ato normativo (legislativo) de autorização da despesa pública. Tem-se aqui em vista uma teoria administrativo-financeira da despesa e não uma teoria normadora-legislativa da mesma. Cf. *infra*, por exemplo, parte I, ponto 2. [Objeto do Direito da despesa pública e noção de despesa pública (gasto público)] ou parte II, ponto 1.2. (Noção de despesa pública).

3.2. Resultados de aprendizagem

Realidade distinta dos objetivos da unidade curricular são os respetivos resultados de aprendizagem (*learning outcomes*). Aqui, tem-se em vista, já não os fins genéricos e abrangentes subjacentes à aprendizagem, mas os saberes e as competências que se espera que, em concreto, o destinatário do procedimento de ensino esteja apto a manejar no final do mesmo. Por outras palavras: trata-se de antecipar os conhecimentos e instrumentos que se antevê que o estudante possa vir a apreender e a utilizar de modo autónomo e responsável.

Tais resultados serão os seguintes, de acordo com a perspetiva que aqui se adota:

- i) Apreender a importância do Direito da despesa pública no quadro da ciência jurídica, ao lado do Direito da receita pública e particularmente do Direito tributário;
- ii) Identificar e caracterizar os diversos tipos de atos de despesa pública, de um ponto de vista teórico-científico e concreto-aplicativo;
- iii) Compreender as principais dimensões do regime jurídico da realização de despesa pública, distinguindo especificamente as fases do procedimento despesista (e.g., previsão normativa, cabimentação, autorização, compromisso, liquidação, efetivação, pagamento);
- iv) Articular os diversos diplomas atinentes à despesa pública, sejam diplomas estritamente financeiros, sejam diplomas conexos;
- v) Enquadrar os atos de despesa pública no âmbito da teoria da organização administrativa;
- vi) Enquadrar os atos de despesa pública no âmbito da teoria dos contratos públicos;
- vii) Apreender os mais significativos modos de controlo (político, social ou cívico, administrativo, jurisdicional) da utilização dos dinheiros públicos (gasto público).

Com esta sugestão de resultados a atingir espera-se que os licenciados em Direito conheçam o quadro jurídico-normativo essencial convocado quando se está a analisar um problema de utilização de dinheiros públicos nas suas diversas dimensões e, conseqüentemente, consigam contribuir para uma tomada de decisão racionalmente fundada e jurídico-financeiramente sustentada.

4. Dimensão material: programa da unidade curricular

Após terem sido colocadas as questões relacionadas com as dimensões sistemática (inserção da unidade) e teleológica (objetivos genéricos e resultados de aprendizagem), terá chegado o momento de a atenção se debruçar sobre as questões de natureza mais material ou substancial, relacionadas com os conteúdos que aqui devem ser considerados numa perspetiva académica.

Tais conteúdos serão de seguida apresentados sob a forma de planos ou programas, em duas versões: um programa sucinto e um programa desenvolvido, o primeiro com a mera apresentação das traves mestras que servem de sustentáculo a todo o edifício em que a unidade se materializa; o segundo, com a apresentação das ramificações e desdobramentos em que essas traves se concretizam. A opção por esta estrutura dual encontra a sua razão de ser na forma das inúmeras solicitações administrativas e burocráticas com que os docentes são atualmente confrontados e nos requisitos de preenchimento das diversas plataformas informáticas. Não existirá, a nosso ver, qualquer outra razão científica válida e pertinente que obrigue à consideração de dois planos ou dois programas com o mesmo conteúdo, apenas divergindo na extensão.

No presente momento, apenas se apresentará a estrutura sequencial numerada das matérias, remetendo-se (alguns) desenvolvimentos e (algumas) densificações para a parte III do presente Relatório. Desenvolvimentos e densificações aprofundadas, com considerações de racionalidade científico-académica e sustentação bibliográfica e jurisprudencial, terão a sua localização onde devem ter: nas lições (ou obra equivalente) a produzir proximamente, e cujo compromisso de consecução já ficou anteriormente firmado.

4.1. Programa sucinto

O programa sucinto da unidade curricular proposta subsume-se à seguinte estrutura conteudística:

I

DIREITO DA DESPESA PÚBLICA

1. O Direito da despesa pública enquanto disciplina científica
2. Objeto do Direito da despesa pública e noção de despesa pública (gasto público)
3. Autonomia do Direito da despesa pública
4. Disciplinas jurídicas contíguas e proximamente relacionadas
5. As fontes do Direito da despesa pública
6. Princípios enformadores da despesa pública

II

TEORIA DA DESPESA PÚBLICA

1. Noção juridicamente adequada de despesa pública
2. Fundamentos da despesa pública
3. Enquadramento diacrónico da despesa pública
4. Tipologia das despesas públicas
5. Sujeitos da despesa pública
6. A dinâmica da despesa pública estadual e o procedimento de realização da despesa pública
7. O controlo da despesa pública
8. A dinâmica da despesa pública europeia (breve referência)
9. Os efeitos da despesa pública

4.2. Programa desenvolvido

Por seu lado, o programa desenvolvido, desdobra-se nos seguintes conteúdos:

I

DIREITO DA DESPESA PÚBLICA

1. O Direito da despesa pública enquanto disciplina científica
2. Objeto do Direito da despesa pública e noção de despesa pública (gasto público)
3. Autonomia do Direito da despesa pública
 - 3.1. Autonomia científica
 - 3.2. Autonomia pedagógica
4. Disciplinas jurídicas contíguas e proximamente relacionadas
 - 4.1. Direito da despesa pública e Direito constitucional
 - 4.2. Direito da despesa pública e Direito internacional (público)
 - 4.3. Direito da despesa pública e Direito da União europeia
 - 4.4. Direito da despesa pública e Direito financeiro público
 - 4.5. Direito da despesa pública e Direito tributário
 - 4.6. Direito da despesa pública e Direito administrativo
 - 4.7. Direito da despesa pública e Direito privado
 - 4.8. Direito da despesa pública e Direito criminal
 - 4.9. Direito da despesa pública e Filosofia do Direito
5. As fontes do Direito da despesa pública
 - 5.1. Conceitos operativos - uma noção jurídica adequada de fonte e de norma
 - 5.2. Tipologia das normas
 - 5.2.1. Normas constitucionais
 - 5.2.2. Normas de Direito Internacional público
 - 5.2.3. Normas de Direito da União Europeia
 - 5.2.4. Normas legais
 - 5.2.4.1. Normas legais de vocação temporal indeterminada
 - 5.2.4.2. Normas legais de vocação temporal determinada (o orçamento do Estado)
 - 5.2.5. Normas infralegais
 - 5.3. Aplicação das normas relativas a despesa pública

- 5.3.1. Aplicação no tempo
- 5.3.2. Aplicação no espaço
- 5.4. Interpretação de conceitos indeterminados e polissêmicos
- 5.5. Integração de lacunas
- 6. Princípios enformadores da despesa pública
 - § Enquadramento
 - 6.1. Princípio da prossecução do Interesse público
 - 6.2. Princípio da equidade intergeracional
 - 6.3. Princípio democrático
 - 6.4. Princípio da seletividade da despesa pública
 - 6.5 Princípio da conformidade jurídica (legalidade)
 - 6.6. Princípio da proteção da confiança
 - 6.7. Princípio da boa gestão (economia, eficiência e eficácia)
 - 6.8. Princípio da transparência
 - 6.9. Princípio da responsabilização

II

TEORIA DA DESPESA PÚBLICA

- 1. Noção juridicamente adequada de despesa pública
 - 1.1. “Despesa pública”, “gasto público” e dificuldades terminológicas
 - 1.2. Noção de despesa pública
 - a) “Ato jurídico-público”
 - b) “Afetação de recursos financeiros”
 - c) “Prossecução do Interesse público”
- 2. Fundamentos da despesa pública
 - a) Fundamentos jurídico-axiológicos
 - b) Fundamentos jurídico-normativos
- 3. Enquadramento diacrónico da despesa pública
- 4. Tipologia das despesas públicas
 - 4.1. Enquadramento
 - 4.2. Tipologias teoréticas
 - 4.2.1. Quanto à autonomia de vontade: despesas vinculadas e despesas voluntárias
 - 4.2.2. Quanto ao destinatário: despesas internas e despesas externas (transferências)
 - 4.2.3. Quanto ao objeto: despesas correntes e despesas de capital
 - 4.2.4. Quanto ao modo de efetivação: despesas diretas e despesas indiretas
 - 4.2.5. Quanto à forma: despesas contratuais e despesas não contratuais. Especial referência ao Código dos contratos públicos
 - 4.2.6. Quanto à periodicidade: despesas ordinárias e despesas extraordinárias
 - 4.2.7. Quanto à repercussão no passivo: despesas efetivas e despesas não efetivas
 - 4.2.8. Quanto aos efeitos económicos: despesas meramente produtivas e despesas reprodutivas
 - 4.3. Tipologias normativas-legais
 - 4.3.1. Classificação económica
 - 4.3.2. Classificação orgânica
 - 4.3.2. Classificação funcional
- 5. Sujeitos da despesa pública
 - § Prévio: A questão da existência de uma relação jurídica de despesa pública
 - 5.1. Sujeitos públicos por natureza
 - a) Estado
 - b) Autarquias locais
 - c) Outras entidades públicas
 - 5.2. Sujeitos privados participados
 - 5.3. Sujeitos privados contratualizados
- 6. A dinâmica da despesa pública estadual e o procedimento de realização da despesa pública

- 6.1. Pressupostos de realização da despesa pública
- 6.2. Procedimento de realização da despesa pública
- 7. O controlo da despesa pública
 - § Prévio: a importância do controlo
 - 7.1. Controlo social
 - 7.2. Controlo político
 - 7.3. Controlo jurídico
 - 7.3.1. Administrativo
 - 7.3.2. Jurisdicional
 - 7.3.2.1. Tribunal Constitucional
 - 7.3.2.2. Tribunal de Contas
 - 7.3.2.3. Tribunais Administrativos e Fiscais
 - 7.3.2.4. Outros Tribunais
- 8. A dinâmica da despesa pública europeia (breve referência)
- 9. Os efeitos da despesa pública

5. Referências bibliográficas (relativas à unidade curricular ⁸⁷⁾)

A simples menção à “bibliografia” no contexto de qualquer trabalho de natureza académica, convoca frequentemente um esforço de arrolamento extenso e servil — e muitas vezes acrítico — de tratados, manuais, compêndios, lições, artigos, textos diversos, etc., que mais não refletirá do que a demonstração de que a pessoa em questão estará apta a desempenhar as funções de bibliotecário ou de escriba, mas não de académico, pensador e investigador no real significado do termo.

