



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
TEMPOS DE COVID-19 UMA ANÁLISE SOCIOJURÍDICA A  
PARTIR DO RIO GRANDE DO NORTE**

**ANA MÔNICA MEDEIROS FERREIRA, RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA, ÉRICA MILENA  
CARVALHO GUIMARÃES LEÔNICIO, KASSINELY SOUZA DE MELO**

**GT 10 ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA E DESAFIOS DE GESTÃO NO PODER JUDICIÁRIO**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## **Controle judicial de políticas públicas em tempos de covid-19: uma análise sociojurídica a partir do Rio Grande do Norte**

**Resumo:** A Covid-19 trouxe o debate sobre o papel do Poder Judiciário na solução de problemas que deveriam ser alvo de políticas públicas a partir do Executivo, bem como ressaltou sua atuação na solução de conflitos federativos. O presente artigo objetivou analisar o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia no estado do Rio Grande do Norte (RN), a partir dos processos distribuídos na Justiça Federal e Estadual entre 13 de março e 13 maio de 2020. A análise foi além do estudo dos pedidos que chegam ao Judiciário e incorporou o alcance e o efeito das decisões em relação às políticas públicas e à atuação dos entes públicos. Ao final, verificou-se uma tendência de crescimento da atuação judicial relativas à Covid-19, com o prolongamento de medidas restritivas, evidenciando-se a crise sanitária, social e econômica. Identificou-se um papel construtivo do Judiciário potiguar com respostas rápidas e complexas.

Palavras-chave: Controle judicial. Políticas públicas. Rio Grande do Norte. Covid-19.

### **Introdução**

O acesso à justiça e o princípio da inafastabilidade da jurisdição são temas de grande discussão na atualidade pois culminam em uma complexidade sem precedentes com o aumento dos conflitos existentes na sociedade, sobrecarregando o Poder Judiciário, responsável primordial pela resolução de tais demandas.

A crise suscitada pela Covid-19, além de ter impactos diretos na saúde, afeta também, de forma sistemática, a economia, a educação e os serviços públicos em geral. Suas consequências, no entanto, são agravadas de acordo com a renda, a localização, o gênero, a raça e a idade das pessoas. A crise sanitária agrava e evidencia as desigualdades já existentes e acaba por criar conflitos e novas necessidades. Os problemas, por sua vez, quando não resolvidos nas respectivas esferas administrativas, acabam por desaguar no Poder Judiciário.

Nesse contexto, ganha destaque a atuação do Poder Judiciário na solução de casos relacionados ao não cumprimento das políticas públicas básicas (saúde, educação, segurança, alimentação, moradia etc.) pelo Estado, bem como em função de lacunas legais agravadas pelas medidas excepcionais. Ainda, na atualidade, presenciamos de forma cada vez mais frequente o movimento de entes públicos municipais e estaduais em busca do Poder Judiciário para a solução de suas demandas, o que se evidencia ainda mais no cenário de pandemia.

Considerando o contexto apresentado, este artigo tem por objetivo analisar o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia da Covid-19 no estado do Rio Grande do Norte (RN). Foram analisados os processos distribuídos na Justiça Federal e na Justiça Estadual entre 13 de março e 13 de maio de 2020. Trata-se de uma análise inicial dos dois primeiros meses de pandemia no RN, inaugurando os estudos acerca da atuação judicial de modo interdisciplinar em um contexto de crise. O enfoque vai além do estudo acerca do tipo de

pedido que chega ao Poder Judiciário, analisando-se também o alcance e o efeito de suas decisões em relação às políticas públicas, observando-se os termos da Resolução nº 313/CNJ.

A seleção das decisões analisadas se deu a partir de determinados critérios. No caso da Justiça Estadual, os processos consultados foram listados em *link* específico, disponibilizado pelo site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte que reunia os números dos processos relativos ao contexto da pandemia. No caso da Justiça Federal, por não haver local específico com processos indicados em seu *site*, foi consultado o Banco de Dados “Ações Judiciais Covid-19” disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e os processos cadastrados no Creta e no PJE/JFRN com a classificação “Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão Covid-19”, listados a partir de uma solicitação *online*. Vale ressaltar que a classificação das ações é atribuída pelo advogado da parte autora no momento do peticionamento eletrônico, sendo utilizada nesta pesquisa sem reanálise, observando-se que tal critério não possibilita a coleta da totalidade de processos relativos ao contexto de pandemia.

