

# CONTROLE JUDICIAL DA REFORMA ADMINISTRATIVA: A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS DURANTE A TROIKA

*Judicial control of administrative reform: the jurisprudence of the Portuguese constitutional court during troika*

*Control judicial de la reforma administrativa: la jurisprudencia del tribunal constitucional portugués durante la troika*

## RESUMO

O artigo aborda o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e de políticas fiscais tomadas em tempos de crise. Busca-se testar a aplicabilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado e contribuir para a compreensão da judicialização da política pública durante a crise das dívidas soberanas, especificamente as medidas administrativas de corte remuneratório dos agentes públicos. A metodologia adotada foi pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, através de um estudo do caso que visa a compreender a atuação do Tribunal Constitucional português de 2010 a 2014, no controle de constitucionalidade dessas políticas. Tais medidas foram tomadas durante o acordo de resgate financeiro, Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que emprestou €78 mil milhões, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. A jurisprudência de crise foi desenvolvida em graus de permissibilidade com o legislador e culmina com a pontuação e mudança da política inicialmente estabelecida. No seu conteúdo, os julgamentos adotaram a técnica da ponderação de princípios, cuja inerente subjetividade deixa espaço para uma mudança de política. Conclui-se que a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo para a compreensão da participação do Judiciário na política pública, e sua aplicação deve ser testada por pesquisas futuras, considerando outros momentos de ruptura.

**PALAVRAS-CHAVE:** judiciário, políticas públicas, teoria do equilíbrio pontuado, reforma administrativa, política fiscal.

## Clara Meneses

clara.meneses@campus.ul.pt  
ORCID: 0000-0002-5449-3264

Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP/ULisboa)

Submetido 14-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

**Editores científicos convidados:** Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83052>

**ABSTRACT**

*The article addresses the role of the Judiciary in the context of fiscal policies during crisis, under an administrative reform. It seeks to test the applicability of the Punctuated Equilibrium Theory and contribute to the understanding of the judicialization of public policy. The methodology adopted was qualitative, bibliographic and documentary research, through a case study that aims to understand the performance of the Portuguese Constitutional Court from 2010 to 2014, in controlling the constitutionality workers' wages in the public sector. Such measures were taken during the agreement between Portugal and the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund. The jurisprudence of crisis was developed in degrees of permissibility with the legislator and culminates with the punctuation and change of the initial policy. In their content, the judgments adopted the technique of balance of principles, whose inherent subjectivity leaves room for a change in policy. It is concluded that the Punctuated Equilibrium Theory has explanatory potential for understanding the participation of the Judiciary in public policy in times of crisis, and its application should be tested by future research, considering other moments of rupture.*

**KEYWORDS:** *judiciary, public policy, punctuated equilibrium theory, administrative reform, fiscal policy.*

**RESUMEN**

*El artículo aborda el papel del Poder Judicial en el contexto de la reforma administrativa y las políticas fiscales adoptadas en tiempos de crisis. Busca probar la aplicabilidad de la Teoría del Balance Puntuado y contribuir al entendimiento de la judicialización de las políticas públicas durante la crisis de la deuda soberana, específicamente las medidas administrativas de corte para los trabajadores del sector público. La metodología adoptada fue la investigación cualitativa, bibliográfica y documental, por medio de un estudio de caso que tiene como objetivo comprender el desempeño de la Corte Constitucional portuguesa de 2010 a 2014, en el control de constitucionalidad de las políticas. Estas medidas se tomaron durante el acuerdo de rescate financiero, el Programa de Asistencia Económica y Financiera - PAEF, que tomó prestado 78.000 millones de euros de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. La jurisprudencia de crisis se desarrolló en grados de permisibilidad con el legislador y culmina con la puntuación y el cambio de política inicialmente establecido. En su contenido, los juicios adoptaron la técnica de los principios de ponderación, cuya subjetividad inherente deja espacio para un cambio de política. Se concluye que la Teoría del Equilibrio Puntuado demuestra poder explicativo para entender la participación del Poder Judicial en las políticas públicas, y su aplicación debe ser probada por investigaciones futuras, considerando otros momentos de ruptura.*

**PALABRAS CLAVE:** *poder judicial, políticas públicas, teoría del equilibrio puntuado, reforma administrativa, la política fiscal.*

**INTRODUÇÃO**

O presente artigo aborda o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e nas medidas de política fiscal-remuneratória tomadas em tempos de crise. Foi realizada uma pesquisa exploratória, qualitativa, bibliográfica e documental, através de um estudo do caso que buscou compreender a atuação do Tribunal Constitucional - TC português de 2010 a 2014 no controle de constitucionalidade das medidas tomadas em relação ao servidores públicos portugueses durante o acordo de resgate financeiro com a chamada *troika*, formada por Comissão Europeia, Banco Central Eu-

ropeu e Fundo Monetário Internacional.

A origem desse acordo está na crise econômica global de 2008-2009, que atingiu de forma mais grave os países “PIIGS”, acrônimo dado às economias mais vulneráveis do Sul da Europa, formado por Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha. Os efeitos dessa crise levaram Portugal, em 2011, a recorrer à ajuda financeira da *troika*. Então, o respectivo Programa de Assistência Econômica e Financeira (PAEF) emprestou €78 mil milhões em troca da aplicação de medidas de austeridade, com intuito de conter o crescente endividamento e do alto déficit público em relação ao PIB no país. Dentre as medidas mais

polêmicas, estava o corte remuneratório dos trabalhadores do setor público. As decisões do tribunal sobre essas medidas constituem o que se denomina de jurisprudência da crise, e o debate subjacente, tal como apresentado, confrontava direitos sociais postos em restrição e necessidade financeira de cumprimento dos compromissos assumidos com os credores do país.

Aqui tem-se um cenário complexo no qual tensões institucionais entre a função administrativa e a judicante tocam vários campos teóricos. Na maioria das vezes, a questão da judicialização da política pública é estudada pelas Teorias do Estado acerca da Separação de Poderes, ou pelo Direito Constitucional (Maduro, Frada & Pierdominici, 2017; Furtado, 2019; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2009). Nessa linha, em língua portuguesa são frequentes os estudos sobre o impacto da judicialização nas políticas públicas de saúde (Barroso, 2008; Leite & Bastos, 2018; Pivetta, 2014; Silva & Schulman, 2017). Neste trabalho, propõe-se uma abordagem interdisciplinar própria da ciência da administração pública, complementada com análise jurídica do conteúdo dos julgamentos.