Desde logo porque pode suceder que uma extensíssima bibliografia signifique, não uma reflexão cuidada e temporalmente amadurecida, mas antes o propósito de incluir na lista obras que “não podem ser deixadas de fora” por simpatia, reverência ou simples comodismo, sob pena de sujeição a um juízo de censura ou desvalor que prejudique ou inviabilize uma avaliação futura, a qual cada vez mais constitui o pináculo teleológico de todas as atuações académicas. Avaliação essa, de resto, que quase sempre se pretende nos parâmetros pós-modernamente reconhecidos e materializados na *lógica de Bolonha*.

Pelo dito, já se intui que o propósito aqui subjacente não é apresentar uma lista de referências exaustiva, completa e esgotante, mas somente apresentar as obras e os títulos que, *de um ponto de vista pedagógico*, se afiguram relevantes para complementar o procedimento de ensino e aprendizagem, independentemente da sua eventual altíssima valia científica. De resto, já em anteriores relatórios incidentes sobre âmbitos científico-materiais conexos, foi apresentada uma listagem de elementos bibliográficos

⁸⁷ Este apartado sistemático, como se compreende facilmente, diz respeito apenas à bibliografia concernente à disciplina de *Direito da despesa pública* e ao seu ensino, e não ao presente Relatório amplamente considerado. A bibliografia do *Relatório* consta no final deste último.

clássicos e de referência, pelo que a sua menção aqui significaria mera repetição (ou, então, crítica aos critérios usados, o que não se pretende).

Importa ainda observar que o elenco bibliográfico deve adaptar-se ao ciclo de estudos em que se insere a unidade curricular – o primeiro ciclo. Por este motivo, deve ter-se por parâmetro obras de cariz fundante e propedêutico e não tanto obras de aprofundamento científico, as quais serão mais adequadas para o segundo ou terceiro ciclos de estudos. Crê-se que será irrealista esperar que um aluno médio de licenciatura tenha uma elevada propensão para a investigação, não tanto por falta de capacidade, mas mais por razões de ausência de tempo efetivo para tal, atento o efeito compressor das atuais estruturas curriculares e metodologias de ensino e de avaliação.

Por fim, igualmente se deve atender ao facto de que a recolha bibliográfica hoje não deve ser encarada como no passado, pois na atualidade o maior problema não residirá no acesso à informação (e muito menos na quantidade da mesma), mas principalmente na seletividade e na respetiva qualidade. Na realidade, é plausível afirmar-se que nos tempos que correm existem muitas fontes de estudo, e em várias línguas de diálogo académico (português, alemão, espanhol / castelhano, francês, inglês ou italiano), desde manuais clássicos, a *sites* de entidades internacionais e governamentais, a repositórios de universidades, a redes de conhecimento científico. A pedra de toque situa-se na escolha daquela que será a melhor.

Tendo presentes estas considerações, distinguir-se-á de seguida a denominada “bibliografia essencial”, da “bibliografia complementar”, tendo em atenção um critério de pertinência à unidade curricular: a primeira constituirá o acervo bibliográfico sem o qual o estudante dificilmente atingirá os resultados de aprendizagem acima referidos; a segunda materializará o conjunto de referências que lhe permitirá ir mais além, buscando novos horizontes temáticos e desbravando novos caminhos gnoseológicos. Num caso e no outro, não se deve perder de vista que se está em presença de uma unidade curricular absolutamente nova, o que implica a dificuldade de vislumbrar obras específica e propositadamente incidentes sobre as matérias respetivas.

Apresentemos, então, as obras em causa.

BIBLIOGRAFIA ESSENCIAL

— FRANCO, A. L. de Sousa, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, vol. II, 4.^a edição (14.^a reimpressão), Almedina, Coimbra, 2012.

- GOMES, Emerson César da Silva, *O Direito dos gastos públicos no Brasil*, Almedina, Coimbra, 2015.
- MAGALHÃES, Carla Dantas, *Regime jurídico da despesa pública: do direito da despesa ao direito à despesa*, dissertação de mestrado, Universidade do Minho, Braga, 2012, disponível em www.tributarium.net. [última vez consultado em 22 de outubro de 2016].
- MARTINEZ, Pedro Soares, *Esboço de uma teoria das despesas públicas*, in *Ciência e técnica fiscal*, n.ºs 99 (março de 1967) e 100 (abril de 1967).
- MARTINS, Maria d'Oliveira,
 - *Lições de finanças públicas e Direito financeiro*, Almedina, Coimbra, 2015.
 - *A despesa pública justa. Uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Almedina, Coimbra, 2016.
- ROCHA, Joaquim Freitas
 - *Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas*, in *Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Tomo I, Escola de Direito da Universidade do Minho - Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Braga, 2012.
 - *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional*, in *Estudos em homenagem ao Prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, volume I, *Stvdia Ivridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012.
- ROCHA, Joaquim Freitas, GOMES, Noel, SILVA, Hugo Flores, *Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*, Coimbra editora, Coimbra, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ARROYO, Luis e UTRILLA, Dolores (org.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- BALEEIRO, Aliomar, *Uma introdução à ciência das finanças*, 17.ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2010.
- BLANKART, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8.ª ed., Vahlen, München, 2011.

- BOURGET, Renaud, *La science juridique et le droit financier et fiscal: Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIXe et XXe siècles)*, DALLOZ, Paris, 2012.
- CABRAL, Nazaré da Costa, *A teoria do federalismo financeiro*, Almedina, Coimbra, 2013.
- CALIENDO, Paulo, *Direito tributário e análise econômica do Direito. Uma visão crítica*, Campus jurídico /Elsevier, Rio de Janeiro, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *A lei do orçamento na teoria da lei*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, vol. II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1979.
- CASANA MERINO, Fernando, *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público*, Aranzadi, Civitas / Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- CATTEAU, Damien, *Droit Budgétaire: comptabilité publique*, 2.^a ed., Hachette, Paris, 2015.
- CHEVAUCHEZ, Benoît, *La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques*, in *Revue française de finances publiques*, 77, 2002.
- CONAN, Matthieu, *Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique: L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques*, in *L'invention de la gestion des finances publiques*, IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique), Paris, 2013.
- DUARTE, Tiago, *Tribunal de contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes, we can*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, 2008.
- FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005.
- GAUDEMET, Paul Marie e MOLINIER, Joël, *Finances publiques, I (Budget /Trésor)*, 7.^a ed., Montchrestien, Paris, 1996.
- GOMES, Noel, *A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações*, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 19, Jul.-Set. 2012.
- KRAAN, Dirk-Jan, *Off-budget and Tax Expenditures*, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, n.º 1, 2004.
- LOPÉZ DÍAS, António, *Crisis económica y desajuste de las cuentas públicas: La necesidad de un mayor espacio fiscal*, in *Fiscalidad en tiempos de crisis* (org. de Luís Malvárez Pascoal e Salvador Ramírez Gómez), Thomson Reuters / Aranzadi, Navarra, 2014.

- MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso, *La ordenación constitucional del gasto público en España*, disponível em formato eletrónico em https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/52527/3/2013_Martinez_Ordenacion-constitucional-gasto-publico.pdf [consultado pela última vez em 20 de setembro de 2016].

- MOURÃO, Paulo Jorge, *Determinantes da despesa pública em Portugal: uma avaliação econométrica*, Universidade do Minho, Braga, 2004, disponível eletronicamente em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/942/2/tesepmourao.pdf> [última vez consultado em 3 de outubro de 2016].

- NABAIS, José Casalta, *Crise e sustentabilidade do Estado fiscal*, in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal*, volume IV, Almedina, Coimbra, 2015.

- NAVARRO FAURE, Amparo, *El estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una hacienda globalizada*, disponível em formato eletrónico em <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/39296/6/2013-Reforma%20Constitucional--estado%20social.pdf>. [consultado pela última vez em 15 de setembro de 2016].

- OLIVA, Éric, *Finances publiques*, 3.^a ed., Dalloz, Paris, 2015.

- PÉREZ DOMÍNGUEZ, Fernando, *El control de eficiencia del gasto público en el contexto de la evaluación de las políticas públicas*, in *Fiscalidad en tiempos de crisis (org. de Luís Malvárez Pascoal e Salvador Ramírez Gómez)*, Thomson Reuters / Aranzadi, Navarra, 2014.

- PÉREZ ROYO, Fernando, *Derecho financiero y tributario - Parte general*, 26.^a ed., Civitas / Thomson Reuters, Navarra, 2016.

- PICARD, Jean-François, *Finances publiques*, 2.^a ed., LexisNexis/Litec, Paris, 2009.

- PLAZAS VEGA, Mauricio A., *Il Diritto della Finanza Pubblica e il Diritto Tributario*, Jovene Editore, Napoli, 2009.

- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de finanças públicas*, 5.^a edição (reimp.), Coimbra editora, Coimbra, 2013.

- ROCHA, Joaquim Freitas e SILVA, Pedro Cruz, *Contratos públicos e controlo jurídico-financeiro. Da necessidade de sintonia comunicativa entre o Direito financeiro e o Direito administrativo*, submetido a publicação na *Revista dos contratos públicos (CEDIPRE)*.