Foram analisadas 106 ações judiciais referentes ao período indicado, sendo 31 julgados na Justiça estadual e 75 na Justiça Federal. Foram realizadas análises identificando-se o papel da judicialização das políticas públicas em tempos de Covid-19 e sua aplicabilidade em diversos setores da administração pública no estado do RN. A fim de complementar o estudo, foi realizada consulta aos dados tabulados sobre os processos da Justiça do Trabalho disponibilizados no *site* [datalawyer.com.br](http://datalawyer.com.br), intitulado “Termômetro Covid-19 na Justiça do Trabalho”. Contou-se com o método estatístico de pesquisa como auxiliar e como suporte teórico a pesquisa bibliográfica.

## **1. Controle judicial e a judicialização de políticas públicas no contexto brasileiro**

Antes de entrar na discussão específica acerca do controle judicial de políticas públicas é conveniente lembrar que a Administração Pública se submete tanto a um controle interno, quanto a um controle externo. Em linhas gerais, compreende-se por controle interno ou poder de autocontrole o dever de a Administração Pública anular seus próprios atos, quando praticados em desconformidade com o Direito. O controle externo, por seu turno, corresponde tanto ao controle do Poder Legislativo sobre a Administração, como ao controle jurisdicional, observando-se que no Brasil não se adota o sistema de jurisdição administrativa, mas sim, a unicidade de jurisdição.

Para o aprofundamento do estudo acerca do controle judicial de políticas públicas, Luís Manuel Pires (2009, p. 269) aponta a necessidade de definição de termos como função política e políticas públicas. A função política seria o gênero, enquanto as funções judiciais, legislativa

e executiva consistem em ramificações (PIRES, 2009, p. 269). O fundamento disso seria que, quando houve a criação do Estado, por meio do contrato social, concentrou-se, na figura estatal, o poder político e o jurídico. Cada poder possui as suas peculiaridades, mas não são incomunicáveis, e sim, interligados.

Quanto ao conceito de políticas públicas, podem ser compreendidas como programas de ação governamental que buscam coordenar os meios que estão à disposição do Estado para a concretização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002). “Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato” (PIRES, 2009, p. 285). O conceito de políticas públicas parte da ideia de uma ação a ser executada, e assim, infere-se a competência primeira do Poder Executivo na temática em questão. Fábio Konder Comparato (1998, p. 46) ensina que o órgão jurisdicional foi criado com o intuito de preservar a legalidade e os dispositivos constitucionais, devendo atuar sempre que a política pública fere tais normas. Contudo, é fundamental afirmar que a competência do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas se dá de forma subsidiária em regra, isto é, somente atua quando há omissão ou ineficiência da concretização dos direitos sociais. Cabe ao julgador o dever de compelir os demais órgãos a cumprirem a “prestação necessária à garantia das condições mínimas à dignidade humana” (MEDEIROS, 2018, p. 43). Há que se destacar, portanto, a existência do papel do Poder Judiciário a ser exercido na resolução de conflitos que envolvam problemas públicos aptos a serem resolvidos por meio de estratégias e políticas públicas.

A implementação de uma política requer a aplicação de recursos financeiros, sendo necessária uma atuação responsável por parte dos gestores. Esse, por vezes, é um dos argumentos para a omissão que se reflete em ações judiciais. Nesse cenário, o Poder Judiciário entra em cena desempenhando a função de gestor, aplicando recursos em áreas específicas para a promoção de políticas. Contudo, nem sempre, o Judiciário conhece a fundo a realidade local a partir de seus elementos sociais, financeiros e administrativos. Caso haja uma decisão, por parte do Poder Judiciário, que deixe de considerar um desses ou outros elementos, os danos poderão ser sentidos em outras áreas da política, considerando-se, inclusive, o alto grau de complexidade e a multidisciplinaridade que envolve o tema das políticas públicas.

No cenário de pandemia, os conflitos se aprofundam e o Poder Judiciário, ao gerenciar as crises existentes, tornou-se ator fundamental. Um dos primeiros conflitos envolveu o tema do isolamento social e da competência para atuação na política de saúde, objetos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 672 /DF) proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos atos omissivos e comissivos do Poder

Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 provocada pelo novo Coronavírus. Em decisão liminar, proferida em oito de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) possibilitou aos estados a edição de suas próprias normas sem que as restrições impostas pelos normativos estaduais pudessem ser revertidas pela União. O referido processo evidenciou o conflito federativo, envolvendo a cooperação (ou ausência dela) entre os entes.