Por meio do estudo de caso acima proposto, busca-se testar a aplicabilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado e contribuir para a compreensão da judicialização da política pública em tempos de crise, especificamente as políticas de ajustamento orçamentário oriundas do Memorando de Entendimento assinado pelo governo e a *troika*. Tal estudo se torna mais relevante em face da crise de saúde pública do COVID-19, uma pandemia que causou milhares de mortes e deixará um rastro de crise econômica de enormes

proporções e, no seu âmago, de tensões institucionais futuras sobre as políticas públicas de combate aos seus efeitos.

O presente artigo é dividido em três partes: a primeira aborda o enquadramento teórico proposto; a segunda examina as decisões do TC acerca da constitucionalidade das políticas públicas anticrise, especificamente as medidas de corte remuneratório dos trabalhadores do setor público, que se apresentaram bastante controversas na época (Rodrigues & Silva, 2016; Ribeiro, 2014). Por terem sido polêmicas, e por razões de corte epistemológico, essas foram as escolhidas pois possibilitam melhor examinar a flutuação na atuação do TC nos processos de políticas públicas. Salienta-se que o termo trabalhadores do setor público utilizado equivale a agentes públicos, englobando os servidores públicos, de autarquias e fundações públicas, empregados de empresas estatais, militares, juízes, agentes políticos (presidente, deputados) etc., conforme lista completa do Artigo 19º, ponto 8, da Lei 55-A/2010. A terceira parte discute a participação do TC na formação da política pública, tendo em vista, ao mesmo tempo, o conteúdo jurídico de suas decisões e o enquadramento do TC como ator do processo de políticas públicas, com a utilização do modelo teórico proposto. Esses dois níveis de análise são complementares para a melhor compreensão do caso.

## MUDANÇA E CONTINUIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

A noção de políticas públicas está ligada à administração pública na sua vertente de *policy* que, ao lado das vertentes de *politics*

e de *polity*, configura as três linhas nodais dessa ciência. Esses dois últimos dedicam-se, grosso modo, ao processo político e aos grupos organizados institucionalmente. A dimensão de *polity* refere-se às estruturas político-administrativas que compõem o Estado e que serão responsáveis pelo desenho e pela efetivação da política (Knill & Tosun, 2012; Subirats et al, 2009).

Como percebeu Bilhim (2013), a noção clássica de política pública como curso de ação seguido pelo governo e pelos funcionários públicos com a finalidade de resolver um determinado problema já não satisfaz. É preferível o conceito trazido por Thoenig (2011), em que as políticas públicas são vistas como intervenções de uma autoridade pública e legítima em um domínio específico da sociedade ou do território, percebidas pela transmissão de determinado conteúdo, materialização em algo produzido (*outputs*) e produção de resultados (*outcomes*). Nesse ínterim, a análise centra-se no que a autoridade realmente faz e não no que deveria ser feito.

Como modelo teórico explicativo das políticas públicas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (no original, *theory of punctuated equilibrium*) surgiu na obra seminal *Agendas and Instability in American Politics*, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993). Nesse livro, os autores defendem que as alterações em políticas públicas são incrementais na maioria do tempo, recortada por momentos pontuais de drástica ruptura.

Essa teoria se inspirou na premissa evolucionista, que remonta às teorias biológicas e paleontológicas evolutivas. Como se percebe, ela é compatível com a teoria da sele-

ção natural, mas acrescenta que a evolução ocorre cumulativamente em longos períodos de tempo e, repentina e rapidamente, em curtos períodos de tempo, sempre com relação a momentos de especiação. Nas Ciências Sociais, essa teoria congrega a ênfase na interação das instituições políticas e no processo decisório marcado pela racionalidade limitada.

Um conceito crucial para entender a teoria é o de imagem política (*policy image*), que é como uma política é entendida e discutida. Salienta-se que há a preferência em utilizar imagem política (no sentido de *policy*), em vez de imagem da política pública para evitar a repetição demasiada desse termo. Quando uma imagem é amplamente aceita denomina-se monopólio político, que mantém a estabilidade dos sistemas, até que uma divergência acerca de uma imagem se estabeleça e uma imagem alternativa, com base em novas informações e apelos emotivos, consiga desestabilizar o monopólio (Araújo & Rodrigues, 2017).

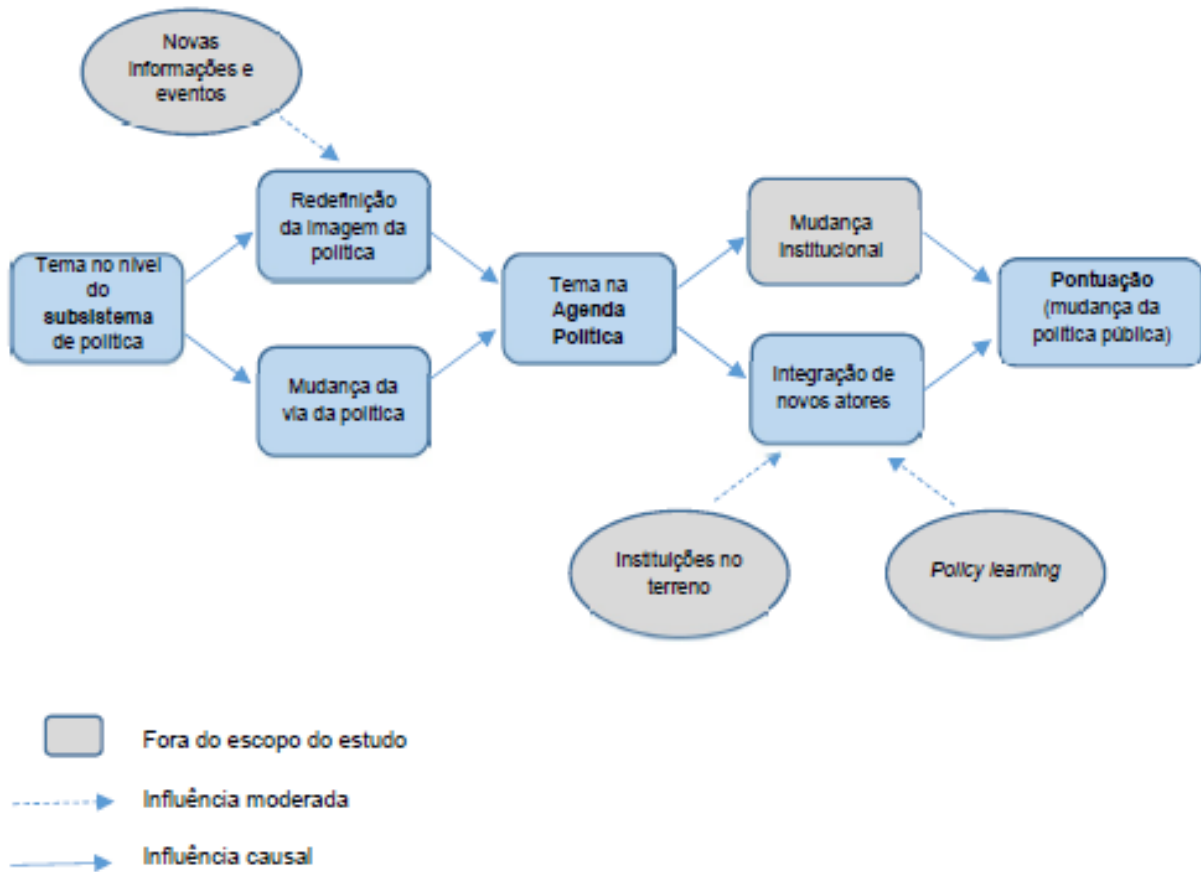
Como a agenda política da sociedade é limitada e só pode se dedicar a alguns poucos temas (*issues*) por vez, estes geralmente permanecem designados a subsistemas de políticas (*policy subsystems*), sob a incumbência de especialistas, que ao mesmo tempo incluem os interessados e excluem os indiferentes, e assim os Estados complexos conseguem lidar com vários temas paralelamente. Mas de tempos em tempos, alguns temas escalam a agenda política e ganham visibilidade. É quando vários participantes se tornam interessados no debate, aumentando a probabilidade de ocorrerem mudanças e rupturas nos subsistemas de políticas, formados basicamente por comunidades de

