



Igualdade democrática e despesa pública justa

MARIA D'OLIVEIRA MARTINS¹

RESUMO: O presente texto estabelece uma associação entre a despesa pública e uma certa ideia justiça social e de transformação assumida pela Constituição. A partir daqui esclarece o conceito de despesa pública justa, extraindo dele o efeito transformador que pode trazer para a compreensão dos direitos fundamentais, do Orçamento e do controlo jurisdicional da actividade financeira do Estado.

PALAVRAS-chave: Despesa pública justa; igualdade democrática; reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des Möglichen*); direitos fundamentais; orçamento do Estado.

ABSTRACT: *This text establishes an association between public spending and a certain vision of social justice and transformation assumed by the Constitution. From here on, it clarifies the concept of fair public*

1 Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa | Lisboa- Palma de Cima, 1649-023 Lisboa – Portugal. Email: mariaoliveiramartins@fd.lisboa.ucp.pt.

spending, drawing from it the transformative effect it can bring to the understanding of fundamental rights, of State budget and of the judicial control of the public financial activity.

KEYWORDS: *Fair public spending; democratic equality; reserve of what is financially possible (Vorbehalt des Möglichen); fundamental rights; State budget.*

IGUALDADE DEMOCRÁTICA E DESPESA PÚBLICA JUSTA

1. Igualdade democrática e despesa pública justa

O meu estudo tem incidido, nos últimos anos, sobre a despesa pública, porque me propus descobrir a ideia de despesa pública justa.

Embora desconhecido em Portugal, este tema é tratado em Espanha² e pode ser adaptado à Constituição portuguesa bem como à maioria das Constituições europeias, uma vez que elas estão profundamente enraizadas numa concepção moderna de despesa pública que chama o Estado a uma transformação social que seja capaz de responder aos problemas dos mais pobres dos pobres da sociedade.

É sobre isto que venho falar-vos hoje.

2 *Vide* artigo 31.º, n.º 2 da Constituição espanhola: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Sublinhando esta falha nas Constituições italiana, alemã, francesa, grega e portuguesa v. FERNANDO GARRIDO FALLA, LUÍS MARIA CAZORLA, RAFAEL ENTRENA, RAMON ENTRENA, F. JAVIER GALVÉS, EMÍLIO RECORDER, JUAN A. SANTAMARIA, F. SANTA OLALLA, JOSÉ MARIA SERRANO – *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, p. 740. V. também CRISTINA PAUNER CHULVI – *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*. Madrid, 2001, p. 96.



Na minha investigação descobri uma interessante associação da despesa pública com uma certa ideia justiça social que obriga a reequacionar, em muitos aspectos, a forma de encarar a intervenção pública e a liberdade do legislador orçamental. A partir daqui formulei o conceito de despesa pública justa, correspondente a obrigações de dispêndio para o Estado. Obrigações estas que se prendem com a necessidade de fazer face a compromissos assumidos na Constituição, mas também e sobretudo obrigações que se prendem com a necessidade de erradicação da pobreza extrema e a satisfação de necessidades ligadas com a concretização de uma justiça social que vá progressivamente retirando as pessoas de situações de submissão, exploração, dominação, violência ou carência.

Foi através deste conceito de despesa pública justa que consegui libertar-me da visão economicista imperante nas finanças públicas (que muito desvaloriza, aliás, as finanças públicas como disciplina jurídica) que é tributária da centralidade conferida ao tratamento do défice e dívida pela União Europeia. Este conceito permitiu-me também rejeitar a visão puramente contabilística de despesa que tem, nos nossos dias, conduzido a encarar o gasto público como liberto de qualquer compromisso social.

O caminho para chegar aqui resulta do estudo da história da despesa pública e reflete a descoberta da ideia da igualdade democrática.