Em outro caso, em julgamento à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, em quinze de abril do ano de 2020, o plenário do STF reafirmou a competência concorrente dos entes federados para o combate ao coronavírus, sendo possível à União legislar sobre o tema desde que resguarde a autonomia dos estados e municípios. Diante dos exemplos evidenciados, é possível perceber o papel ativo do Poder Judiciário frente aos conflitos que se apresentaram concretamente na esfera política e social no Brasil. As ações protocoladas durante o período de pandemia acompanharam o aumento do número de decisões proferidas a partir do mês de março de 2020. De acordo com o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNJ, 2020), entre 17 de março e 9 de junho de 2020, foram contabilizadas, no país, 2.449 ações judiciais relacionadas à Covid-19 em tribunais estaduais, federais e Justiça do Trabalho.

O maior número de ações reportadas foi registrado no início do mês de maio de 2020. Os Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Pernambuco e do Paraná lideravam o ranking de processos relacionados à Covid-19 em 1o de junho de 2020, com 677, 510 e 485 ações respectivamente. O maior número de processos classificava-se como Habeas Corpus (668) e Mandado de Segurança Cível (221), evidenciando a relevância dos Remédios Constitucionais enquanto direitos e garantias instrumentais destinadas à proteção de direitos fundamentais no contexto da pandemia. O cenário de pandemia revelou que, cada vez mais, questões de grande repercussão social estão sendo postas nas mãos dos juízes. Entre as mais diversas demandas estão aquelas em que o objeto da lide é a inefetividade da ação do Estado, refletindo-se no fenômeno da judicialização das políticas públicas.

Nesse sentido, Barroso (2012) aponta os fatores que fomentam a judicialização no Brasil, sendo eles: a redemocratização; a constitucionalização; o sistema brasileiro de controle concentrado; a crise de representatividade do sistema majoritário e do parlamento; a preferência dos atores políticos em levar as questões ao judiciário. Quanto ao primeiro ponto, o autor indica que o “judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um

verdadeiro poder político, capaz de valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes” (BARROSO, 2012, p. 24).

O ordenamento constitucional possui um aspecto garantista, típico de um Estado Social, e, dentre as garantias fundamentais, está presente a do acesso à justiça, a qual assegura ao indivíduo uma resposta jurisdicional a sua problemática, ficando vedado ao julgador a recusa em julgar a demanda. Para Barroso (2012, p. 24), a constitucionalização “trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária”. Ou seja, as demandas que antes presididas pelo Legislativo e Executivo agora integram, também, o texto constitucional, ensejando uma pretensão jurídica. Ele explica que “constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito”. Assim, quando uma questão recebe disciplinamento constitucional, “ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial” (BARROSO, 2012, p. 24).

Com respeito ao terceiro ponto, inicialmente, cabe informar que o sistema de controle de constitucionalidade adotado pelo Brasil é o misto, abrangendo o incidental e o principal (MENDES; BRANCO, 2012). Tais situações constituem possibilidades de judicialização, uma vez que, todas as normas devem respeitar o conteúdo constitucional, e, por isso, o controle concentrado de constitucionalidade dá grande margem para discussão em sede judicial.

Como quarto elemento para a judicialização, tem-se a redução da confiança e o sentimento de representatividade no Executivo e no Parlamento. Diante disso, não tendo a quem mais direcionar sua demanda, o cidadão opta pelo Judiciário. Como cenário concreto que revela esse contexto, imagine-se a existência de um Legislativo que não desempenha sua função adequadamente, sendo insuficiente nos debates, bem como na criação das leis. No que tange ao Poder Executivo, constata-se que as políticas públicas não estejam gerando os resultados planejados, provocando, desse modo, um incômodo aos cidadãos, os quais vislumbram o Poder Judiciário como solução (BARROSO, 2012).