especialistas, e assim são criados e destruídos continuamente os subsistemas dentro do sistema político (nível do governo) (Baumgartner & Jones, 1993). “Nos subsistemas mais competitivos, a transformação de um monopólio político, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois a novos monopólios e períodos de estabilidade” (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 25). “A mobilização ocorre tipicamente através de uma redefinição da imagem política prevalente. Novos participantes são atraídos para a controvérsia assim que o tema se redefine” (Baumgartner & Jones, 1993, p. 239). A mobilização de entusiasmo geralmente é criadora de nova instituição na lacuna existente, ao passo que a mobilização crítica costuma destruir arranjos pré-existentes. Os subsistemas específicos adquirem o controle sobre a interpretação dos problemas, mas seus temas são alçados de lá para a agenda política maior. Isso pode levar a uma alteração institucional que estrutura a participação.

Denomina-se de via da política (*policy ve-*

*nues*) a jurisdição monopolística ou compartilhada que algumas instituições ou grupos possuem para decidir sobre determinados temas. Importa observar que a separação de poderes e a sobreposição de atribuições/jurisdições representam a existência de múltiplas vias no sistema político, e tornam o controle institucional mais instável do que se designado a uma instituição singular, porque os opositores têm vários potenciais “locais” para promoverem a redefinição da imagem. Assim, as múltiplas vias podem “tanto promover uma oportunidade de mudança quanto ser um inibidor de mudanças” (Baumgartner & Jones, 1993, p. 240). Mais adiante, os mesmos autores esclarecem que eventos dramáticos, a exemplo de importantes decisões da Suprema Corte (referindo-se à americana), geralmente simbolizam o inteiro processo de mudanças para o qual eles contribuem, mas “as causas de mudança são mais complexas que o comportamento de qualquer ator em singular” (Baumgartner & Jones, 1993, p. 242). A partir dessas lições, através da Figura 1 tem-se o seguinte modelo teórico:

Figura 1 - Modelo de análise



Fonte: adaptado a partir de Starke (2016).

Visto o modelo de análise da Teoria do Equilíbrio Pontuado, que norteará a análise da participação do TC no caso concreto, passa-se a examinar o conteúdo do acordo internacional com vistas à austeridade, e o fundamento das decisões do TC a respeito dos cortes salariais da função pública.

#### OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E AS MEDIDAS DE CORTE SALARIAL DA POLÍTICA FISCAL PORTUGUESA

A crise da dívida soberana atingiu vários países europeus, mas alguns, cujas dívidas eram maiores, sofreram mais: Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, que ficaram su-

jeitos a resgate financeiro. Em maio de 2011, Portugal firmou acordo com Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu e esse acordo possui dois documentos principais: o Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, carta do governo português à troika, e o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding – MoU*). Há ainda o *Technical Memorandum of Understanding (TMU)* cujo conteúdo é quase todo composto de definições usadas pela *troika*.

Segundo os documentos, no final de 2010, a dívida pública do país alcançava cerca de 90% do PIB, e a dívida do setor privado che-

gava a cerca de 260% do PIB. Na implementação da política em nível nacional, algumas metas foram cumpridas, outras não, e houve outras em que o governo foi além do que a *troika* estipulava. Aqui focaremos nas metas de diminuição das despesas com pessoal da administração pública, que foram cumpridas e resultaram, dentre outras medidas, no corte de salário e benefícios de agentes públicos.

No Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, destacam-se a informação das seguintes medidas: (a) a redução média em 5% dos salários do setor público em 2011; (b) o congelamento de salários e pensões até 2013, com exceção das pensões mais baixas; (c) a previsão para 2012 de uma contribuição especial incidente sobre as pensões acima de €1.500, ficando isentas as pensões mais baixas; (d) uma política de substituição, apenas parcial, dos trabalhadores que saíssem do setor público, com intuito de reduzir o número de funcionários públicos na administração central em 1% em 2012 e 2013; (e) racionalização da administração pública ao nível das administrações local e regional para reduções adicionais de custos, incluindo a redução do emprego público em 2%/ano (MEFP, 2011, p.1-2).

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Econômica e do Contrato de Financiamento estabeleceu o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e as condições gerais da política econômica para a assistência financeira da União Europeia a Portugal. A decisão da *troika* especifica que o primeiro desembolso do empréstimo fica sujeito à entrada em vigor do MoU. Mesmo antes da assinatura, Portugal já havia cumprido as ações prévias

fixadas no Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras (MEFP), que estão também incluídas no MoU. Os objetivos estão transcritos abaixo:

[...] Reduzir o défice das Administrações Públicas para menos de 10.068 milhões de euros (equivalente a 5,9% do PIB baseado nas projecções actuais [sic]:) em 2011, para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012 e para 5.224 milhões de euros (3,0% do PIB) em 2013, através de medidas estruturais de elevada qualidade e minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis; trazer o rácio da dívida pública/PIB para uma trajectória [sic]: descendente a partir de 2013; manter a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa; apoiar a competitividade através de um ajustamento da estrutura de impostos que seja neutro do ponto de vista orçamental (MoU, 2011, p.2).