A história da despesa pública mostra o longo caminho percorrido de intervenção social do Estado: desde a desconfiança em relação aos pobres (deixando-os entregue à esmola) até ao momento que houve uma clara integração da benevolência na Justiça, favorecendo a Justiça social, muito influenciada pelos pensamentos de Rousseau, Adam Smith e Kant. Mas mais, a história da despesa mostra sobretudo que são as medidas

de apoio aos pobres que estão no centro da grande alteração da intervenção pública: de uma intervenção minimalista para uma intervenção que se quer cada vez mais protectora da dignidade da pessoa, a qual acabou por ser potenciada no século XX³.

Foi através do conhecimento dos grandes debates e linhas de pensamento sobre a despesa pública que aderi ao conceito de igualdade democrática, que é actualmente defendido por Elisabeth Anderson⁴, na esteira da teoria das potencialidades de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, e que parece responder na perfeição às questões colocados pelo mundo contemporâneo. A ideia da igualdade democrática consiste na defesa de obrigações negativas e positivas para o Estado, tendo em vista assegurar a todos os cidadãos condições que os coloquem em pé de igualdade na sociedade, para que todos tenham liberdade e para que todos possam viver a vida que verdadeiramente valorizam.

Superando a teoria de Rawls, muito assente em prestações de bens primários, a igualdade democrática propõe uma métrica diferente de medida da liberdade em sociedade: a liberdade é medida, não em rendimento, mas em potencialidades (*capabilities*). Ou seja, a liberdade é medida na disponibilidade de escolhas e oportunidades que estão efectivamente abertas a todos. É, pois, um pensamento que se insere numa lógica personalizante de desenvolvimento humano, que permite encontrar resolução para problemas que não se resolvem com distribuição de bens primários ou rendimentos (exemplos: caso de mulher com pós-doutora-

3 MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, A despesa pública justa: uma análise jurídico constitucional do tema da Justiça na despesa pública, Coimbra, 2016, pp. 15 e ss.

4 ELISABETH S. ANDERSON, What is the point of equality?, *Ethics*, vol. 109, n.º 2 (jan. 1999), 287-337 (disponível em <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/ElizabethAndersonWhatIsThePointofEquality.pdf>)



mento numa sociedade machista preconceituosa; caso de deficiente motor que não consegue comunicar com ninguém pelo facto de as pessoas se recusarem encará-lo).

O que a igualdade democrática propõe é, pois, a colocação do foco na vulnerabilidade e nas interdependências geradas pela vida social, exigindo que a assistência prestada pelo Estado não seja indiscriminada, mas dirigida primordialmente àqueles que pela sua situação não conseguem ser tratados como iguais e aceder às mesmas oportunidades que os seus concidadãos.

2. Como é que isto se reflecte em termos constitucionais?

Se estas foram as premissas de partida, todo o caminho foi percorrido à luz da Constituição.

A despesa pública justa é uma decorrência da nossa Constituição, a qual adere claramente a uma visão de transformação social. Primeiro, por causa do seu enquadramento cultural, que a encaixa na tradição europeia de integração da benevolência no seio da Justiça e a faz prever a intervenção pública com o objectivo do cuidado aos mais pobres. Segundo, porque a sua génese aponta claramente para uma missão de modificação da sociedade através do cruzamento de ideais marxistas-leninistas, socialistas-democráticos e personalistas. E terceiro, porque o próprio texto – não obstante o apagamento do seu carácter e expressões mais socializantes – aponta para deveres de intervenção e despesa pública, longe de minimalismo liberal: vejam-se os deveres de intervenção pública que resultam seja da interpretação dos artigos 81.º, 84.º e 86.º, seja das normas determináveis que são identificadas pela doutrina constitucionalista no seio dos direitos fundamentais⁵.

5 MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *A despesa*, pp. 287-334.

Apesar de o texto constitucional assumir esta vocação social, a abordagem constitucional tradicional é insuficiente para a construção de uma ideia clara de despesa constitucionalmente imposta, que de alguma forma espelhe a evolução que o gasto do Estado tem sofrido e a discussão de justiça distributiva que se faz em torno do mesmo. Com efeito, a abordagem nos termos tradicionais tem conduzido nos últimos anos, seja a uma politização da decisão de despesa, seja à adoção de uma visão contabilística de despesa que deixa a mão do legislador praticamente livre para alocar os meios económicos ao seu dispor e que apenas permite o questionamento das decisões de despesa que violam clamorosamente os valores constitucionais do Estado de Direito.