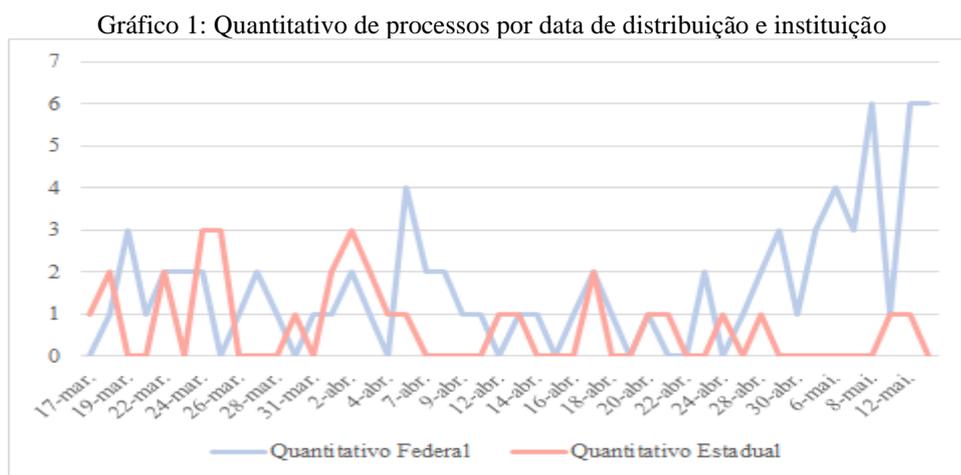
Tal cenário pode ser gerado em hipóteses de ineficiência ou quando um dos Poderes, por qualquer motivo, deixar, deliberadamente, de exercer seu papel. Tais casos se justificam pela possibilidade de desgaste político na deliberação de temas decisivos, a exemplo das questões relativas à pandemia da Covid-19, nas quais o próprio poder estatal pode contribuir, de modo significativo, para o aumento da judicialização das políticas públicas.

O item a seguir apresentará o resultado da análise da atuação dos tribunais potiguares no controle das políticas públicas.

### 3. Análise das demandas judiciais no Rio Grande do Norte: controle ou ativismo?

Nos dois meses analisados nesta pesquisa, do total de processos distribuídos, 70,8% são de competência federal e 29,2% estadual. Das ações na Justiça Federal, observou-se que a maioria se referiu à liberação de valores para auxílio emergencial, que foi previsto pela Lei Federal nº 13.982 de 2 de abril de 2020. Desde então, observou-se uma crescente no número de ações iniciadas por particulares que tiveram o pedido indeferido administrativamente. Quanto aos processos na Justiça Estadual do RN, a maioria deles teve como objeto a suspensão ou paralisação de atividades econômicas e sociais ou a cobrança/suspensão de contratos.

Vale ressaltar que o recorte definido para o estudo considera os dois primeiros meses de crise, momento em que os indicadores de incidência e mortalidade estavam em ascendência no RN (OLIVEIRA, 2020), no entanto, diversos conflitos ainda não se mostravam de forma tão evidente. Nesse sentido, considerando a existência de leitos de UTI disponíveis, por exemplo, ainda não eram recorrentes os processos que tinham como objeto a busca por atendimento. Ou, ainda, neste momento inicial, não eram evidentes conflitos federativos, existindo uma dinâmica relativamente harmoniosa entre os entes, que começou a ser rompida a partir do mês de abril, quando foram publicizadas as primeiras medidas dissonantes entre os entes (SILVEIRA, 2020). O recorte temporal estudado não evidencia um único período de maior atuação do Judiciário, mas sim, diversos momentos de pico sem coincidência temporal entre as duas instituições pesquisadas (Gráfico 1).



Fonte: JFRN / TJRN (elaboração própria)

No caso da Justiça Estadual, por exemplo, um dos momentos de maior atuação foi logo após a publicação do Decreto Estadual nº 29.556, de 24 de março de 2020, o qual estabeleceu novas medidas temporárias de prevenção ao contágio do novo coronavírus no RN, com a suspensão do funcionamento de lojas e atividades comerciais que possuíssem sistema artificial

de circulação de ar, excetuando-se aquelas destinadas à comercialização de alimentos, medicamentos e de atividades essenciais.

Após um período de menor percentual de conflitos judicializados, novo pico se apresentou em momento subsequente à publicação do Decreto Estadual nº 29.600, de 8 de abril de 2020, quando o Governo do RN determinou que estabelecimentos que exploram as atividades de comercialização de alimentos e que utilizem circulação artificial de ar, por ar-condicionado, ventiladores ou similares, não poderiam funcionar aos domingos e feriados. A publicação deste decreto explicitou os conflitos federativos no RN, tendo em vista que os municípios de Natal (Dec. Municipal nº 11.939/2020) e Parnamirim (Dec. Municipal nº 6.216/2020) passaram, a partir desse momento, a disciplinar o funcionamento de estabelecimentos comerciais por meio de normativos municipais que, por vezes, contrariavam as medidas estaduais.