Outrossim, há informação de que algumas medidas de redução remuneratória já estavam em vigor desde o início de 2011, antes da assinatura do memorando em maio. Outras foram consubstanciadas nas leis orçamentárias que se seguiram. Segundo Coelho (2017), em 2011, ainda antes da chegada da *troika*, o Executivo decidiu aplicar cortes salariais entre os 3,5% e os 10% nos funcionários públicos com salários acima dos € 1.500. No ano seguinte, os cortes foram alargados aos trabalhadores da administração pública portuguesa com vencimentos acima dos €675 e variavam entre os 2,5% e os 12% (Coelho, 2017, p.50).

A medida manteve-se em 2012 e em 2013, para ser agravada em 2014. Entretanto, o governo comprometeu-se a rever a Tabela Remuneratória Única e criar uma tabela única de suplementos. Embora o discurso político em torno do assunto tenha se firmado no sentido de que os cortes foram imposição da *troika*, e apesar de se reconhecer a pressão que pode ter existido para redução da despesa com a função pública (como será tratado adiante), o memorando obrigou a uma determinada redução dos gastos com pessoal, “mas não indicou explicitamente as medidas concretas que o governo deveria tomar para atingir esse objetivo” (MoU, 2011, p.2; Martins, 2015, p.702). Como era de se esperar, tais medidas geraram intenso questionamento na agenda política macro do país, e as leis orçamentárias que as veicularam foram alvo de judicialização no TC. O próximo tópico cuida da apreciação feita pelo tribunal.

*Controle da política pública pelo Tribunal Constitucional: técnica de ponderação de princípios como parâmetro da jurisprudência da crise*

A análise do conteúdo das decisões do TC é fase necessária para examinar a sua atuação como ator no processo de políticas públicas, mas não suficiente. Tendo em vista o exemplo português, o primeiro ponto é indagar se uma crise econômica grave pode autorizar a adoção, pelos tribunais, de critérios excepcionais para o controle das políticas públicas anticrise. Neste ponto leva-se em consideração a existência de amparo na Constituição da República Portuguesa de um estado de exceção financeiro. Segundo, havendo amparo constitucional para medidas excepcionais, sob quais parâmetros

deve ser exercido o controle de constitucionalidade. Terceiro, qual foi o caminho trilhado pelo tribunal na análise da política fiscal de cortes de salário dos agentes públicos, com finalidade de sanear o erário e pagar a dívida soberana.

Certo é que os desafios que a Corte Constitucional enfrenta em situações dessa natureza são imensos. A tarefa dos juízes constitucionais precisa ser de conciliar a necessidade com a moralidade e juridicidade e zelar para que os fins não justifiquem os meios. A legislação urgente editada para combate à crise que fundamenta um estado de emergência ou de sítio sujeita-se, em um Estado de Direito, ao controle de sua constitucionalidade, fazendo valer o sistema de freios e contrapesos (CRP, Artigo 134.<sup>o</sup>). Esse desafio é maior quando o tribunal se vê diante de uma alegada situação justificadora que não ostenta previsão expressa na Constituição portuguesa, que é a necessidade financeira como motivo apto a restringir direitos sociais.

Em que pese a ausência de previsão expressa, o TC português lançou mão da criação jurisprudencial de um estado de exceção financeira e reconheceu legítimo considerar, como constitucionais, determinadas normas editadas por ocasião desse estado, normas que, com mesmo conteúdo, não seriam consideradas constitucionais em um estado de normalidade, que Urbano chama de “direito de crise, de necessidade ou emergencial” (Urbano, 2013, p.13).

Pode-se apontar alguns dos parâmetros sobre os quais o controle de constitucionalidade deve ser exercido, com a ressalva de que se trata de um rol meramente enunciativo, no qual podem ser acrescentados outros requi-



sitos específicos de adequação que a situação em concreto exigir. Em linhas gerais, apesar de os argumentos dos fatos, por si só, não dispensarem uma exigência de respeito à juridicidade, é certo que, em uma situação urgente e excepcional, existindo dúvida razoável sobre a constitucionalidade de determinada política pública, deve-se optar pela manutenção da norma jurídica no ordenamento. Em poucas palavras, *in dubio pro* políticas anticrise. A presunção de constitucionalidade e juridicidade nas normas emanadas, aqui consideradas as veiculadoras de políticas públicas anticrise, são fortalecidas, e os imperativos de necessidade assumem um peso maior do que o habitual nessa ponderação (Urbano, 2013).

Tendo em conta essa presunção de juridicidade, o juízo de constitucionalidade que incide sobre as normas que contêm medidas anticrise deve verificar a “legitimidade da invocação, por um lado, de uma grave crise econômico-financeira, e, por outro, de certos bens e valores constitucionais capazes de justificar uma atuação diferente da habitual”. Ainda, deve verificar “condições que fundam ou legitimam a assunção de poderes emergenciais” (Urbano, 2013, p.14).

Assim, um olhar atento sobre o contexto político-econômico será essencial, em confronto com as políticas públicas adotadas, de modo que se confere a adequação destas com a finalidade de combate à crise. Se as medidas excepcionais exorbitam dos motivos que a justificam, então devem ser apreciadas de acordo com as normas, o *modus operandi* e os valores típicos do período de normalidade. Para Urbano (2013), um exemplo é o corte permanente de uma prestação social fundamentada em uma crise, tempo-

rária por natureza. Ao mesmo tempo, essa avaliação dos motivos políticos é delicada, e o risco oposto é o próprio julgamento tocar o campo do ativismo judicial e resvalar na interferência entre os Poderes (Barroso, 2008).

Passa-se ao caminho trilhado pelo tribunal na análise da política fiscal de corte de salários, com finalidade de sanear o erário e pagar a dívida soberana. Longe de mostrar-se estável, essa jurisprudência da crise foi desenvolvida em graus de permissibilidade com o legislador e representou um aprendizado institucional. Inicialmente o TC foi mais sensível à situação de necessidade financeira e de cumprimento do compromisso internacional assumido com os credores e, em consequência, mais tolerante com a política fiscal de austeridade adotada. À medida que o tempo foi passando, os efeitos sociais foram sentidos e o legislador acostumou-se a lançar mão dessa política, a tolerância jurisprudencial de constitucionalidade também se degradou.