- SALAZAR, António de Oliveira, *Redução das despesas públicas*, in Inéditos e dispersos (org. de Manuel Braga da Cruz), II - Estudos económico-financeiros (1916-1928), tomo 2, Bertrand Editora, 1998.
- SÁNCHEZ GALIANA, José (org.) *Estudios sobre el control del gasto público en España*, Editorial Comares, Granada, 2016.
- SANTOS, J. Albano, *Finanças públicas*, 2.^a edição, INA editoras, Lisboa, 2016.
- SILVA, Hugo Flores,
 - *Novas Diretivas e tópicos de despesa pública*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 11, CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Almedina, Coimbra, 2016.
 - *Principais consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 20, Out.-Dez., 2012.
- XAVIER, António Lobo, *O orçamento como lei. Contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito orçamental português*, Coimbra (separata do Boletim de ciências económicas, vol. XXXIII), 1990.

6. Dimensão metodológica: metodologias de ensino-aprendizagem e avaliação

Abordadas as questões essenciais inerentes aos conteúdos da unidade curricular, impõe-se agora uma menção aos modos de aproximação a esses conteúdos. Tratar-se-á, bem entendido, de uma aproximação que se pretende racionalizada, estruturada de acordo com uma lógica de coerência e de integração, e não de uma aproximação impulsiva, ao sabor das conveniências ou preferências de quem expõe ou (apenas) dos horários que o sistema impõe.

Neste particular, aceitando-se sem reservas que "as mil e uma maneiras de ensinar são algo, a um tempo, de pessoal (intimamente conexas com a vocação), e de fungível...", e que "há diversas maneiras de pôr os problemas e de lhes *responder*"⁸⁸, não deixa de ser exigível, não apenas neste tipo de provas e relatórios, mas igualmente ao nível da *praxis* letiva, que se proceda ao delineamento de uma estratégia pedagógica, tendo como pano de fundo a *libertas docendi*, inerente a várias liberdades

⁸⁸ Assim, ALMEIDA, Aníbal, *Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático da disciplina de Economia e Finanças Públicas*, cit., p. 87.

constitucionalmente consagradas. Apenas assim, crê-se, os objetivos e resultados poderão ser convenientemente atingidos.

Sobre tal estratégia debruçar-se-ão as considerações subsequentes.

6.1. Ensino teórico e teórico-prático

Formalmente, o ensino universitário em geral e o ensino universitário nos quadros institucionais da Escola de Direito da Universidade do Minho, tem por assumida a bipartição estrutural das aulas em “teóricas” e “teórico-práticas”, pressupondo-se que para as primeiras estarão reservadas as dimensões menos interativas inerentes à aula plenária e magistral, de feição expositiva e incidente sobre conteúdos mais teóricos, abstratos e principiológicos, enquanto que para as segundas estarão reservadas as dimensões mais interativas, dialogantes, de aprendizado participativo, de resolução de casos e situações problemáticas e de colocação de dúvidas e questionamentos.

Ora, sem prejuízo de alguma valia que tal bipartição possa transportar, a verdade é que não será irrazoável considerar que a mesma se pode ter por superada. Isto, desde logo, porque *todas as aulas poderão ser verdadeiramente teóricas e práticas*, no sentido convencionalmente adotado, uma vez que em todas as aulas se pode [*rectius*: se deve] reservar momentos teóricos e de explanação discursiva, a par de momentos de feição mais praxiológica e de convite à interação com os estudantes (a qual sempre se revelará de difícil execução em turmas com dezenas de alunos). O que não deverá acontecer, pensa-se, é a total aniquilação de qualquer desses momentos ou dimensões: nem se deve transformar a sala ou o auditório académico num solilóquio descritivo, numa apologia das virtudes retóricas do professor que expõe, nem se deve perverter a natureza eminentemente expositiva do ensino do Direito, transmutando-o em “experiência e diálogo” constantes, ou em laboratório de verificação legal.

O referido convite à interação com os estudantes encontra, porém, um limite: ele não existirá onde não existir um trabalho prévio de preparação por parte dos mesmos⁸⁹, não devendo estes aproveitar as aulas universitárias para a exposição, com publicidade, dos seus palpites e estados de alma, percursos, dilemas ou problemas

⁸⁹ Nesta concordância, OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório... cit.*, p. 367.

profissionais (podendo existir com maior acuidade essa tendência — que deve ser controlada — nas turmas de natureza pós-laboral).

Será conveniente enfatizar uma ideia já subliminarmente abordada em considerações precedentes: o conhecimento a transmitir na instituição universitária não pode ser, no âmbito das formações académicas, um conhecimento meramente técnico, casuístico ou empírico (uma espécie de *Problems Based Learning* ⁹⁰), com o objetivo de preparar os estudantes para o mercado de emprego e trabalho. A tal suceder, facilmente se transforma a Universidade numa escola técnico-profissional, acarretando pesadíssimos custos ao nível da formação das gerações vindouras.

Neste ponto — e assumindo especificamente a *natureza dual* de todas as aulas (ponto fulcral de toda a argumentação subsequente) —, uma outra ideia merece ser realçada, resultando a mesma inclusivamente da sedimentação de anos de experiência na lecionação ⁹¹: a bipartição estrutural das aulas em “teóricas” e “teórico-práticas” serve menos para evidenciar a natureza da própria aula (como se viu, sempre mista ou dual), do que para proceder a um arranjo temporal dos conteúdos programáticos da unidade curricular, que assim resulta mais fluido e regular. Por outras palavras: quer o professor das aulas ditas “teóricas”, quer o professor das aulas ditas “teórico-práticas”, terá a seu cargo a condução de uma parte do programa, em termos de o expor, de o explicar e de resolver os problemas que aí se deparam; por tal motivo, o programa é repartido por ambos os núcleos de aulas e nenhum dos professores se sobrepõe ao outro. Inclusivamente em termos de avaliação, as coisas podem ficar facilitadas, atenta a separação funcional (apenas funcional) dos conteúdos.

Um as breves palavras a propósito da comparência nas aulas e, em particular, do respetivo carácter facultativo ou obrigatório.

Entende-se aqui, uma vez mais em contraciclo relativamente às retóricas, orientações e práticas supostamente dominantes, que a presença ou a assiduidade em auditório ou em sala de aula universitária deve ser facultativa, e não obrigatória ou forçada, fundamentando-se este entendimento em várias considerações:

⁹⁰ Cf., a propósito, BONET SÁNCHEZ, María Pilar e ALGUACIL MARÍ, Pilar, *Combinación de estrategias y metodologías para un aprendizaje efectivo del Derecho Tributario*, cit., p. 70.

⁹¹ Lateralmente, pode referir-se que a modéstia não nos impede de dizer que tal lecionação terá sido proveitosa, atendendo aos resultados dos inquéritos pedagógicos aplicados (perceções do ensino e aprendizagem) e às referências concretas que os alunos vão fazendo chegar. Faz-se aqui esta menção, evidentemente, não para reclamar méritos ou valias, mas somente para justificar alguma *legitimidade material* para as considerações subsequentes do presente Relatório.

- Em primeiro lugar, porque apenas desse modo se dará consequência ao postulado da autonomia da vontade que deve subjazer a qualquer atuação responsável, como se pretende que a atuação do aluno universitário seja. Na realidade, e na medida do possível, a autonomia na gestão da vida e do tempo de cada um apenas a si próprio deverá competir, a ele lhe assistindo o poder de escolher se se desloca ou não à universidade e de, deslocando-se aí, se quer ou não assistir às aulas. Bem vistas as coisas, o aluno pode entender, com plena pertinência, que a ausência pode ser mais vantajosa do que a presença, aproveitando o respetivo tempo para estudar individualmente ou em grupo, para desfrutar do simples convívio ou mesmo até para o puro ócio, o qual, só por si, não é necessariamente negativo e pode contribuir, quando não exagerado — e sem ironias se o diz —, para o desenvolvimento equilibrado da personalidade. O que poderá ser anómalo e desproporcional será a imposição de fracionamento do tempo que a obrigatoriedade de assistência implica;
- Em segundo lugar, porque também apenas desse modo se não menoriza o estatuto do aluno, reconhecendo-se-lhe capacidade de tomar as suas próprias decisões, num quadro de responsabilidade, sem necessidade de qualquer espécie de suprimimento. O oposto será menorizar as pessoas, *licealizar* o ensino universitário e partir da premissa de que os destinatários são necessariamente jovens, inconsistentes e inconsequentes, que não sabem ponderar adequadamente todos os fatores determinantes das suas decisões. Naturalmente que a abordagem de base deve ser a oposta: o aluno universitário é maior, é capaz de refletir, de ponderar e de suportar as eventuais consequências negativas das suas opções não acertadas.

Isto dito, de seguida procurar-se-á antecipar um esquema de desdobramento das aulas, partindo do pressuposto de que cada aula se materializa em duas horas (melhor dito: em dois blocos de 50 minutos cada um). Será, como se disse, uma antecipação, uma previsão, uma prognose, até porque a unidade aqui em análise ainda não existe, pelo que não é possível apresentar qualquer termo comparativo em modo de demonstração de efetividade de resultados.

As avaliações serão consideradas separadamente, fora deste esquema.

6.2. Calendarização (individualização das aulas)

Um programa estruturado convoca necessariamente coordenadas temporais e de delineamento cronológico, reclamando a distribuição dos conteúdos ao longo do semestre de um modo equilibrado e eficaz, numa espécie de itinerário que deve aportar em diferentes localizações, sem se deter em demasia em nenhuma delas, mas também sem deixar de conceder a oportunidade de acompanhamento a quem realisticamente o desejar.

Procurar-se-á de seguida apresentar tal delineamento por via da indicação dos sumários das aulas. O exercício que se segue assume natureza prospetiva e prognóstica, estando a respetiva aplicação naturalmente sujeita às contingências da vida académica, as quais muitas vezes não se consegue antecipar nem controlar (eventos académicos, reuniões de gestão universitária, greves, feriados, semanas festivas, etc.).

Os sumários a seguir apresentados assumirão uma versão abreviada ou muito sintetizada, remetendo-se maiores desenvolvimentos para a parte III do presente Relatório, quando se cuidar de abordar a dimensão científica da unidade curricular. Aí sim, se desenrolarão algumas temáticas, em modo que se pretende pedagogicamente proveitoso.