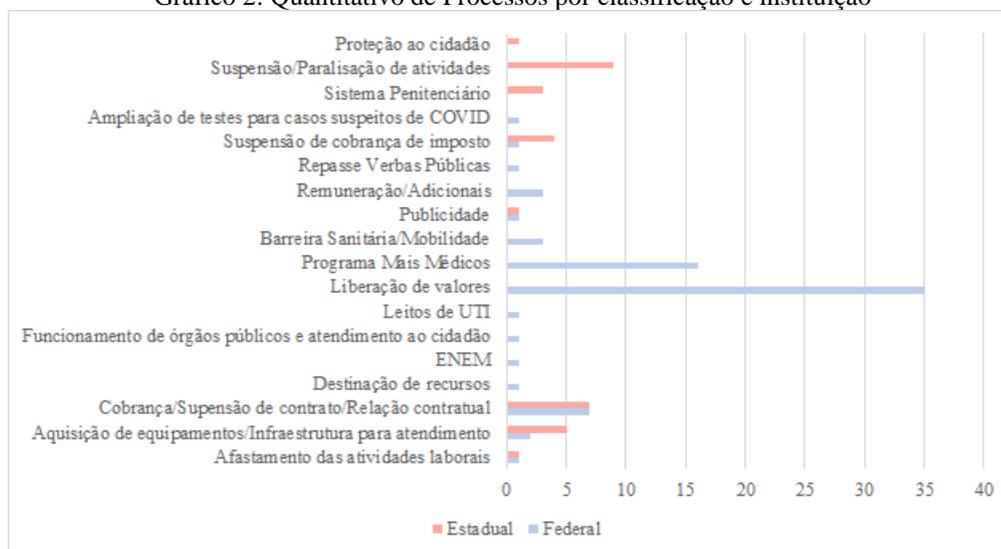
O referido normativo estadual provocou reação direta de grandes redes de supermercados, as quais, judicialmente, obtiveram autorização para a manutenção de seu funcionamento em todos os dias da semana, com base no princípio da livre iniciativa e na Súmula Vinculante nº 38 do STF, segundo a qual compete ao Município fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Nesse sentido, ao estudar os conflitos federativos no contexto de pandemia, Silveira et al (2020) destacaram que, a partir do referido decreto, as possibilidades de cooperação entre os entes no RN, para a gestão da crise provocada pela Covid-19, se tornaram ainda mais distantes. Neste primeiro conflito, o Poder Judiciário se destacou como mediador de interesses, visto que a decisão da 5ª Vara da Fazenda Pública do RN suspendeu trechos do decreto estadual nº 29.600 que proibiam a abertura de estabelecimentos que explorassem as atividades de comercialização de alimentos aos domingos e feriados.

No caso da Justiça Federal, o primeiro pico de ações ocorre logo em seguida à publicação da Lei Federal nº 13.982 de 2 de abril de 2020, que alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC). Além disso, estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública causada pelo coronavírus. Assim, entre os dias 4 e 12 de abril de 2020, verificou-se maior fluxo de processos protocolados.

A despeito dos conflitos federativos anteriormente relatados, a maior parte das ações foi iniciada por pessoas físicas, tendo-se como destaque no polo passivo as pessoas jurídicas de Direito Público.

Novo período de maior procura ao Poder Judiciário Federal potiguar se deu em maio de 2020. Entre os dias 1 e 13 de maio, das vinte ações analisadas, apenas uma não tinha como objeto a solicitação de auxílio emergencial. Desse modo, a maior parte das ações protocoladas na JFRN, e com vinculação à Covid-19, refletia a crise social e econômica provocada pela pandemia (Gráfico 2). Em segundo lugar, apresentaram-se os processos relacionados ao Programa Federal Mais Médicos, considerando-se a necessidade de fortalecimento da rede de assistência para possibilitar a universalização do direito à saúde. Tanto no caso Federal, quanto no caso Estadual, destaca-se uma busca ao Poder Judiciário, em sua maior parte, relacionada ao tema das políticas públicas (Gráfico 2).