No período inicial que se seguiu ao acordo da troika, mediante a técnica de ponderação, as decisões do Judiciário consideraram constitucionais os cortes de salários dos agentes públicos, o que, em uma situação de normalidade, teria resultado diverso. Assim, inaugura-se a criação jurisprudencial do estado de exceção financeira (Carvalho, 2013). Percebe-se que esses julgamentos, tendo em conta sua base, seu princípio e sua lógica, fundam-se no neoconstitucionalismo e pós-positivismo jurídico (Sarmiento, 2009; Ribeiro, 2014).

Para Alexy (2003), a teoria dos direitos fundamentais tem como ponto fulcral a diferen-

ça entre regras e princípios. Os princípios são vistos como mandados de otimização, quer dizer, uma determinação de que algo seja feito na melhor medida possível, dentre todas as possibilidades existentes. As regras, por sua vez, devem sempre ser satisfeitas, ou excluídas. Assim é que se diz que os princípios possuem dimensões relativas, regras que operam no “tudo ou nada”. A proporcionalidade possuiria três aspectos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Na lição de Canotilho (1993), os princípios constitucionais espraíam força por todo o sistema normativo.

Abordagem oposta é defendida por Dworkin (2005), ao elaborar um sistema de direitos baseado na ideia de integridade do direito. Por essa teoria, os princípios jurídicos não podem ser vistos como opostos entre si, mas coordenados a partir de uma concepção pública de justiça. Cada princípio, sendo ligado a todo ordenamento de forma integral, traz em si uma dimensão pública e uma dimensão individual. Portanto, seria um equívoco compreender a liberdade como um direito exclusivamente individual, pois a liberdade individual é a finalidade de qualquer ordem pública soberana. Tampouco a assistência social seria um direito exclusivamente coletivo, pois ele só se realiza na esfera do indivíduo, capacitando-o para exercer sua autonomia e liberdade privada (Azevedo, 2012).

O debate sobre a técnica de ponderação de princípios permeia as decisões jurídicas relativas aos chamados *hard cases*. Para os críticos, a utilização da ponderação reduz a interpretação a julgamento e escolha axiológica e não possui racionalidade metodológica. Há risco de que os valores do intérprete não sejam limitados de forma suficiente

quando da utilização desse método (Velano, 2011). Segundo Günther (1995) e Habermas (2012), os discursos podem dividir-se em discursos de justificação – próprios do legislador – e discursos de aplicação – próprios do Judiciário, e apenas os primeiros são fundados primordialmente em valores. Os argumentos fundados em princípios não têm a mesma função e a mesma estrutura dos fundados em valores, uma vez que aqueles têm um caráter deontológico e estes, um caráter teleológico. O Direito exige legitimidade na fundamentação das normas, até mesmo para justificar as sanções, e sua aplicação não se dá diretamente com argumentos éticos, religiosos, morais ou políticos (ou econômicos, acrescentar-se-ia). Com isso, não se quer negar que o Direito reproduz valores sociais, mas julgamentos baseados apenas em torno de argumentos axiológicos carecem de legitimidade (Alvarenga, 2008).

Habermas (2012) também tece críticas à técnica de ponderação apresentada por Alexy (2003), uma vez que, no seu entender, esse balanceamento é irracional e um perigo para os direitos, destituindo-os de força normativa:

Em última instância, apenas normas jurídicas podem ser invocadas em um jogo argumentativo. [...] Um julgamento orientado por princípios precisa decidir qual pretensão e qual ação em um dado conflito é correta – e não como ponderar interesses ou relacionar valores. [...] A validade jurídica do julgamento tem o caráter deontológico de um comando, e não o caráter teleológico de um bem desejável que nós podemos alcançar até um certo nível. (Habermas, 2012, p.259)

O positivismo jurídico é fértil em tentativas de reduzir a interpretação jurídica a fórmulas matematizantes e a modelos prévios de compreensão que comprometem o propósito interpretativo que desejam implementar. De forma semelhante, o método da proporcionalidade tem por substrato último essa mesma característica. Trata os direitos como dados reveláveis a partir de silogismos entre fatos e normas e, em nome de uma pretensão segurança, desautoriza e desabilita a sociedade a compreender e aplicar o direito conforme os conflitos e desafios vivenciados na experiência concreta dos sujeitos do direito (Azevedo, 2012).

O tema, entretanto, está longe de ser pacificado, e nos limites desse trabalho busca-se somente apresentar o debate subjacente acerca do método utilizado pelo TC ao sopesar a necessidade financeira e necessidade de cumprimento dos compromissos assumidos com os credores do país, de um lado, e os direitos sociais postos em restrição, de outro. Outrossim, ressalta-se que a ponderação de interesses, ainda que apresente falhas e inseguranças visíveis e graves, é um método consagrado e seus críticos não lograram apresentar uma alternativa convincente. Dividem-se as decisões do TC em três períodos, a seguir descritos.

#### *Primeiro período: julgamento do Acórdão TC 396/2011*

O acórdão paradigmático desse primeiro período foi o Ac. 396/2011, que examinou o Orçamento de Estado de 2011 (Lei 55-A/2010). A lei havia reduzido de 3,5% a 10% as remunerações dos agentes públicos. Foram incluídas as remunerações de agentes políticos dos cargos dos três poderes, presi-

dente da República, primeiro-ministro, parlamentares, magistratura e Ministério Público (Carvalho, 2012).

O TC entendeu que os salários podiam ser reduzidos, uma vez que em Portugal não há garantia constitucional à irredutibilidade de salários. Um fator crucial é que, dentro do âmbito dos direitos fundamentais, na Constituição portuguesa, os direitos sociais não possuem aplicabilidade imediata (Andrade, 2009). De acordo com o art. 18, liberdades e garantias (arts. 48 a 62) que exigem do Estado uma obrigação de não fazer e possuem aplicabilidade imediata no direito português ficam sujeitas a limites mais acentuados para serem restringidas. Por sua vez, os direitos sociais (arts. 63 a 72), que exigem do Estado uma obrigação prestacional e não possuem a mesma aplicabilidade no direito português, não estão sujeitos a esses mesmos limites (Andrade, 2009; Soares, 2013).

Além disso, o TC declarou que a redução salarial não feriu o princípio da igualdade e o da tutela da confiança, conforme conceitos oriundos da jurisprudência do tribunal (Acórdãos 303/90, 786/96 e 141/2002). Sobre diferenciação de salários entre os setores público e privado, em Portugal há a afirmação de que os primeiros são mais elevados, mas não ao longo de toda a curva da distribuição de salários, e as diferenças remuneratórias entre os dois setores são explicadas em parte pelas características individuais dos trabalhadores (Pipa, 2015).