Assumir-se-á realisticamente a extensão média de 14 semanas úteis por semestre, contendo 14 aulas “teóricas” e 14 aulas “teórico-práticas”, nos termos descritos (aulas de 2 horas, *rectius*: 2 blocos de 50 minutos cada).

Igualmente se deve salientar que a relação entre o tempo letivo e os desdobramentos do programa (pontos ou capítulos) pode não ser uma relação de absoluta igualdade formal, pois parte-se da consideração de que certas matérias merecerão mais aulas ou mais tempo de abordagem e dedicação do que outras. As matérias e questões mais simples ou que fundadamente se criam pressupostas, serão referidas de modo abreviado e remissivo; já aos pontos mais complexos dos conteúdos (os *Schwerpunkte*, como se lhes refere RABINDRANATH CAPELO DE SOUSA ⁹²) se dedicará maior profundidade e tempo de lecionação e explanação. A título exemplificativo, pode referir-se que as matérias atinentes aos princípios enformadores da despesa pública serão, nos presentes desenvolvimentos, essenciais, atenta a sua

⁹² V. *Direito da família e das sucessões: relatório...*, cit., p. 154.

natureza estruturante do pensamento de um jurista completo, em detrimento de algumas matérias mais técnicas, as quais, apesar de interessantes e de merecerem ser objeto de abordagem, poderão com proveito ser assimiladas quase por mero contacto com o material legislativo ⁹³.

Neste seguimento, e no que concerne às assim denominadas aulas “teóricas”, após quatro aulas introdutórias e de natureza preambular, pretende-se dedicar cinco aulas às fontes do Direito da despesa pública e ao conhecimento possível das dimensões básicas de alguns diplomas, e quatro aulas aos respetivos princípios enformadores.

Em paralelo, nas aulas “teórico-práticas”, pretende-se iniciar igualmente com uma aula de feição introdutória, seguindo-se, na planificação, uma referência ao percurso evolutivo genérico das despesas públicas e algumas aulas dedicadas às respetivas tipologias (cerca de duas aulas e meia). De seguida, procurar-se-á dedicar três aulas ao estudo dos sujeitos ou atores da despesa, designadamente o Estado e outros entes públicos, mas sem esquecer o contributo dos privados, especialmente em sede de parcerias público-privado (PPP). Antes de outras quatro aulas dedicadas ao importantíssimo tema do controlo do ato despesista (com ênfase no controlo jurisdicional e no efetuado pelo Tribunal de contas), é intenção dedicar algum tempo a uma matéria porventura mais simples e de feição mais descritiva: o procedimento de realização da despesa pública (duas aulas). Encerrar-se-á — permitindo-o o calendário — com a alusão à dinâmica da despesa pública europeia e aos efeitos da despesa pública (última aula).

Em qualquer aula, como se referiu, podem ser convocadas coordenadas “teóricas” e / ou “práticas”, seja por meio da colocação de dúvidas e problemas, seja por meio do estudo de casos e da análise de decisões jurisprudenciais. Por tal motivo, a bipartição que se segue tem natureza meramente indicativa e apenas é utilizada por razões de tradição longamente enraizada e facilidade de adaptação burocrático-administrativa.

⁹³ No mesmo sentido do reforço da principiologia, v. OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório...*, cit., p. 363.

Aulas “teóricas”: O Direito da despesa pública

Aula 1

Apresentação da unidade curricular.

Exposição das metodologias de ensino e de avaliação e indicação da bibliografia essencial.

Referência sucinta e panorâmica ao programa da disciplina.

A importância do estudo da despesa pública.

Aula 2

O Direito da despesa pública enquanto disciplina científica.

Objeto do Direito da despesa pública e noção de despesa pública: análise dos respetivos elementos constitutivos. Exemplos.

Aula 3

Os problemas da autonomia científica e pedagógica do Direito da despesa pública.

As disciplinas jurídicas relacionadas com o Direito da despesa pública: Direito Constitucional, Direito Internacional Público, Direito da União Europeia e Direito Financeiro Público (Finanças Públicas).

Aula 4

Continuação da referência às disciplinas jurídicas relacionadas com o Direito da despesa pública: Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito privado, Direito Criminal e Filosofia do Direito.

Revisões e colocação de dúvidas e problemas.

Aula 5

Introdução ao estudo das fontes do Direito da despesa pública.

As normas constitucionais atinentes à despesa pública – em particular as imposições constitucionais em matéria de direitos económicos, sociais e culturais.

Aula 6

As fontes do Direito da despesa pública (continuação).

As normas de Direito Internacional e as normas de Direito da União Europeia. A importância das denominadas “fontes não internas” e os compromissos assumidos pelo Estado português. Em especial, o Pacto de estabilidade e crescimento na zona euro e a relevância do Tratado sobre a estabilidade, coordenação e governação na zona euro (TECG).

Aula 7

As fontes do Direito da despesa pública (continuação).

As principais normas com valor legal: especial referência à lei de enquadramento orçamental (LEO) e à lei do orçamento do Estado.

A lei de bases da contabilidade pública (LBCP).

Aula 8

As fontes do Direito da despesa pública (continuação).

O regime de administração financeira do Estado (RAFE), a lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA), e o código dos contratos públicos (CCP).

Exemplos de relevância jurídica.

Aula 9

As fontes do Direito da despesa pública (conclusão): a lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC). As normas regulamentares.

A aplicação no tempo e no espaço das normas relativas a despesa pública.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 10

Problemas de interpretação de conceitos indeterminados e polissémicos e de integração de lacunas.

Revisões, dúvidas e colocação de problemas.

Aula 11

Os princípios enformadores da despesa pública.

A importância dos princípios. Distinção entre “positivismo” e “literalismo”.

Princípio da prossecução do Interesse público.

Aula 12

Os princípios enformadores da despesa pública (continuação).

O princípio da equidade intergeracional.

O Princípio democrático.

O princípio da seletividade da despesa pública.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 13

Os princípios enformadores da despesa pública (continuação).

O princípio da conformidade jurídica (legalidade).

O princípio da proteção da confiança.

O princípio da boa gestão (economia, eficiência e eficácia).

O princípio da transparência.

Aula 14

Os princípios enformadores da despesa pública (conclusão).

O princípio da responsabilização.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Revisões, dúvidas e colocação de problemas.

Aulas “teórico-práticas”: Teoria da despesa pública (o ato de despesa pública)

Aula 1

Noção de despesa pública (revisão).

Os fundamentos da realização da despesa pública: fundamentos jurídico-axiológicos e fundamentos jurídico-normativos.

Aula 2

A evolução da despesa pública, em geral (enquadramento histórico).

A tipologia das despesas públicas. Despesas vinculadas e despesas voluntárias; despesas internas e despesas externas (transferências).

Aula 3

Tipologia das despesas públicas, (continuação).

Despesas correntes e despesas de capital; despesas diretas e despesas indiretas.

Despesas contratuais e despesas não contratuais. Especial referência ao Código dos contratos públicos.

Aula 4

Tipologia das despesas públicas (conclusão).

Despesas ordinárias e despesas extraordinárias; despesas efetivas e despesas não efetivas; despesas meramente produtivas e despesas reprodutivas.

A classificação económica, orgânica e funcional das despesas públicas.

Revisões, dúvidas e colocação de problemas.

Aula 5

Os sujeitos executantes da despesa pública: o Estado e a denominada “administração central”. As Autarquias locais. Atribuições e competências.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 6

Os sujeitos executantes da despesa pública (continuação): os Institutos públicos, as Associações públicas, as Fundações públicas, e as Entidades públicas empresariais. Atribuições e competências.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 7

Os sujeitos privados como executantes (“fazedores”) de despesa pública: os sujeitos privados “participados” e os sujeitos privados “contratualizados”.

Revisões, dúvidas e colocação de problemas.

Aula 8

A dinâmica da despesa pública estadual e o procedimento de realização da despesa pública.

As fases do registo de cabimento, autorização, assunção do compromisso.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 9

O procedimento de realização da despesa pública (continuação).

As fases do processamento, liquidação, autorização de pagamento e pagamento.

Estudo de casos e análise de decisões jurisprudenciais.

Aula 10

O controlo da despesa pública.

A importância do controlo.

A distinção entre controlo social, controlo político e controlo jurídico.

Aula 11

O controlo da despesa pública (continuação).

O controlo jurídico-administrativo (controlo hierárquico e tutelar e superintendência). As entidades administrativas de controlo dos dinheiros públicos.

Estudo de casos, revisões e colocação de problemas.

Aula 12

O controlo da despesa pública (continuação).

O controlo jurisdicional.

A importância do Tribunal Constitucional.

O Tribunal de Contas (TdC): natureza, estatuto constitucional e legal. O perímetro de atuação e o *direito de sequela* ou de perseguição dos dinheiros públicos.

Estudo de casos, revisões e colocação de problemas.

Aula 13

O controlo da despesa pública (conclusão).

Os tipos de controlo ou sindicância efetuados pelo TdC.

A responsabilidade sancionatória e reintegratória.

Os Tribunais administrativos e fiscais.

Outros tribunais.

Aula 14

A dinâmica da despesa pública europeia (breve referência).

Os efeitos da despesa pública: efeitos de curto, médio ou longo prazo; efeitos abrangentes gerais e efeitos locais; efeitos divisíveis e efeitos indivisíveis.

Estudo de casos, revisões e colocação de problemas.

Como se pode constatar, reserva-se para o primeiro grupo de aulas — convencionalmente designadas como “teóricas” — um conjunto de matérias que se pode considerar inseridas numa perspetiva estática da despesa pública (e.g., fontes do Direito da despesa pública, aplicação das respetivas normas, noção e tipologia das despesas) e para o segundo grupo de aulas — “teórico-práticas”, à falta de outra designação possível — as matérias respeitantes à respetiva dimensão dinâmica, como as que se relacionam com o procedimento de feitura de uma despesa pública e o respetivo controlo, com relevo, como se disse, para o controlo efetuado pelo Tribunal de Contas. Para evitar que nas aulas “teórico-práticas” se abordem temáticas na ausência de conceitos basilares, é de supor que o seu início ocorra duas semanas após o início das correspondentes “teóricas”.