Gráfico 2: Quantitativo de Processos por classificação e instituição



Fonte: JFRN / TJRN (elaboração própria)

Na Justiça Federal, 56 das ações foram protocoladas por pessoas físicas e na Justiça Estadual, por sua vez, dos 31 processos analisados, 13 foram iniciados por pessoas físicas, representando 41%. A análise do polo passivo considerou todos os atores demandados em cada ação, de forma que 9 processos, representando 29% das ações da Justiça Estadual tinham o Governo do RN em seu polo passivo e 54 tinham a União no polo passivo em ações na Justiça Federal. Tal resultado aponta para uma baixa procura pelo Judiciário pelos próprios entes federativos, se comparado ao número de processos iniciados por particulares. Tal conclusão pode ser explicada por dois elementos principais. O primeiro é o próprio recorte temporal desta análise, que considerou período em que ainda existiam iniciativas de atuação conjunta entre o ente estadual e alguns municípios. A título de exemplo, cite-se a criação da Comissão Especial de Monitoramento e Enfrentamento à Covid-19 no âmbito do município de Natal, composta pelo executivo estadual do RN e municipal de Natal, a fim de planejar ações voltadas ao

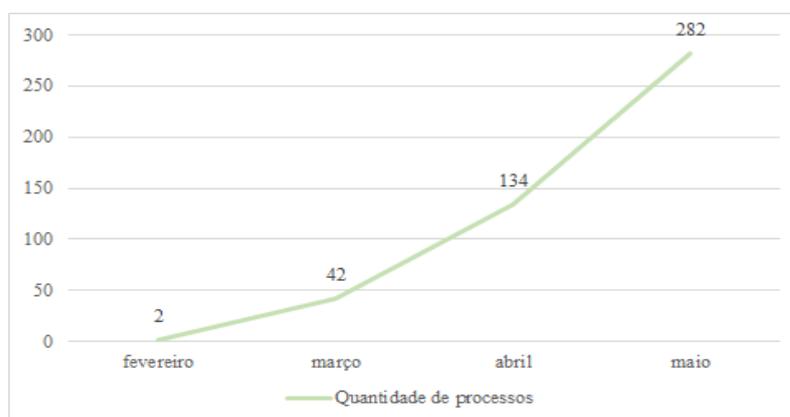
fortalecimento do sistema de saúde e a mitigação dos impactos sociais decorrentes da pandemia, conforme decreto estadual nº 29.582/2020 (SILVEIRA, 2020).

Outro elemento explicativo para tal resultado a ser citado é a atuação do Ministério Público Estadual que, em conjunto com o Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho, atuaram, em âmbito local, diretamente na mediação dos conflitos que envolviam as iniciativas públicas planejadas para o enfrentamento da crise.

Durante o período de realização da pesquisa, após consulta ao portal de notícias do Ministério Público Estadual, foram identificadas 104 iniciativas voltadas ao contexto da pandemia. Dessas, 18 estavam voltadas a particulares, 5 se relacionavam à criação de novos serviços aos cidadãos (como aplicativos), 10 eram medidas internas e 80 estavam voltadas a organizações públicas de nível estadual ou municipal. Dentre as medidas identificadas, foi possível perceber a atuação conjunta entre o Ministério Público Estadual do RN e diversas instituições, como, por exemplo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Defensoria Pública Estadual, em 17 medidas adotadas no recorte temporal pesquisado.

A atuação do Judiciário no RN também pode ser medida a partir de dados da Justiça Trabalhista. Tais dados, contudo, não foram tabulados por este estudo, mas sim, extraídos a partir do portal *Datalawyer*. A busca realizada identificou a existência de 738 processos da Justiça do Trabalho no RN relacionados à Covid-19. Os dados extraídos vão além do recorte temporal desta pesquisa, permitindo compreender o ritmo de atuação das varas trabalhistas no contexto estudado, visto que denotam um aumento significativo das ações judiciais a partir do mês de março, refletindo a publicação do Decreto Estadual nº 29.556, de 24 de março, já referido, que suspendeu o funcionamento de lojas e atividades comerciais que possuíssem sistema artificial de circulação de ar e gerou, como consequência, a redução dos índices econômicos no RN (Gráfico 3).

Gráfico 3: de Evolução do número de processos na Justiça do Trabalho no RN



Fonte: *Datalawyer*. Termômetro Covid-19 na Justiça do Trabalho (2020).