Como explicitar então uma ideia de despesa pública que seja expressão das preocupações sociais evidenciadas pela história da despesa pública, pela génese da Constituição e pela letra da Lei Fundamental que claramente abre espaço a esta mesma intervenção social?

Através de uma ideia de despesa pública justa formulada a partir dos limites da reserva do financeiramente possível, uma vez que este é o conceito que nos mostra as prioridades de intervenção do Estado e que descobre os deveres de despesa pública que a Constituição mais claramente assume.

Identificamos em Portugal essencialmente três limites à reserva do financeiramente possível, a partir do texto constitucional:

1. A reserva do financeiramente possível não pode ser imposta, seja perante o direito ao mínimo vital, seja relativamente ao direito a um mínimo de existência condigna. Este é o núcleo da despesa pública justa e inclui os gastos, destinados a assegurar um mínimo de vida condigna para aqueles que não têm outros meios para o fazer. É esta a despesa pú-



blica que resulta do consenso existente em relação ao respeito do igual valor e dignidade de todos;

2. A reserva do financeiramente possível não pode ser invocada perante o conteúdo mínimo dos direitos, liberdades e garantias e direitos fundamentais de natureza análoga, no que respeita às normas determináveis. Isto porque quando conjugada com um direito directamente exigível a partir da Constituição, a reserva do possível nunca poderá conceder liberdade legislativa plena para a definição da despesa pública necessária à concretização dos direitos fundamentais em si mesmos, sob pena de restrição inconstitucional dos mesmos;

3. A reserva do financeiramente possível também não pode ser invocada para impedir a realização de um conteúdo mínimo dos direitos económicos sociais e culturais.

Nestes limites que identificamos à reserva do financeiramente possível, a liberdade do legislador orçamental fica condicionada.

Apenas fora destes constrangimentos substanciais à reserva do financeiramente possível é que a decisão orçamental surge como uma decisão legislativa, com plena liberdade de conformação legislativa. Vale aqui plenamente o regime da reserva do financeiramente possível: os direitos só serão invocáveis na medida da previsão legal e da previsão orçamental e o poder judicial ficará limitado na sua acção por força do princípio da separação de poderes. Isto não significa, porém, que a decisão possa ser tida como arbitrária; pelo contrário, fora dos limites da despesa justa, a decisão sobre gasto público deve ser tida como correspondendo ao exercício de um poder discricionário com limites, estando, por isso, sujeita à fiscalização judicial sempre que se ultrapassarem as fronteiras de legalidade e de constitucionalidade.

3. O efeito transformador do conceito de despesa pública justa de acordo com esta visão de igualdade democrática

A formulação do conceito de despesa pública justa a partir dos limites da reserva do financiamento possível acaba por ter um efeito transformador em vários domínios: direitos fundamentais; compreensão do Orçamento; e controlo por parte do Tribunal Constitucional.

3.1 Compreensão dos direitos fundamentais

O conceito de despesa pública justa altera a forma como encaramos os direitos fundamentais, na medida em que põe em evidência que entre os direitos, liberdades e garantias e os direitos sociais há três níveis distintos de prioridades a atender em termos de despesa pública.

Com o primeiro nível de despesa justa desenha-se a prioridade das prioridades dentro dos direitos, liberdades e garantias. Neste nível encontra-se a despesa que deriva do reconhecimento da dignidade da pessoa humana, lendo-o à luz de uma concepção moderna de despesa, assente numa visão personalista do Homem. É neste nível que se encontra, portanto, o conteúdo mínimo da função de distribuição que o Estado assume – o mínimo dos mínimos. Neste círculo de gastos do Estado inclui-se a despesa pública relativa ao mínimo vital, já reconhecido, de resto, na nossa ordem jurídica, muito por força da intervenção do Tribunal Constitucional.