6.3. Metodologias de avaliação

A avaliação dos estudantes, no contexto de um sistema formativo universitário que se considere adequado, constitui indubitavelmente um elemento fulcral e que reclama uma particular e ponderada atenção. Na verdade, do mesmo modo que não se pode — ou, no mínimo, não se deve — avaliar sem previamente ensinar, também não se pode ensinar sem posteriormente averiguar os resultados da aprendizagem em termos de valoração e / ou quantificação. Além das razões relacionadas com a imprescindibilidade de certificação dos conhecimentos adquiridos e de legitimidade da atribuição do grau, a componente *justiça* desempenhará aqui inevitavelmente um papel importante: um estudante que não veja reconhecido o resultado do seu trabalho sério em comparação com outros nunca será um estudante plenamente satisfeito, sem prejuízo de outras formas de demonstração.

Acresce uma motivação institucional, para nós extremamente relevante e digna de ênfase apartada: o bom nome *da casa*. Aproveitando as palavras de MENEZES LEITÃO — proferidas em outro quadrante temático, mas absolutamente pertinentes —

, dir-se-á: "Por muito elevado que seja o nível de ensino de uma faculdade, esta nunca terá prestígio externo se conceder facilitismos na avaliação e, principalmente, se permitir a passagem de alunos que não se mostrem capazes de uma aplicação segura dos conhecimentos transmitidos" ⁹⁴.

Não se tem aqui a pretensão de dizer melhor.

Um modelo de avaliação equilibrado deverá ser um modelo *democrático*, no sentido em que deve permitir ao estudante optar em termos reais e efetivos, e de acordo com as suas preferências ou conveniências (desde que academicamente enquadradas, evidentemente), entre formas e modos avaliativos minimamente diversificados. Crê-se, neste particular, que a imposição pelos serviços ou pelos professores de um determinado modelo, ou a persuasão coativa no sentido da sua adoção, não constitui um bom exemplo de academia democrática e cultora da responsabilidade. O verdadeiro aluno universitário é aquele que, podendo, sabe optar pelos caminhos que lhe são mais oportunos, assumindo posteriormente as responsabilidades inerentes a essa escolha.

Em termos gerais, entende-se que devem ser sempre de considerar as seguintes opções:

- i) Avaliação global e avaliação parcelar, em termos de permitir ao estudante optar livre, consciente e ponderadamente sobre se quer ser submetido a provas num único momento após o final do período letivo, ou se prefere ser submetido a provas ao longo do período letivo, em vários momentos. Para o primeiro caso, convencionou-se a designação de “teste global”; para o segundo, a de “testes parcelares”;
- ii) Avaliação escrita e avaliação oral, em modos de permitir, em idênticos moldes, optar por componentes metodológicas diversas, ambas presenciais, mas que diferem quanto ao modo de exteriorização dos conhecimentos.

Por conseguinte, a demonstração dos resultados, no modelo avaliativo que aqui se preconiza, materializar-se-á em testes individuais escritos e em provas orais. É verdade que, em termos de forma da avaliação, poder-se-ia igualmente ponderar a hipótese de averiguação dos resultados por meio de trabalhos, individuais ou grupais. Porém, assim não o consideramos, e pela seguinte ordem de razões:

⁹⁴ Assim, LEITÃO, Luís Menezes, *O ensino do Direito das obrigações: Relatório...*, cit., p. 301.

- Por um lado, o trabalho individual, a ser realmente entendido como um trabalho de feição académica, pressupõe um arsenal investigatório — ao nível das metodologias e dos conteúdos —, que um aluno do primeiro ciclo dificilmente consegue possuir. Por tal motivo, quando adotado como instrumento de avaliação, resume-se a um relato descritivo e acrítico (nem poderá ser de outro modo) sobre um aspeto circunstanciado e particular dos conteúdos programáticos, retirando ao aluno, em termos práticos, a oportunidade de se debruçar sobre todo o programa e, por essa via, captar uma visão global, de conjunto e de sistema da disciplina em estudo;
- Por outro lado, o trabalho grupal dilui a valoração, impedindo uma apreciação individualizada e equitativa do contributo de cada elemento integrante e, por esse motivo, tornando a avaliação potencialmente injusta.

Ora, tendo em consideração os dois parâmetros acima expostos, propõem-se como metodologias avaliativas dois regimes alternativos (A e B):

A. REGIME DE AVALIAÇÃO PARCELAR

1. São exigidos dois componentes cumulativos:
 - i. Primeira prova individual de natureza escrita, com a duração de 1 hora e 15 minutos, a realizar de acordo com a calendarização aprovada, com o peso de 50% da valoração global (10 valores) e incidente sobre a matéria lecionada e indicada oportunamente, com antecedência mínima de cinco dias.
 - ii. Segunda prova individual de natureza escrita, com a duração de 1 hora e 15 minutos, a realizar de acordo com a calendarização aprovada, com o peso de 50% da valoração global (10 valores) e incidente sobre a matéria lecionada e indicada oportunamente, com antecedência mínima de oito dias.
2. Os alunos que,

- i. no somatório das duas provas obtiverem uma classificação de 0 a 7,4 valores, ou
 - ii. tenham obtido em qualquer uma delas menos de 2 valores consideram-se reprovados.
3. Os alunos que, no somatório das duas provas, e sem obter em qualquer uma delas menos de 2 valores, obtiverem uma classificação de 7,5 a 9,4 valores sujeitar-se-ão à realização de uma prova oral definitiva.
4. Os alunos que, no somatório das duas provas, e sem obter em qualquer uma delas menos de 2 valores, obtiverem uma classificação superior a 9,4 valores consideram-se aprovados.

B. REGIME GLOBAL

1. Será composto por uma prova individual de natureza escrita, com a duração de 2 horas, incidente sobre toda a matéria lecionada, e à qual se sujeitarão os alunos que decidiram não aderir ao regime de avaliação continuada ou permanente (Regime A).
2. Os alunos que na prova referida obtiverem uma classificação de 0 a 7,4 valores consideram-se reprovados.
3. Os alunos que na prova referida obtiverem uma classificação de 7,5 a 9,4 valores sujeitar-se-ão à realização de uma prova oral definitiva.
4. Os alunos que na prova referida obtiverem uma classificação superior a 9,4 valores consideram-se aprovados.

NOTA: esta prova realizar-se-á na data da prova referida em A., 1., ii.

Cada um destes regimes, naturalmente, será complementado pelas épocas de recurso e épocas especiais legal e regulamentarmente previstas (embora não se possa deixar passar a oportunidade para criticar abertamente a multiplicação de épocas de exame, destinadas a "dar nova oportunidade ao aluno, que se considera ter tido o azar

ao ficar reprovado numa época, mas que talvez tenha melhor sorte na vez seguinte, sem necessidade de repetição da aprendizagem da disciplina" ⁹⁵).

⁹⁵ Palavras, uma vez mais, de MENEZES LEITÃO, *O ensino do Direito das obrigações: Relatório...*, cit., p. 301.

PARTE III

Estruturação científica da unidade curricular de Direito da despesa pública

Na parte III do presente Relatório, o acento tónico incidirá sobre a dimensão material ou conteudística do Direito da despesa pública, sendo analisados os conteúdos do ensino, a partir dos sumários expostos na parte II. Utiliza-se a expressão “estruturação científica” para titular a presente parte, pois considera-se que o que está aqui em causa são exatamente dimensões de natureza (jus-)científicas e não tanto dimensões atinentes à forma e ao modo do ensino, referidas na parte II.

Em termos de introdução, deve referir-se que o objetivo passa por atingir-se um ponto de equilíbrio entre uma visão minimalista da exposição dos conteúdos — que os reduziria a uns meros sumários tópicos ou índices de matérias —, e uma visão maximalista, que transforme essa exposição numas verdadeiras lições. Parafraseando FAUSTO DE QUADROS, dir-se-á que “(...) por conteúdos do ensino não se pode entender, nem se tem entendido (...) uma simples concretização do programa...”, embora também seja certo que “a lei (...) não vai ao ponto de pedir que [o candidato] apresente as suas Lições na disciplina (...)”⁹⁶.

Pretende-se, assim, desenvolver o programa nas suas linhas mestras, mediante a apresentação e clarificação das questões “mais importantes, mais inovadoras e mais polémicas”⁹⁷, e, sempre que se justifique e sempre que possível, problematizar, ponderando alternativas.

Maiores desenvolvimentos, como já se referiu, serão vertidos nas lições que, a não longo prazo, constituem objetivo do autor.

Procuremos, então, proceder aos desenvolvimentos equilibrados do programa proposto.

⁹⁶ V. FAUSTO DE QUADROS, *Apreciação do relatório...*, cit., p. 1694.

⁹⁷ *Idem, ibidem.*

I

DIREITO DA DESPESA PÚBLICA

(*Omissis*) *

§ Unico: sequência

Depois de dedicar a atenção ao segmento jurídico-normativo que tem a despesa pública como objeto (Direito da despesa pública), cumpre descer um degrau na escala analítica e abordar em perspectiva científica o próprio objeto desse segmento (a despesa pública *em si*). Com efeito, parece ser esta a melhor opção metodológica e expositiva, por várias razões, a seguir expostas:

- Por um lado, porque se materializa desse modo o percurso científico-metodológico que, na perspectiva que aqui se adota, se afigura mais correto, que é o percurso dedutivo, partindo da realidade abstrata (norma despesista) para chegar à realidade concreta (ato despesista);
- Por outro lado, porque do ponto de vista pedagógico permitirá um melhor enquadramento das matérias a aportar, pois parece indubitável que apenas se conseguirá perspetivar adequadamente os problemas em concreto se o pensador ou aplicador já estiver munido de um arsenal teórico — e essencialmente principiológico — adequado que lhe permita localizar tematicamente os mesmos;
- Além disso, do próprio ponto de vista jurídico a norma precede o ato e não o contrário, pelo que resultaria incongruente — ou, no mínimo, estranha, se não devidamente justificada — uma abordagem que se iniciasse por este último.