O pico de ações na Justiça do Trabalho do RN ocorreu no mês de maio. Vale destacar também o quantitativo dos assuntos levados à justiça trabalhista. A maioria dos processos é relativa às verbas rescisórias, multa referente à demissão sem justa causa (art. 477 da Consolidação das Leis do Trabalho), FGTS e aviso prévio, ou seja, pedidos comuns em situação de demissão, o que denota a quantidade de relações trabalhistas que foram desfeitas no período.

Além disso, os dados analisados mostram também o quantitativo dos processos por atividade econômica, destacando-se os cinco setores com maior número de processos na Justiça do Trabalho, sendo eles: atividades administrativas e serviços complementares; administração pública, defesa e seguridade social; transporte, reparação de veículos automotores e motocicletas; alojamento e alimentação; e indústrias de transformação.

Após conhecer o contexto inicial de atuação do Poder Judiciário diante da pandemia no Rio Grande do Norte, observou-se a relevância do papel deste ator no controle das políticas públicas, atuando principalmente, em relação aos reflexos sociais e econômicos da crise, além de efetivação de direitos fundamentais. O cenário analisado evidencia que o âmbito judicial se tornou palco para debates sobre temas os quais deveriam ser enfrentados pelas instâncias políticas, quais sejam: Executivo e Legislativo. O que se vê é a transferência desse tipo de discussão para o Judiciário, o qual vai ganhando mais participação direta nos principais dilemas nacionais, incluindo questões especificamente morais, questões de política pública e controvérsias políticas (HIRSCHL, 2009, p. 140).

Ran Hirschl vai delinear o que se chama de as três faces da política judicializada. A primeira constitui em uma “importação da cultura judiciária” (HIRSCHL, 2009, p. 142). Disso, pode-se concluir que aspectos “que antes eram negociados de maneira informal ou não judicial, agora são dominados por regras e procedimentos jurídicos” (HIRSCHL, 2009, p. 142). A segunda face da judicialização da política traduz-se na “expansão da competência de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas” (HIRSCHL, 2009, p. 143). Por fim, a terceira face da judicialização da política diz respeito à utilização do Judiciário para deliberar sobre a “megapolítica”, com a expansão dos limites de atuação do Judiciário no âmbito político (HIRSCHL, 2009, p. 146), isto é, o julgador está tomando ainda mais espaço das competências dos entes políticos.

Em âmbito estadual, foi possível constatar, durante a pesquisa, o reconhecimento de que, em alguns casos, o controle judicial poderá se refletir na expansão dos limites da atuação do julgador. A título de exemplo, é possível colacionar trecho de decisão na qual o magistrado reconhece a exata esfera de sua competência:

Juiz não é prefeito, não é Governador e, tampouco, Presidente da República, de forma que, mesmo que em tese, possa discordar de eventual posicionamento adotado pelas autoridades dos demais Poderes, somente cabe interferência jurisdicional quando o ato reste maculado pela ilegalidade passível de ser auferida com o mínimo possível de subjetividade (Ação Popular nº 0801051-09.2020.8.20.5101. Terceira Vara da Comarca de Caicó/RN. Dje 14/05/2020)

Por outro lado, tal postura não se mostrou uniforme no caso do caso do Rio Grande do Norte, onde foi possível destacar a presença do Judiciário no âmbito político. Tal constatação, porém, refletia a ausência de cooperação entre os entes federados que possibilitasse a criação de soluções compartilhadas para a crise da Covid-19. Em análise a demanda protocolada pelo Estado do RN em face da União Federal, foi possível observar a difícil concertação entre os entes no sentido da implementação de ações de combate à pandemia, resultando em uma atuação de repreensão por parte do Poder Judiciário, que exclamou a necessidade de medidas urgentes frente aos óbitos registrados:

Enquanto as mortes crescem de forma assustadora este juízo se depara com questões de ordem fática que parecem ter que remeter o processo para a sórdida 'vista à parte contrária', em um macabro 'pingue-pongue' processual, enquanto a decisão de determinação da entrega dos respiradores até hoje **não foi cumprida** (Proc. Comum Cível nº 0802567-14-2020.4.05.8400. Primeira Vara da Seção Judiciária Federal do RN. Dje 04/05/2020).

Nesse sentido, em alguns casos, a atuação do Poder Judiciário apresentava-se como solução aos impasses ou ausências deixadas pelo Legislativo e Executivo, tendo em vista que o contexto de pandemia trouxe à tona a necessidade de atuação rápida relativa a questões polêmicas, cuja tomada de decisão se refletia em custos eleitorais. Nesse sentido, destacou Barroso (2010) que, em casos semelhantes, atores políticos, muitas vezes, preferem que o Poder Judiciário atue como instância decisória.