Mas o mínimo vital que é reconhecido não aquele que em Portugal corresponde ao rendimento social de inserção (RSI). À luz de uma ideia de despesa pública justa, este (RSI) não pode deixar de ser considerado inconstitucional, por se tratar de “um rendimento mínimo tão baixo que só pode ser satisfatório para um vagabundo de pé descalço, que seja feliz



a acampar na praia”⁶. Neste nível de despesa, não pode, assim, deixar de se incluir o gasto público derivado da promoção pública de uma “vida minimamente condigna”, da *minimally decent life* de que fala Cécile Fabre⁷.

Nos termos da nossa Constituição, desenha-se, pois a partir da ideia da protecção da dignidade da pessoa humana, um núcleo de despesa pública que parte da necessidade de acorrer às situações de pobreza extrema, sem que o Estado possa fazer qualquer julgamento moral sobre a conduta do indivíduo que pede ajuda e prova estar nessa situação.

A recente substituição das cantinas sociais por cabazes de alimentos por confeccionar terá alterado este estado de coisas? Penso que com esta medida, o Estado deu um passo importante no sentido de acorrer às necessidades mais prementes dos mais pobres com menos custos. Deu um passo importante, porque melhora em termos de economia, eficiência e eficácia o apoio dado a quem não tem mais do que o RSI. Porém, não posso deixar de reconhecer que fica aquém daquilo que deve fazer para atingir o tal nível da vida minimamente condigna. Com esta medida, o Estado mostra-se paternalista e intrusivo na resolução dos problemas da extrema pobreza (continuando a desconfiar das pessoas, recusando-lhes uma prestação que lhes permita alimentar-se livremente, chegando

6 “Such a low basic income might be satisfactory to footloose beach bums, who might be happy camping on the beach” - ELISABETH S. ANDERSON, *What is the point of equality?*, p. 299

7 *Vide* CÉCILE FABRE, *Social Rights under the Constitution*. Oxford, 2000, *passim*. O direito a uma “vida minimamente decente” incluiria em concreto direito a uma prestação (a quem não possuísse outro meio de subsistência) que tivesse em conta as necessidades sentidas por uma pessoa enquanto ser humano (alimentação, roupa e calçado decente) e por uma pessoa enquadrada numa determinada sociedade (ex. acesso a televisão); o direito a exigir do Estado uma educação que permitisse ter noções de numeracia e literacia funcionais; o direito a exigir cuidados médicos primários (medicina preventiva: vacinas) e cuidados médicos para as pessoas que se encontram à partida abaixo do limiar de pobreza ou, que por virtude do custeamento do tratamento, fiquem nessa posição.

mesmo a querer dominar as preferências alimentares), sem que altere a sua política de atribuição de RSI que é insatisfatória para uma vida decente, uma vez que obriga a escolher entre comer e ter um abrigo. Insistindo numa prestação em géneros, o Estado não prevê sequer que esta distribuição de cabazes seja acompanhada de um subsídio para pagamento de luz e água para confeccionar os alimentos...

Quando falo do direito a uma vida minimamente condigna não digo que se trata de oferecer um rendimento sem condições (até porque o texto da Constituição é tão plástico que tanto permite aderir a um entendimento mais liberal, quanto a um entendimento mais socializante), mas de oferecer um rendimento mínimo a quem nada tem, de modo a que quem dele beneficia possa ser tratado, não como um marginal irresponsável, mas como uma pessoa que merece igual consideração e respeito no seu caminho para a autonomia e responsabilidade.