Por conseguinte, e como se disse, após estudar em bases minimamente desenvolvidas na parte I o Direito da despesa pública — abordando, designadamente, o seu objeto, o problema da sua autonomia científica e pedagógica, o estado das relações de contiguidade com outros segmentos normativos (ramos de Direito,

* Os desenvolvimentos relativos a estes conteúdos são objeto de publicação autónoma.

disciplinas jurídicas), as suas fontes, as questões que se elevam na aplicação e interpretação das respetivas normas e os devidos princípios enformadores —, estar-se-á em condições para, agora sim, estudar o próprio fenómeno e ato despesistas. Nesta conformidade, na parte II que se segue encarar-se-ão sucessivamente os seguintes pontos:

- A noção (agora aprofundada e analiticamente desenvolvida) de despesa pública;
- Os fundamentos da realização da despesa pública;
- O enquadramento diacrónico, temporal ou "histórico" da despesa pública;
- A tipologia das despesas públicas;
- Os sujeitos;
- O procedimento administrativo de realização; e
- Os modos de controlo.

No final, será ainda feita referência a dois tópicos problemáticos que, não constituindo qualquer essencialidade na economia dos presentes desenvolvimentos expositivos, ainda assim não poderiam ser omitidos: a dinâmica da despesa pública europeia e os efeitos da despesa pública, aos quais será feita uma referência sumária e global.

II TEORIA DA DESPESA PÚBLICA

(Omissis) *

* Os desenvolvimentos relativos a estes conteúdos são objeto de publicação autónoma.

Bibliografia do Relatório *

* A lista bibliográfica aqui apresentada não se confunde com a lista bibliográfica relativa à disciplina que constitui o objeto do presente Relatório. Compreende, além de obras específicas de Direito da despesa pública, obras de outros quadrantes temáticos, efetivamente utilizadas como auxiliar e sustentáculo na redação daquele último. As referências à bibliografia da disciplina podem ser encontradas no apartado respetivo, acima criado especificamente para o efeito (Parte II, ponto 5 - Referências bibliográficas).

AGUILAR RUBIO, Marina, GIMÉNEZ LÓPEZ, Luis Álvaro e LUQUE MATEO, Miguel Ángel, *El aprendizaje del Derecho Financiero y Tributario en el marco del EEES: experiencias desde la Universidad de Almería (I)*, in VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros, Coordenação de Lilo Piña Garrido, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

ALMEIDA, Aníbal, *Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino teórico e prático da disciplina de Economia e Finanças Públicas, elaborado com vista a um concurso para professor associado do Grupo de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, policopiado, ed. do autor, Coimbra, 1991.

ALMEIDA, Mário Aroso, *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 66, 2007.

ALTORGER-ONG, Stephan, *Staatsbildung ohne Steuern. Politische Ökonomie und Staatsfinanzen im Bern des 18. Jahrhunderts*, Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern, vol. 86, Hier + Jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, 2010.

ANDRADE, José Carlos Vieira, *A propósito do regime do contrato administrativo no "Código dos contratos públicos*, in *Estudos de Contratação Pública – II*, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

ARROYO, Luis e UTRILLA, Dolores (org.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Marcial Pons, Madrid, 2015.

AZEVEDO, Maria Eduarda, *Ensinar finanças comunitárias no curso de Direito*, Universidade Lusíada Editora (coleção ensaios), Lisboa 2014.

BALEEIRO, Aliomar, Uma introdução à ciência das finanças, 17.^a ed., Forense, Rio de Janeiro, 2010.

BASTOS, Miguel Brito, *Positivismo jurídico inclusivo: sobre a possibilidade da relevância de critérios morais no reconhecimento do Direito*, in Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2011

BAUMGARTNER, Urs, BELJEAN, Tobias e WIDMER, Mariane, *Finanzhaushalt*, in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* (org. LEINHARD, Andreas), vol. X, Helbing Lichtenhahn Vlg., Basel, 2011.

BAYONA DE PEROGORDO, Juan José, *El derecho de los gastos públicos*, Instituto de estudios fiscales, Madrid, 1991.

BLANKART, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8.^a ed., Vahlen, München, 2011.

BONET SÁNCHEZ, María Pilar e ALGUACIL MARÍ, Pilar, *Combinación de estrategias y metodologías para un aprendizaje efectivo del Derecho Tributario: clínica jurídica*, ABP, *Formación a la carta y TICs*, in VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros, Coordenação de Lilo Piña Garrido, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

BORGES, José Ferreira, *Sintelologia e economia política: 1831-1834*, Banco de Portugal, Lisboa, 1995

BOTTIN, Michel, *Introduction historique au Droit budgétaire et a la comptabilité publique de la période classique*, in Histoire du Droit des Finances Publiques (org. ISAIA, Henri e SPINDLER, Jacques), Economica, Paris, 1986.

BOURGET, Renaud, *La science juridique et le droit financier et fiscal: Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIXe et XXe siècles)*, DALLOZ, Paris, 2012.

BRÜHL, Rolf, *Wie Wissenschaft Wissen schafft*, UVK, Konstanz, München, 2015.

BRÜMMERHOFF, Dieter e BÜTTNER, Thiess, *Finanzwissenschaft*, 11.^a edição, De Gruyter, Berlin/ München/ Boston, 2015.

CABRAL, Nazaré da Costa, *A teoria do federalismo financeiro*, Almedina, Coimbra, 2013.

CALIENDO, Paulo, *Direito tributário e análise econômica do Direito. Uma visão crítica*, Campus jurídico /Elsevier, Rio de Janeiro, 2009.

CALVO VÉRGEZ, Juan, *Técnicas docentes*, in VI Jornada metodológica de derecho Financiero y tributario Jaime García Añoveros, Instituto de Estudios Fiscales, doc. n.º 30/09, Madrid, 2012.

CAMPOS, Diogo Duarte, *Parcerias público-privadas institucionais e duplo (triplo) concurso*, in Estudos de Contratação Pública – III, organização de Pedro Gonçalves, Wolters Kluwer / Coimbra Editora, 2010.

CANNAC, Yves, *Dépense privée, dépense publique* in *Revue française de finances publiques*, n.º 77, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *A lei do orçamento na teoria da lei*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, vol. II, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1979.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume II, Coimbra editora / Wolters Kluwer, Coimbra, 2010.

CASANA MERINO, Fernando, *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público*, Aranzadi, Civitas / Thomson Reuters, Navarra, 2009.

CASAS AGUDO, Daniel, *Sobre el control financiero de las subvenciones públicas*, in *Estudios sobre el control del gasto público en España* (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

CATTEAU, Damien, *Droit Budgétaire: comptabilité publique*, 2.^a ed., Hachette, Paris, 2015.

CAZORLA PRIETO, Luís María, *Estudio introductorio*, in Hacienda e Derecho (Fragmentos) - Fernando Saínz de Bujanda, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2015.

CHEVAUCHEZ, Benoît, *La dépense publique, au coeur de nos systèmes de finances publiques*, in *Revue française de finances publiques*, n.º 77, 2002.

CONAN, Matthieu, *Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique: L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques*, in L'invention de la gestion des finances publiques, IGPDE (Institut de la gestion publique et du développement économique), Paris, 2013.

CORNEO, Giacomo, *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, 3.^a edição, Mohr Siebeck, Tübingen, 2009.

CUNHA, Jorge Correia, e BRAZ, Cláudia, *A evolução da despesa pública: Portugal no contexto da área do euro*, in Boletim económico, Banco de Portugal, 2012 (inverno).

CUNHA, Paulo Ferreira da, *A Agregação: Lei e Interpretação. Fronteira de qualidade universitária*, in Ensino Superior, 25, Julho 2007, versão eletrónica disponível em <http://www.snesup.pt/cgi-bin/artigo.pl?id=EEAyyAZkkEEFfeWthm> [última vez consultado em 30 de agosto de 2016].

DEMELE, Uwe, *Finanzmarktwirtschaft und Ethik: Wege zum Verantwortungsetischen Privat Investment*, OEKOM, München, 2015.

DUARTE, Tiago, *Tribunal de contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes, we can*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, 2008.

ESTORNINHO, Maria João

— *Requiem pelo contrato administrativo*, Almedina, Coimbra, 1990.

— *Curso de Direito dos contratos públicos: por uma contratação pública sustentável*, Almedina, Coimbra, 2013.

FAUSTO DE QUADROS, *Apreciação do relatório apresentado para provas de agregação em Ciências jurídicas públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito da função pública pelo Doutor António Cândido Macedo de Oliveira*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XLII, 2001.

FERREIRA, Eduardo Paz,

— *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005.

— *Anotação ao art.º 214.º*, in MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (org.), *Constituição Portuguesa anotada*, Tomo III, Coimbra editora, Coimbra, 2007.

FERREIRA, Eduardo Paz e CABO, Sérgio Gonçalves, *A regra da unidade de tesouraria e a boa gestão financeira do sector público*, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, volume V, Coimbra editora, Coimbra, 2012.

FONSECA, Isabel Celeste, *Direito da contratação pública: uma introdução em dez aulas*, Almedina, Coimbra, 2009.

FORTE, Francesco, *Principles of public economics: a public choice approach*, Ed. Edward Elgar, Cheltenham / Northampton, 2010.

FRAENKEL-HAEBERLE, Cristina, *Die Universität im Mehrebenensystem – Modernisierungsansätze in Deutschland, Italien und Österreich*, Ius Publicum, 226, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.

FRANCO, A. L. de Sousa, *Finanças públicas e Direito Financeiro*, vol. II, 4.ª edição (14.ª reimpressão), Almedina, Coimbra, 2012.

GALLO, Franco, *Las razones del fisco: Ética y justicia en los tributos*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario, *La acción de fomento ante la nueva tipología de entes públicos*, in *Presupuesto y gasto público*, 60 (3/2010).