A alegação era de ferimento do princípio da igualdade, uma vez que, para sanear as contas públicas, foram cortadas as remunerações de férias e natalina dos agentes públicos, sem equivalência com o setor pri-

vado:

(...) problema de constitucionalidade fundado na repartição desigual de encargos públicos com o equilíbrio financeiro do Estado entre, por um lado, trabalhadores ativos do setor público (artigo 21º) e reformados e pensionistas (artigo 25º), a quem foi determinada a suspensão dos subsídios de férias e de Natal e, por outro, os trabalhadores ativos do setor privado, a quem não foi exigido um sacrifício idêntico (Acórdão 396, 2011).

Considerou-se que, ponderados os interesses particulares afetados e o interesse público, a alteração era justificada (Carvalho, 2012). Todavia, há o limite da proibição do excesso: o corte de remunerações recebidas por verbas públicas não poderia ser ilimitado.

#### *Segundo período: julgamento do Acórdão 353/2012*

Em 2012, contudo, sobreveio outro acórdão paradigmático, Acórdão 353/2012, que analisou a Lei orçamentária 64-B/2011 e sinalizou começar a mudar seu entendimento para uma menor tolerância com normas de exceção veiculadoras de medidas anticrise. Foi o alerta do Judiciário de que as políticas excepcionais de restrição a direitos fundamentais tinham que ser marcadas pela transitoriedade, e que o controle judicial zela para que a exceção não se torne regra. A jurisprudência da crise criou nesse momento a “cláusula da transitoriedade temporalmente limitada dos sacrifícios” e firmou que o limite temporal da janela de excepcionalidades seria o final da assistência financeira da *troika*, isto é, até 2014 (Acórdão 353, 2012).

O Acórdão 353/2012 é considerado um divisor de águas, que atribuiu contornos mais restritos à exceção. Desta forma, a política fiscal suspendeu por um ano o subsídio de férias e natal dos agentes públicos para fins de austeridade. Pelo seu entendimento, toda a sociedade, incluídos tanto os trabalhadores do setor privado como do público, deveria suportar os sacrifícios de sanear as contas públicas. Reconheceu-se ainda que para os agentes políticos e administrativos o sacrifício seria um pouco maior em virtude de contarem com direitos de estabilidade e de receberem remuneração do orçamento público. Esse último ponto é considerado o elemento de *discrimen* imprescindível ao cumprimento do princípio da igualdade. Há que existir correlação lógica entre o fator erigido como critério e a discriminação legal. Para averiguar quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar, a doutrina de Mello propõe as seguintes condições:

- a) A primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) A segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrimen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) A terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados (Mello, 1993, p. 211).

Além disso, nesse mesmo acórdão o tribunal firmou que, ainda que seja legítimo desigualar, nos termos acima, essa desigualdade tem que ser proporcional. Destarte, entendeu

que as novas restrições a direitos pelo orçamento aprovado em 2012 para vigorar em 2013 já eram cumulativas aos cortes do ano anterior e, portanto, extrapolavam a igualdade proporcional. Nesse ponto, à semelhança da modulação de efeitos existente no Brasil, o julgamento declarou a inconstitucionalidade da norma, mas salvaguardou seus efeitos até o final do ano, pelo que não teve efeito prático financeiro. A mensagem política era, entretanto, clara: a de que o legislador e o Executivo precisariam encontrar outras formas de diminuir os gastos e de financiar o erário que fossem suportadas por toda a sociedade em vez de penalizar uma categoria específica.

### *Terceiro período: julgamento do Acórdão 187/2013*

A partir de 2013, diante de novas medidas de austeridade que impactaram os agentes públicos, o TC subiu mais um nível na gradação da intolerância com normas de exceção editadas pelo legislador, e passou a declará-las inconstitucionais. Os acórdãos desse ano e do ano seguinte marcam o fim do período de complacência do TC com as medidas anticrise, sendo o Acórdão 187/2013 o paradigmático desse novo momento. A cláusula da transitoriedade temporalmente limitada de sacrifícios foi utilizada para declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas relativas à suspensão do pagamento de férias aos servidores e aos professores contratados e, ainda, da tributação de auxílio-doença e auxílio-desemprego.

O princípio da igualdade, na dimensão proibição do arbítrio, ou princípio proporcionalidade, inicialmente tinha sido considerado

respeitado. Porém, após sucessivos cortes, as restrições de direitos sociais foram consideradas abusivas e desproporcionais. O raciocínio foi de que os empréstimos contraídos pelo Estado português em prol de toda a sociedade deveriam ser pagos com o esforço também de toda a sociedade, como foi procedido com o aumento da carga tributária geral. Segundo o TC, os agentes públicos, por sua vez, colocavam-se em duplo sacrifício, pois, além do aumento generalizado na carga fiscal, suportavam sucessivas reduções salariais, que se revelariam discriminatórias. A esse ponto denominou-se de “limites de sacrifício” (Acórdão 187, 2013, p. 303).

Preocupou-se o TC de que o corte remuneratório dos servidores se tornasse o primeiro instrumento de que o governo lançaria mão para reequilibrar as contas públicas e cortar gastos governamentais. Essa escolha, como bode expiatório, saltava mais aos olhos quando se mostrava ser uma das poucas medidas cumpridas de ajuste. Assim, a mensagem passada pelo TC nesta decisão foi de que, passado um primeiro momento de urgência, em que houve complacência com medidas drásticas e de constitucionalidade duvidosa, o governo deveria buscar outras formas de se financiar. Como de fato foi feito, mediante aumento da alíquota de Imposto de Renda em 3,5%, redução do escalonamento e exclusão ou diminuição de deduções com saúde e educação na declaração do imposto.

Importante observar que o ato de acordo com a *troika* em si, quer dizer, a assunção dos compromissos do Memorando de Entendimento com as instituições credoras pelo governo português, não foi objeto do crivo do TC, mas tão-somente o diploma legislativo

dos orçamentos nesse período. Caso as decisões do TC impedissem ou invalidassem o próprio cumprimento do memorando pelo governo, direta ou indiretamente, poder-se-ia dar ensejo à necessidade do segundo resgate de dívidas, situação fática premente que limitava informalmente a liberdade de atuação do Judiciário quanto ao entendimento jurídico da matéria.