Não se trata aqui também – sejamos claros – de defender o rendimento básico universal. Esta poderá ser uma ideia interessante para resolver no futuro o problema do desemprego numa sociedade tecnológica muito robotizada, mas de momento não está configurado na Constituição como obrigatório ou como uma realidade que se imponha. Aquilo que a dignidade da pessoa humana impõe é o acesso mínimo a oportunidades que façam com que a vida tenha valor e esse acesso não carece de ser implementado por um rendimento básico universal. Se o legislador quisesse hoje implementar esse rendimento básico universal, poderia fazê-lo, mas essa medida caberia inteiramente no espaço da reserva do financeiramente possível. Ou seja, o legislador poderia implementá-lo, por sua livre iniciativa (sujeitando-se naturalmente aos constrangimentos do Estado de Direito democrático) na medida em que houvesse meios para isso, mas nada na Constituição o impõe.



O que o debate feito em torno desse rendimento básico universal não é porém despreciando. Ele interessa na reflexão quanto ao mínimo dos mínimos a ser considerado como núcleo *a se* da dignidade da pessoa humana, na medida em que questiona o rendimento necessário para que uma pessoa leve uma vida decente, numa sociedade como a nossa. Esse debate deve levar-nos a não estar de bem com a nossa consciência quando nos limitamos a dar aos mais pobres dos pobres pouco mais do que cento e oitenta euros por mês.

Do que falamos então, quando defendemos um rendimento que assegure uma vida minimamente condigna?

De uma prestação – não universal – oferecida a quem não tem comprovadamente outras fontes de rendimento. É o mínimo dos mínimos para quem não tem nada mais. Uma ideia que resultaria do consenso de que ninguém deve ser privado de uma vida que valha a pena ser vivida. É a ideia de que o Estado não pode ficar indiferente à sorte das pessoas que se encontram no seu substrato, devendo, isso sim, promover uma vida em que todas as pessoas se apresentem como seres autónomos, livres de sofrimento, com capacidade de tomar decisões e com a possibilidade de aproveitar as oportunidades que as podem ajudar a realizar-se. A despesa deste núcleo deve ser de inscrição prioritária, até mesmo à frente das despesas decorrentes de leis e de contratos que nos termos da Constituição pareciam ser as únicas limitações ao legislador orçamental.

No segundo nível de despesa justa surgem os direitos, liberdades e garantias a que se deve atender depois de satisfeito o imperativo da dignidade humana. Neste nível encontram-se os gastos que resultam da identificação do conteúdo mínimo de despesa pública para a realização dos direitos, liberdades e garantias e direitos fundamentais de natureza análoga. No âmbito destes gastos identifico como despesa pública cons-

titucionalmente prioritária a que se baseia no carácter determinável de algumas normas constitucionais. Isto porque quando conjugada com um direito directamente exigível a partir da Constituição, a reserva do possível nunca poderá conceder liberdade legislativa plena para a definição da despesa necessária à concretização dos direitos fundamentais em si mesmos, sob pena de restrição inconstitucional do direito. Nesta medida, a actividade do legislador orçamental poderá e deverá ser controlada pelo poder jurisdicional, no sentido deste último aferir da constitucionalidade das escolhas feitas. No que toca às normas de direitos, liberdades e garantias e direitos de natureza análoga, a reserva do possível tolher-se-á, surgindo, as mais das vezes, reduzida a uma reserva geral de ponderação. Esta reserva impedirá o poder judicial de controlar, por princípio, o *como* e o *quanto* decididos pelo legislador orçamental; mas e uma vez que estamos no âmbito das normas determináveis, o controlo judicial será sempre possível. Desde logo, no que toca ao *quando* do direito em causa. Para além disso, no que toca à despesa que resulta destas normas, ela deverá sempre ser controlada quer de acordo com o parâmetros mínimos de respeito pelo conteúdo essencial do direito em causa, quer de acordo com os limites impostos pelo Estado de direito democrático (igualdade, proporcionalidade ou protecção da confiança).

No seio destas normas, a reserva do possível pode estreitar-se ainda mais quando é a Constituição que impõe especificamente ao legislador a adopção de despesas públicas específicas.