GARCÍA-FRESNEDA GEA, Francisco, *Antecedentes históricos del control de los gastos del Estado en España*, in Estudios sobre el control del gasto público en España (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, María Jesús, *El control del sector público empresarial*, in Estudios sobre el control del gasto público en España (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

GAUDEMET, Paul Marie e MOLINIER, Joël, *Finances publiques, I (Budget /Trésor)*, 7.ª ed., Montchrestien, Paris, 1996.

GIOVANNINI, Alessandro, *Il Diritto tributario per principi*, Giuffrè editore, Milano, 2014.

GOMES, Emerson César da Silva, *O Direito dos gastos públicos no Brasil*, Almedina, Coimbra, 2015.

GOMES, Noel, *A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjectivo e principais obrigações*, in Revista de Direito Regional e Local, n.º 19, Jul.-Set. 2012.

GONÇALVES, Pedro,

— *O contrato administrativo: (uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, Almedina, Coimbra, 2003.

— *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005.

— *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007.

— *A relação jurídica fundada em contrato administrativo*, in Cadernos de Justiça Administrativa, 64, 2007.

— *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*, Coimbra editora, Coimbra, 2013.

GRIZIOTTI, Benvenuto, *Finanztheorie und Finanzrecht*, in Zeitschrift für Nationalökonomie, 7, 1936.

GRÜTER, Kurt e RIEDI, Barbara, *Finanzaufsicht und Finanzkontrolle*, in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* (org. LEINHARD, Andreas), vol. X, Helbing Lichtenhahn Vlg., Basel, 2011.

HABERLE, Peter, *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft* [tradução espanhola: *Pluralismo y Constitución: Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*], Tecnos, Madrid, 2013.

HALLER, Axel e BLAB, Daniel, *Internationale Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor. Eine konzeptionelle Analyse der Anwendungsmöglichkeiten und -grenzen*, in Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 19, 2009.

HELLER, Robert, *Haushaltrecht und Haushaltssystematik*, in Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, (org. GATZER, Werner e SCHWEISFURTH, Tilmann), BWV (Berlinerwissenschafts-Verlag), Berlin, 2015.

HENGSTSCHLÄGER, Johannes, *Grundlegende staatsrechtliche Prinzipien für eine wirksame öffentliche Finanzkontrolle*, in Juristische Blätter, 132, 2010.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, *Metodología del derecho financiero y tributario, Documento n.º 26/03*, Instituto de estudios fiscales, Madrid, 2003.

HOLCOMBE, Randall G., *A Theory of the Theory of Public Goods, Review of Austrian Economics*, 10, 1997.

IRRGANG, Bernhard, *Nachhaltigkeit als Ideologie?*, in Revista Portuguesa de filosofia, 59, 2009, fasc. 3.

ISENSEE, Josef, *Finanzkontrolle im Bundesstaat. Zur Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Rechnungsprüfung nach österreichischem und deutschem Recht*, in Zeitschrift für öffentliches Recht, 63, 2008.

JOCHUM, Heike, *Grundfragen des Steuerrechts: Eine verfassungsrechtliche und methodische Einführung für Lehre und Praxis*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2012.

JUSTO, António Santos, *A Declaração de Bolonha e a reforma do ensino do Direito*, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXIV, 2003.

KIENEMUND, Andreas e REIMEIER, Andreas, *Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, in Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, (org. GATZER, Werner e SCHWEISFURTH, Tilmann), BWV (Berlinerwissenschafts-Verlag), Berlin, 2015.

KIRCHHOF, Paul, *Die Zukunft der Verfassung*, in Journal für Rechtspolitik, 19, 2011.

KLEIBER, Michael, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.

KRAAN, Dirk-Jan, *Off-budget and Tax Expenditures*, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, n.º 1, 2004.

LEIBINGER, Bodo, MÜLLER, Reinhard e WIESNER, Herbert, *Öffentliche Finanzwirtschaft*, 13.^a edição, R.v. Decker, Heidelberg, 2014.

LEISNER, Anna, *Kontinuität als Verfassungsprinzip: Berücksichtigung des Steuerrechts*, Ius Publicum 83, Mohr Siebeck, 2002.

LEITÃO, Alexandra, Os contratos interadministrativos, in Estudos de Contratação Pública – I, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

LEITÃO, Luís Menezes, *O ensino do Direito das obrigações: Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de ensino da disciplina*, Almedina, Coimbra, 2001.

LIENHARD, Andreas, e ZIELNIEWICZ, Agata, *Finanzverfassung*, in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* (org. LEINHARD, Andreas), vol. X, Helbing Lichtenhahn Vlg., Basel, 2011, 18.

LOPÉZ DÍAS, António, *Crisis económica y desajuste de las cuentas públicas: La necesidad de un mayor espacio fiscal*, in *Fiscalidad en tiempos de crisis* (org. de Luís Malvárez Pascoal e Salvador Ramírez Gómez), Thomson Reuters / Aranzadi, Navarra, 2014.

MAGALHÃES, Carla Dantas, *Regime jurídico da despesa pública: do direito da despesa ao direito à despesa*, dissertação de mestrado, disponível em www.tributarium.net. [última vez consultado em 22 de outubro de 2016].

MAGIN, Christian, *Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse. Warum die Staatsverschuldung weiterhin ungebremst steigen kann*, in *Wirtschaftsdienst*, 90, 2010.

MARQUES, Paulo, *Elogio do imposto: a relação do Estado com os contribuintes*, Coimbra editora, Coimbra, 2011.

MARTÍNEZ GINER,

— *Manual de Derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Tiran Lo Blanch, Valencia, 2012.

— *La ordenación constitucional del gasto público en España*, disponível em formato eletrónico em https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/52527/3/2013_Martinez_Ordenacion-constitucional-gasto-publico.pdf [consultado pela última vez em 20 de setembro de 2016].

MARTINEZ, Pedro soares, *Esboço de uma teoria das despesas públicas*, in *Ciência e técnica fiscal*, n.ºs 99 (março de 1967) e 100 (abril de 1967), Lisboa.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira, *O Tribunal de contas e a actividade contratual pública*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1, CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Almedina, Coimbra, 2011.

MARTINS, Guilherme D'Oliveira e TAVARES, José F. F., *O Tribunal de contas na ordem constitucional portuguesa*, in *Estudos de homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, volume V, Coimbra editora, Coimbra, 2012.

MARTINS, Guilherme Waldemar Oliveira, *A despesa fiscal e orçamento do Estado no ordenamento jurídico português*, Almedina, Coimbra, 2004

MARTINS, Maria d'Oliveira,

- *Estudo dos mapas orçamentais para a construção de um conceito de despesa pública*, in Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2011.
- *Lições de finanças públicas e Direito financeiro*, Almedina, Coimbra, 2015.
- *A despesa pública justa. Uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*, Almedina, Coimbra, 2016.

MEDEIROS, Rui, A protecção processual do adjudicatário em face de a recusa de visto no âmbito da fiscalização prévia de contratos pelo tribunal de contas, in *Revista de contratos públicos*, n.º 1, CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Almedina, Coimbra, 2011.

MIRANDA, Jorge,

- *Apreciação do relatório sobre a disciplina de Organização administrativa da saúde apresentado pela Prof.ª Doutora Maria João Estorninho em provas de agregação*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLVIII, 2007.
- *Apreciação do relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de ensino de uma disciplina de Direito Internacional Público (Processo no Tribunal Internacional de Justiça) apresentado pelo Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia a provas de Agregação*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XLVIII, 2007.
- *O regime e a efetividade dos direitos sociais nas Constituições de Portugal e do Brasil*, in Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2011.

MOCHON LÓPEZ, Luis, *La transparencia y el control en el gasto público como fundamento en la relación entre un gobierno democrático y sus ciudadanos*, in Estudios sobre el control del gasto público en España (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

MONIZ, Ana Raquel, Estudos sobre os regulamentos administrativos, Almedina, Coimbra, 2013.

MOREIRA, Egon Bockmann e KANAYAMA, Rodrigo Luís, *A solvência absoluta do estado vs a reserva do possível*, in Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, vol. I, Coimbra editora, Coimbra, 2011.

MOURÃO, Paulo Jorge, *Determinantes da despesa pública em Portugal: uma avaliação econométrica*, Universidade do Minho, Braga, 2004, disponível eletronicamente em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/942/2/tesepmourao.pdf> (última vez consultado em 3 de outubro de 2016).

NABAIS, José Casalta

- Considerações sobre o ensino e a evolução do Direito fiscal nos últimos cem anos, in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal, volume IV*, Almedina, Coimbra, 2015.
- *Crise e sustentabilidade do Estado fiscal*, in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal, volume IV*, Almedina, Coimbra, 2015.
- *A Constituição fiscal de 1976, sua evolução e seus desafios*, in *Por um Estado Fiscal suportável - Estudos de Direito fiscal, volume I*, Almedina, Coimbra, 2005.
- O dever fundamental de pagar impostos, Almedina, Coimbra, 1998.

NAVARRO FAURE, Amparo, *El estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una hacienda globalizada*, disponível em formato eletrónico em <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/39296/6/2013-Reforma%20Constitucional--estado%20social.pdf>. (consultado pela última vez em 15 de setembro de 2016).

NIETO GARCIA, Alejandro, *La tribu universitaria: fenomenología de los catedráticos de la universidad española*, Tecnos, Madrid, 1984.

NOVAIS, Jorge Reis, *A dignidade da pessoa humana, Vol. I - Dignidade e direitos fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2015.

NOWOTNY, Ewald e ZAGLER, Martin, *Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*, 5.^a edição, Springer, Berlin /Heidelberg, 2009.

OLIVA, Éric, *Finances publiques*, 3.^a ed., Dalloz, Paris, 2015.

OLIVEIRA, António Cândido de, DIAS, Marta Machado, *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, CEJUR, Braga, 2008.

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, Os princípios gerais da contratação pública, in *Estudos de Contratação Pública – I, organização de Pedro Gonçalves*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

OTERO, Paulo, *Direito administrativo: relatório de uma disciplina apresentado no concurso para professor associado na faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2001 (suplemento).