## **PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

É possível examinar as decisões do TC acerca das políticas de corte remuneratório dos agentes públicos a partir da teoria do equilíbrio pontuado. Primeiramente, a política remuneratória em geral fica confiada ao subsistema de especialistas da área orçamentária na administração pública, circunscrita ao Poder Executivo ao nível nacional e às negociações com grupos de interesses da categoria, o que constitui um monopólio de política (Baumgartner & Jones, 1993).

Nesse caso, a mudança da via da política pública é causada pela sobreposição multinível de arenas ou jurisdições, pelo que Cairney (2007) a considera um ponto de contato entre a Teoria do Equilíbrio Pontuado e a Governança Multinível, especialmente no estudo da dispersão do poder do governo central para outros níveis (Bache & Flinders, 2004). As despesas de pessoal passaram a ser discutidas com organismos internacionais representantes de credores, em nível supranacional. As camadas de arenas em torno de um tema abrem janelas de oportunidade para que uma decisão passe.

Outro ponto de contato ocorre com a litera-

tura sobre *policy transfer*, que a complementa, e divide-se em transferência direta coercitiva, indireta coercitiva e voluntária (Dolowitz & Marsh's, 2000). O primeiro tipo, mais próximo da situação do acordo com a *troika*, pode envolver, segundo os autores, um organismo supranacional que pressione o Estado-membro a adotar determinadas políticas e influencie na janela de oportunidade.

Cairney (2007) enfatiza que a imposição pura e simples é rara, e que normalmente ainda sobrarão algum grau de escolha pelo adotante, mesmo que limitada. Essa abordagem “multilentes” entre as duas teorias confere uma explicação mais completa à mudança de política. A inserção do tema na agenda política mais ampla vem da mudança para vias externas ao monopólio inicial, “amplia a participação e foca a atenção em diferentes aspectos do problema” (Cairney, 2007, p. 65).

A ponderação dos mesmos princípios variou: nas primeiras decisões da jurisprudência de crise a “necessidade financeira” de sanear contas públicas obteve maior peso decisório; a partir dos acordos de 2012, no entanto, a igualdade proporcional e a limitação do sacrifício da categoria de trabalhadores obtiveram maior relevo. Isso demonstra uma mudança na imagem da política, que nesse caso ocorreu quase em simultâneo com a integração do novo ator. Essa mudança partiu da imagem de um ajuste fiscal necessário para uma afronta aos direitos sociais albergados constitucionalmente.

Em paralelo, externamente ao tribunal, a imprensa também oscilou entre utilizar a palavra “corte” em vez da expressão “redução da despesa”, o que vinha a constituir a representação do enunciado (Pereira, 2019).

A integração do novo ator constitui-se na participação do Judiciário, instituição que ostenta a característica de inércia, e precisa ser provocada mediante devido processo legal para compor a política pública. O TC, dessa forma, foi chamado a decidir sobre a constitucionalidade da política, ao passo que de regra esse crivo não ocorre, bastando a presunção de constitucionalidade que os atos legislativos possuem e a autoexecutoriedade dos atos administrativos que os seguem. Pode-se dizer que a própria política pública só se perfaz nesse caso com a participação do Poder Judiciário, que tem o condão de alterá-la de forma drástica para desconstituir a decisão orçamentária. A inserção desse novo ator e seus limites de atuação geraram controvérsias que no campo do Direito se denomina de limites do ativismo judicial. Considerando como instituição, estrutura e comportamento, esses precedentes poderiam causar até mesmo uma mudança institucional maior do TC, de abandono da autorrestrição no trato com as políticas públicas e que fogem ao escopo deste trabalho.

## CONCLUSÃO

A Teoria do Equilíbrio Pontuado foi utilizada com o objetivo de compreender a atuação do Tribunal Constitucional português de 2010 a 2014, no controle de constitucionalidade dessas políticas. Essa teoria enfatiza a interação das instituições políticas no processo decisório marcado pela racionalidade limitada, e propõe que as alterações em políticas públicas são incrementais na maioria do tempo, recortada por momentos pontuais de drástica ruptura.

No contexto do corte remuneratório dos agentes públicos, a participação do TC na conformação da política pública ocorreu mediante integração como um novo ator institucional, após o tema dos sacrifícios exigidos de grupos da sociedade com vistas ao acordo com a *troika* entrar na agenda política macro, cujo conflito subjacente o Judiciário é chamado a estabilizar. Esse acesso à formação da agenda dá-se por conta da mudança da via da política, com possível surgimento de janela de oportunidade e, alternativa ou simultaneamente, surgimento de controvérsia tendente à redefinição da imagem da política pública.

A inserção do Judiciário em um tema controverso e inicialmente político leva-o a examinar o tema com códigos próprios, jurídicos, ligados, porém, distintos da economia e da política. Por esse motivo, a segunda parte do texto dedicou-se a examinar o conteúdo das decisões e verificou que os julgamentos adotaram a técnica da ponderação de princípios, cuja inerente subjetividade deixa espaço para uma mudança de política. A participação desse novo agente passa a reger-se, além do discurso consequencialista já posto, pelo prisma da constitucionalidade, isto é, princípio lógico em razão da possibilidade ou não de restrição a direitos sociais em prol do cumprimento internacional.

A explicação técnico-jurídica não é suficiente para explicar a participação do Judiciário na política pública. O tema por si só apresenta ambiguidade própria da lógica política, e sua imagem oscilou entre o discurso da necessidade de equilíbrio fiscal, de cumprimento de acordos internacionais, e à inexigibilidade de sacrifícios continuados pelos agentes públicos e o amparo à igual-

dade proporcional. A jurisprudência de crise do TC desenvolveu-se entre esses polos. À medida que as políticas anticrise foram reiteradas, o TC passou de um período inicial de tolerância, autorrestrição e legitimador do legislador, tendo em vista o período excepcional ao qual o Estado português estava sujeito, a uma atuação interferente que culminou com a mudança da política fiscal e a invalidação dos cortes de salários e a maior proteção dos direitos sociais, já ao final do período da *troika*. Essa última fase termina com a pontuação da política pública, isto é, de interrupção do equilíbrio.

Para os limites deste trabalho, considera-se que a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo para a compreensão da participação do Judiciário na política pública em tempos de crise. Contudo, seria adequado replicar a pesquisa com mapeamento do processo a fim de examinar os eventos históricos mais detalhadamente e compreender como essas dinâmicas ocorreram.