No terceiro nível de despesa obrigatória, encontram-se as prioridades do Estado no que toca ao cumprimento dos direitos económicos, sociais e culturais. Este nível corresponde à identificação de um conteúdo mínimo de realização destes direitos. Atendendo a preocupações com a sustentabilidade financeira, defendemos, porém, neste domínio, uma vi-



são que admite necessariamente a uma certa abertura à conformação do legislador orçamental, para que este em cada momento possa adequar as despesas às necessidades e aos recursos do momento.

No que toca à definição do universo de pessoas para quem o Estado deve prestar serviços gratuitamente, propomos a adopção do conceito de *necessidade receptiva* para melhor se compreender este conteúdo mínimo dos direitos económicos, sociais e culturais. Este conceito afasta o igualitarismo puro e adere a uma perspectiva de igualdade complexa, como o defende Michael Walzer, obrigando o Estado a uma permanente e multiforme intervenção, impondo-lhe a prestação de serviços a todos aqueles que demonstrem, quer incapacidade para aceder a eles, quer que sem essas prestações poderiam ficar numa situação de vulnerabilidade ou numa situação que pudesse fazer perigar uma vida condigna.

Na determinação do conteúdo mínimo dos direitos sociais – na parte que corresponde ao terceiro nível da despesa obrigatória – assumimos claramente a superação constitucional de uma visão rawlsiana de distribuição de bens, aderindo à tal ideia de igualdade democrática, já referida, e à uma ideia de Estado de “bem-estar reforçado”, tributário do pensamento de Amartya Sen e Martha Nussbaum, tendo em vista as metas que a Constituição fixa para a intervenção pública⁸. Encarando a

8 JOANNA COAST, RICHARD D. SMITH, e LORGELLY – Welfarism, extra-welfarism and capability: The spread of ideas in health economics, *Social Science & Medicine*, n.º 67, 2008, p. 1192 e WERNER B. F. BROUWER, ANTHONY J. CULYER, N. JOB A. VAN EXEL, e FRANS F. H. RUTTEN – Welfarism vs. Extra-welfarism, *Journal of Health Economics* 27, 2008, pp. 330 e ss. – Para estes autores o contributo de AMARTYA SEN é muito relevante, embora estes últimos autores identifiquem também como sementes deste “bem-estar reforçado” a noção de bens de mérito utilizada por MUSGRAVE ou a ideia de JAMES TOBIN quando se refere a uma certa preocupação de igualdade no fornecimento de alguns bens básicos e serviços ou até mesmo os conceitos de bens primários de RAWLS (*vide* JAMES TOBIN, On limiting the domain of inequality, *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n.º 2, Oct. 1970, pp. 263-277, *passim*).

realização dos direitos sociais dentro da lógica do Estado de “bem-estar reforçado”, consideramos que a liberdade orçamental se tolhe à medida que estas metas ou objectivos constitucionalmente fixados se vão definindo e desenvolvendo. Deixa de se falar em liberdade orçamental máxima, mesmo sabendo que estamos no domínio dos direitos sociais, para se ir amarrando o Estado às metas ou objectivos constitucionalmente já alcançados no sentido da concretização de uma visão de justiça social que vá retirando paulatinamente as pessoas de situações de submissão, exploração, dominação, violência ou carência.

Aquilo que proponho é, pois, que a concretização da Justiça Social seja cada vez mais entendida, não apenas como a realização de normas, mas como a concretização de uma visão substancialista de Justiça Social. A minha proposta é, então, a de que a despesa pública justa seja ancorada numa ideia geral de protecção do conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, tal como ele se vai consolidando na ordem jurídica.

Não se trata aqui de despesismo ou de obrigar o Estado à criação ou a multiplicação contínua de prestações ou subsídios – incompatível com o reconhecimento de uma liberdade de conformação orçamental – mas o de o obrigar continuamente à promoção de esforços – que não são necessariamente sempre traduzíveis em dispêndio público – no que toca ao aumento das potencialidades e do aumento de poder por parte das pessoas.