PEREIRA, Pedro Matias e GUIMARÃES, Rui Mesquita, *Os contratos sem valor no Código dos Contratos Públicos*, Boletim de Ciências Económicas – Estudos em homenagem ao Prof. Doutor A.J. Avelãs Nunes, Vol. LVII, 2014, Coimbra

PEREZ DE NANCLARES, José Martín, *El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los tratados constitutivos*, in *RDCE*, 42, 2012.

PÉREZ DOMÍNGUEZ, Fernando, *El control de eficiencia del gasto público en el contexto de la evaluación de las políticas públicas*, in *Fiscalidad en tiempos de crisis* (org. de Luís Malvárez Pascoal e Salvador Ramírez Gómez), Thomson Reuters / Aranzadi, Navarra, 2014.

PÉREZ ROYO, Fernando, *Derecho financiero y tributario - Parte general*, 26.^a ed., Civitas / Thomson Reuters, Navarra, 2016.

PICARD, Jean-François, *Finances publiques*, 2.^a ed., LexisNexis/Litec, Paris, 2009.

PIN TAMAYO, Fernando e DEL PINO, Víctor Guzmán, *La intervención general de la administración del Estado y el control interno del gasto público*, in *Estudios sobre el control del gasto público en España* (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

PLAZAS VEGA, Mauricio A., *Il Diritto della Finanza Pubblica e il Diritto Tributario*, Jovene Editore, Napoli, 2009.

POLTIER, Etienne, *Les subventions*, in *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht* (org. LEINHARD, Andreas), vol. X, Helbing Lichtenhahn Vlg., Basel, 2011.

QUEIRÓ, Afonso, *Teoria dos regulamentos*, in *Revista de Direito e estudos sociais*, ano XXVII.

RANELLETTI, Oreste, *Lezioni di Diritto Finanziario*, in *Il Diritto tributario commentato*, Serie I, vol. CVIII, CEDAM, 2009.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de finanças públicas*, 5.^a edição (reimp.), Coimbra editora, Coimbra, 2013.

RIBEIRO, Maria de Fátima, *Sociedades comerciais (responsabilidade): relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino da disciplina*, Universidade Católica Editora, Porto, 2015.

ROCHA, Joaquim Freitas,

— *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2.^a edição, CEJUR, Braga, 2015.

— *O processo de Bolonha e a Academia. A Universidade editora de powerpoints e organizadora de eventos*, in *Estudos em comemoração dos 20 anos da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Coimbra editora, Coimbra, 2014.

— *Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas*, in *Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, Tomo I, Escola de Direito da Universidade do Minho - Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Braga, 2012.

- *Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional*, in Estudos em homenagem ao Prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Stvdia Ivridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012.
- *A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento)*, in Revista de Direito regional e local, n.º 18, Abril-Junho, 2012.

ROCHA, Joaquim Freitas, GOMES, Noel, SILVA, Hugo Flores, *Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*, Coimbra editora, Coimbra, 2012.

ROCHA, Joaquim Freitas e SILVA, Pedro Cruz, *Contratos públicos e controlo jurídico-financeiro. Da necessidade de sintonia comunicativa entre o Direito financeiro e o Direito administrativo*, submetido a publicação na Revista dos contratos públicos (CEDIPRE).

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *La constitución fiscal de España: Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto publico y estabilidad presupuestaria*, Centro de estudios politicos y constitucionales, , Madrid, 2015.

SAÍNZ DE BUJANDA, Fernando, *La codificación fiscal*, in Hacienda e Derecho (Fragmentos) - Fernando Saíenz de Bujanda, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2015.

SALAZAR, António de Oliveira, *Redução das despesas públicas*, in Inéditos e dispersos (org. de Manuel Braga da Cruz), II - Estudos económico-financeiros (1916-1928), tomo 2, Bertrand Editora, 1998.

SÁNCHEZ GALIANA, José Antonio, *Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria*, in Estudios sobre el control del gasto público en España (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

SÁNCHEZ ROBERT, María José, *La protección del gasto público en el código penal. El delito de malversación de fondos públicos*, in Estudios sobre el control del gasto público en España (org. José Sánchez Galiana), Editorial Comares, Granada, 2016.

SANTOS, J. Albano, *Finanças públicas*, 2.^a edição, INA editoras, Lisboa, 2016.

SCHERF, Wolfgang, *Öffentliche Finanzen: Einführung in die Finanzwissenschaft*, UVK/Lucius, Konstanz/ München, 2011.

SCHOUERI, Luís Eduardo, *Direito tributário*, Editora Saraiva, 6.^a edição, São Paulo, 2016.

SCHUTT, Rita e STOßBERG, Sibylle, *Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, in Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, (org. GATZER, Werner e SCHWEISFURTH, Tilmann), BWV (Berlinerwissenschafts-Verlag), Berlin, 2015.

SCHWAGER, Robert, *Fiskalwettbewerb im Hochschulwesen*, in *Öffentliche Finanzen, Fiskalwettbewerb, Nachhaltigkeit und soziale Wohlfahrt* (org. WICKSTRÖM, Bengt-Arne), Duncker und Humboldt, Berlin, 2011.

SCHWARZE, Ulla e ZINKAN, Carsten, *Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern - Koordinierung der öffentlichen Haushalte*, in *Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis*, (org. GATZER, Werner e SCHWEISFURTH, Tilmann), BWV (Berlinerwissenschafts-Verlag), Berlin, 2015.

SILVA, Hugo Flores,

— *Novas Diretivas e tópicos de despesa pública*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 11, CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Almedina, Coimbra, 2016.

— *Principais consequências da violação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso*, in *Revista de Direito Regional e Local*, n.º 20, Outubro-Dezembro de 2012.

SILVEIRA, Luís Espinha, *Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX (1800-27)*, in *Análise social*, XXIII, 1987.

SINNASSAMY, Christophe, *Finances publiques*, Bréal, s/l, 2015.

SOARES, Rogério Erhardt,

— *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955.

— *Direito público e sociedade técnica*, Atlântida, Coimbra, 1969.

SOULAY, Carine, *La «règle d'or» des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au-delà des différences?*, in *Revue Française de Finances Publiques*, 112, 2010.

SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado, *Direito administrativo geral*, tomo III, 2.^a edição, D. Quixote, Lisboa, 2009.

SOUSA, Rabindranath Capelo,

— *Direito da família e das sucessões: relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino de tal disciplina*, Coimbra, 1999.

— *Direito das pessoas: relatório sobre o programa, o conteúdo e os métodos de ensino de tal disciplina*, Coimbra, 2005.

STELMACH, Jerzy e BROŻEK, Bartosz, *Methods of Legal Reasoning*, Law and Philosophy Library, vol. 78, Springer, 2006.

STIGLITZ, Joseph e ROSENGARD, Jay, *Economics of the public sector*, 4.^a edição, W.W. Northon and Company, New York/London, 2015.

TAPPE, Henning e WERNSMANN, Rainer, *Öffentliches Finanzrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 2015.

TARABAY YUNES, Fany e LEÓN SALAZAR, Aníbal, *La Argumentación en la Clase Magistral*, in *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales* (Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela), 9, 2004.

TAVARES, José F. F., *Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas*, in *Estudos de Contratação Pública – I*, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

TORRE DÍAZ, Francisco, *Hacienda somos todos? Impuestos y fraude en España*, Debate, Barcelona, 2015.

VASQUES, Sérgio, *A evolução histórica do Estado fiscal português*, in *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, vol. II, Coimbra editora, Coimbra, 2011.

VICENTE, Dário Moura, *O Direito comparado após a reforma de Bolonha*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2009 (suplemento).

VIEIRA, Pedro Siza, *O código dos contratos públicos e as parcerias público-privadas*, in *Estudos de Contratação Pública – I*, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

VIÑAS XIFRA, Josep, *Causas para externalizar servicios en la administración*, in *Presupuesto y gasto público*, 66 (1/2012), pp. 167 e ss.

VOGEL, Klaus,

— *Der Finanz- und Steuerstaat*, in *Der offene Finanz- und Steuerstaat: Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990* (org. KIRCHHOF, Paul), C. F. Müller, Heidelberg, 1991.

— *Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes*, in *Der offene Finanz- und Steuerstaat: Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990* (org. KIRCHHOF, Paul), C. F. Müller, Heidelberg, 1991.

— *Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle*, in *Der offene Finanz- und Steuerstaat: Ausgewählte Schriften 1964 bis 1990* (org. KIRCHHOF, Paul), C. F. Müller, Heidelberg, 1991.

VOGT, Marten J. *Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes*, *Beiträge zum Informationsrecht* vol. 32, Duncken & Humboldt, Berlin, 2013.

WEBER, Wilhelm, *Öffentliche Ausgaben in einer langfristigen Wirtschaftspolitik*, in *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 26, 1966.

XAVIER, António Lobo, *O orçamento como lei. Contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito orçamental português*, Coimbra (separata do Boletim de ciências económicas, vol. XXXIII), 1990.

Sites para consulta de conteúdos programáticos das unidades curriculares *

- Escola de Direito da Universidade Católica do Porto:
<http://www.direito.porto.ucp.pt/pt/Disciplinas-Licenciatura-Direito#Introd-Sistema-Financeiro-Fiscal> (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016).
- Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica:
<http://www.fd.lisboa.ucp.pt/site/custom/template/ucptplpopup.asp?sspageid=3331&lang=1&disciplinaid=14C4237&semestreid=4> (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016)
- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra:
https://apps.uc.pt/courses/PT/unit/20921/2361/2015-2016?common_core=true&type=ram&id=1556 (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016).
- Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa:
<http://www.fd.ulisboa.pt/cursos/licenciatura/plano-de-estudos/programas-regentes-e-colaboradores-20152016/> (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016).
- Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Lisboa:
<http://www.ulusofona.pt/licenciaturas/direito/financas-publicas/ULHT500-730> (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016).
- Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto:
<http://www.ulp.pt/licenciaturas/direito/financas-publicas/ULP288-730> (consultado pela última vez em 25 de outubro de 2016).

* Os conteúdos programáticos relativos à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa foram gentilmente cedidos pela Doutora Rita Calçadas Pires.