## REFERÊNCIAS

- Acórdão 187. (2013). Acórdão do Tribunal Constitucional n°187/2013. Processo n° 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013, Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadiha. Diário da República, 1.a série-N.° 78, 22 de abril de 2013, 2328-2423.
- Acórdão 353. (2012). Acórdão do Tribunal Constitucional n°353/2012. Processo n° 40/2012, Relator: Conselheiro João Cura Mariano. Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>
- Acórdão 396. (2011). Acórdão do Tribunal Constitucional n°396/2011. Processo n° 72/2011, Relator: Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro. Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html>
- Alexy, R. (2003). Direitos Constitucionais, balanceamento e racionalidade. *Ratio Juris*, 16(2), 131-140.
- Alvarenga, L. C. (2008). Discurso de justificação versus discurso de aplicação: em busca de uma interpretação coerente do Direito. *Direito e Política*, 3(3), 479-493.
- Andrade, J. C. V. de. (2009). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelo de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83), 11-35. doi:10.7458/SPP2017839969.
- Assembleia Constituinte. (1976). Constituição da República Portuguesa – V Revisão Constitucional. Recuperado de: [http://www.parlamento.pt/const\\_leg/crp\\_port/index.html](http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html).
- Aventar. (2011). *Memorando da Troika*. Recuperado de: <https://aventar.eu/2011/05/04/memorando-da-troika-em-portugues/>.
- Azevedo, D. A. de. (2012). *Ao encontro dos princípios: Crítica à proporcionalidade como solução aos casos de conflito aparente de normas jurídicas*. (Especialização em Direito Público). Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.



- Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31–51. doi: 10.1177/095207670401900103.
- Barroso, L. R. (2008). Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*, (13), 17-32.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP.
- Cairney, P. A. (2007). ‘Multiple Lenses’ Approach to Policy Change: The Case of Tobacco Policy in the UK. *Br Polit*, 2(1), 45–68. doi: 10.1057/palgrave.bp.420003.
- Canotilho, J. J. G. (1993). *Direito constitucional*. (6ª ed). Coimbra: Almedina, D.L.
- Carvalho, A. P. (2012). *Crise econômica e redução dos salários em Portugal*. *Observatório Constitucional*. Recuperado de: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-03/observatorio-constitucional-cri-se-reducao-salarios-portugal>.
- Carvalho, O. (2013). O Estado de Necessidade Econômico-Financeiro e Direitos Fundamentais. *Revista InterSciencePlace*, 27(1), 163-213.
- Coelho, C. C. B. P. (2017). O “Novo” Constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, 12(2), 32-75. doi: 10.18838/2318
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-24. doi: 10.1111/0952-1895.00121
- Dworkin, R. (2005). *Uma Questão de Princípio*. (2ª ed.). São Paulo: Martins Fontes.
- Günther, K. (1995) Legal adjudication and democracy: Some remarks on Dworkin and Habermas. *European Journal of Philosophy*, 3(1), 33-54. doi: 10.1111/j.1468-0378.1995.tb00038.x
- Habermas, J. (2012). *Direito e democracia: Entre facticidade e validade* (vol I, 2ª ed.). Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.
- Hall.Furtado, M. (2019). O princípio fundamental da separação e interdependência de poderes e a crise econômico-financeira: O Tribunal Constitucional Português. *Revista Lusófona de Economia e Gestão das Organizações*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10437/9966>
- Infoeuropa Biblioteca (s.d.). *Tradução do Conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Econômica*. Recuperado de: [https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000046743&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA). Publico. (s.d.). Memorando Troika Anotado. Recuperado de: <https://acervo.publico.pt/economia/memorando-da-troika-annotado>.
- J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F.(2008) *Análisis y gestión de políticas pú-*

*blicas*. Barcelona: Editora Ariel.

Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction*. Londres: Palgrave Macmillan.

Leite, I. C., & Bastos, P. R. H. de O. (2018). Judicialização da saúde: Aspectos legais e impactos orçamentários. *Argumentum*, 10(1), 102-117. doi:10.18315/argumentum.v10i1.18659.

Maduro, M. P., Frada, A., & Pierdominici, L. (2017). A Crisis between Crises: Placing the Portuguese Constitutional Jurisprudence of Crisis in Context.. e-Pública: *Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(1), 05-42.

Martins, A. M. G. (2015). Constitutional Judge, Social Rights and Public Debt Crisis: The Portuguese Constitutional Case Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(5), 678–705. doi:10.1177/1023263X1502200503

Mello, C. A. B. (1993). *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros.

Memorandum of Economic and Financial Policies – MEFP. (2011). Recuperado de: <https://aventar.eu/2011/05/04/memorando-da-troika-em-portugues/>.

Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality – MoU. (2011). Recuperado de: [https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000046743&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA).

Pereira, M. A. L. (2019). Crise económica e financeira: O enquadramento da sétima avaliação da troika ao programa de ajustamento português no Jornal de Negócios. *Revista Académica By: Estudos em Comunicação*, 1(28), 1-30.

Pipa, C. M. de A. S. R. (2015). *Diferenciação de salários entre sector público e privado - realidade ou ficção? O caso português* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

Pivetta, S.L. (2014). Direito Fundamental à Saúde: Regime jurídico, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: *Revista dos Tribunais*.

Ribeiro, G. A. (2014). O Constitucionalismo dos Princípios. In: G. A. Ribeiro & L. P. Coutinho (Eds.), *O Tribunal Constitucional e a Crise: Ensaios Críticos* (pp. 69-104). Coimbra: Almedina.

Rodrigues, M. L., & Silva, P.A. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (ESP1), 13-22.

Sarmento, D. (2009). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Silva, A. B., & Schulman, G. (2017). (Des)judicialização da saúde: Mediação e diálogos interinstitucionais. *Revista Bioética*, 25(2), 290-300. doi:10.1590/1983-80422017252189

Soares, H. (2013). Políticas públicas sociais e controle de constitucionalidade: Diálogos

luso-brasileiros. *Revista Jurídica*, 2(31), 149-177. doi:10.21902/revistajur.2316-753X.v2i31.594

Starke, J. (2016). *Generating Policy Change in Situations of Equilibrium: Shifting Discourse Networks in the Case of Wild Circus Animals in Germany*, Master Thesis Sustainable Development, M.Sc. Track: Environmental Governance Academic Year 2015/16, Universidade de Utrecht.

Thoenig, J. (2011). Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness. In B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 185-101). New York: Sage.

Tribunal Constitucional. (2020). *Tribunal Constitucional Portugal*. Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>.

Urbano, M. B. (2013). Estado de Crise Económico-Financeira e o papel do Tribunal Constitucional. *Anais do VI Encontro de Professores Portugueses de Direito Público*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Velano, E. M. (2011). *Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei tributária*. Curitiba: Juruá.