Defendendo uma visão substancialista da despesa pública, derivada da promoção do desenvolvimento humano, e advogando a existência de um conteúdo mínimo mesmo nos direitos fundamentais *não determináveis*, sustento que o reconhecimento do conteúdo mínimo dos direitos sociais só faz sentido se esses mesmos direitos puderem ter uma leitura dinâmica, reeditando de novo uma certa ideia de proibição de retrocesso: não hesitamos, assim, em afirmar que sempre que o legislador dê



passos na concretização da Justiça Social, no sentido de promover melhorias nas situações concretas das pessoas e de as tirar de situações de vulnerabilidade, deve ficar impedido de colocar as pessoas que estavam protegidas por essa medida numa situação pior do que aquela que já tinha sido encontrada ou até de desprotecção. O objectivo é pois o de impedir que o Estado volte atrás em medidas de protecção às pessoas, em casos que as coloquem em perigo de ficar em situações de submissão, exploração, dominação, violência ou carência.

Esta consideração de um conteúdo mínimo dos direitos sociais, reeditando a proibição do retrocesso, leva-nos até a alargar o âmbito de despesa obrigatória que vislumbramos no seio dos direitos, liberdades e garantias. Aplicando também aí uma visão substancialista que permita ao poder judicial travar a mão do legislador, advogamos que, até mesmo nos casos de restrição desses direitos em que não seja atingido o seu conteúdo essencial, o poder judicial deve poder intervir mais activamente no sentido de garantir a forma como os direitos, liberdades e garantias se vai consolidando no tempo; isto faz com que admitamos que o poder judicial possa ter uma palavra a dizer quanto à reorganização e ao desmantelamento de alguns serviços que o Estado leva a cabo, puramente por razões de poupança (ex. escolaridade obrigatória/ desmantelamento das urgências dos hospitais por razões de poupança)

3.2 Compreensão do Orçamento

A forma como o Orçamento é feito fica também em causa com a perspectiva da despesa pública justa.

Antes de mais, porque à luz deste conceito, o Orçamento passa a ficar sujeito a prioridades que devem ser atendidas. Deixa de se aplicar a lógica que é aplicada até aqui de que só há aumentos de pensões quando se criam folgas orçamentais.

Para além disso, a ideia da despesa pública justa obriga-nos também a rever o entendimento sobre a única fonte de despesa indicada pela Constituição, que é o Orçamento do Estado. Admitimos, desta forma, que os tribunais possam, nalguns casos proferir *sentenças aditivas*, colmatando as falhas do legislador quanto à previsão das despesas que ele deveria ter incluído no Orçamento do Estado, nos termos da despesa imposta pela Constituição ou pela lei. Não obstante a defesa desta ideia, repudiamos todos os excessos que têm sido apontados às *sentenças aditivas* enquanto fontes de despesa: apenas defendemos as *sentenças aditivas* “*a rime obbligate*” à italiana, em casos em que a despesa surge como claramente imposta pela visão que a Constituição sufragou⁹.

3.3 Controlo por parte do Tribunal Constitucional

Em último lugar, destacamos ainda que nem mesmo a forma como encaramos o controlo do Tribunal Constitucional pode ser a mesma depois de considerarmos o conceito de despesa pública justa. De facto, contrariando a tendência de deixar o legislador com a mão livre para decidir sobre o gasto público, a despesa pública justa coloca as decisões orçamentais sob escrutínio jurídico-constitucional. Escrutínio este que deve assentar numa análise das prioridades a que o Estado deve atender e aos recursos disponíveis, de forma a perceber se eles não estão a ser desviados para outras necessidades com menos importância.

Em suma, nada disto significa que a despesa pública não pode continuar a servir os interesses do Estado, como até aqui. O que se impõe é que seja dada uma primazia às despesas que possam aliviar as vulnerabi-

9 MARTINS, 2016, pp. 430-446.



lidades que todos sentimos e que possam contribuir para que as pessoas no substrato do Estado sejam a sua primeira prioridade, de forma a que todos sejam iguais e sejam tratados com igual consideração e respeito.