Tomando como base as ações analisadas, foi possível categorizar os reflexos de cada processos em relação às políticas públicas no RN. Tal classificação representa uma tentativa de visualização dos possíveis efeitos do controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário no período estudado (Tabela 01).

Tabela 1: Capacidade de Influência das ações judiciais no RN para as políticas públicas

<b>Categorias dos resultados quanto à capacidade de influência da ação nas políticas públicas</b>	<b>Quantitativo</b>
Alteração da dinâmica interna do órgão	6
Alteração na relação contratual envolvendo ente federado com reflexo na disponibilidade de recurso	1
Colaboração entre os poderes (destinação de recursos financeiros para aquisição de bens no combate à Covid-19)	1
Coordenação da relação entre os entes federativos	1
Efetivação da política pública	66
Manutenção da dinâmica interna do órgão	1
Prestação de Contas e Alteração da dinâmica interna do órgão gestor da política	3
Reconhecimento de inexistência de omissão que justifique a intervenção do judiciário	1

Reflete a possibilidade de revisão ou modificação de contratos essencialmente privados por influência da esfera pública	11
Solidariedade da prestação da saúde reafirmada: necessidade de implementação adequada do instrumento da gestão compartilhada do SUS	1
Não se aplica	14

Fonte: JFRN / TJRN (elaboração própria)

A classificação realizada permitiu denotar que, na maior parte das ações (sessenta e seis), o Poder Judiciário potiguar apenas efetivou a política pública em questão, não havendo interferência ou extrapolação dos limites de sua função típica. Especificamente em relação a estes processos, os pedidos referentes às ações questionavam a decisão do Executivo e buscavam a garantia do direito, previsto em lei, pela via Judicial. Contudo, considerando a observância do Princípio da Legalidade, a atuação do Poder Judiciário se restringiu a efetivar a norma.

No que tange às ações que envolviam entes federativos um ponto interessante é que o intuito principal das demandas, muitas vezes, não parecia ser a vitória no âmbito judicial, mas sim na esfera política e social, isto é, os opositores do governo (em todas as esferas) querem ganhar apoio político, tanto dos seus colegas como da própria população. Isso vai ser tratado como “derrota judicial e vitória política” (TAYLOR e DA ROS, 2008, p. 828). Vê-se que a judicialização da política está intimamente ligada ao uso dos tribunais, principalmente pelos atores políticos, para deliberar sobre demandas que possuem relativo custo eleitoral.

Considerando os dados analisados, o cenário apresentado nesta pesquisa evidenciaria uma postura de ativismo no Rio Grande do Norte? Qual foi o papel de fato exercido pelo Poder Judiciário no contexto de pandemia? Inicialmente, cumpre salientar que o termo “ativismo judicial” foi empregado, pela primeira vez, pelo historiador Arthur Schlesinger, o qual realizou uma pesquisa empírica com os membros da corte do Estados Unidos, distinguindo-os em ativistas e os que optavam pela autocontenção. Na análise do pesquisador, o ativista seria aquele que cuja “concepção do direito abriria espaços para concepções ideológicas”, ou seja, quando as noções subjetivas do julgador forem decisivas no julgamento (LIMA, 2014, p. 164).

Deve-se observar, a título de crítica, que o simples fato de a decisão judicial interferir em outra esfera de Poder, seja Legislativo ou Executivo, não necessariamente ocorrerá o ativismo, visto que o Judiciário é responsável por fazer o controle de legalidade, havendo de revogar qualquer ato/norma que não esteja de acordo com os parâmetros constitucionais (controle difuso ou concentrado).

Um debate fundamental à análise dos resultados desta pesquisa contrapõe-se ao ativismo judicial: a autocontenção. Esta, conforme Luís Roberto Barroso, consiste na “conduta pela qual

o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes”, demonstrando, assim, uma postura mais tímida do magistrado (BARROSO, 2010, p. 11).

Os resultados encontrados no RN, por sua vez, evidenciaram o Poder Judiciário como ator de destaque no contexto da Covid-19. O estudo demonstrou a alta demanda por meio das ações protocoladas para tratar dos mais diversos objetos relacionados à pandemia. Esta constatação reflete uma dinâmica a partir da qual as demandas transitam do Executivo para o Judiciário. Por outro lado, os resultados das ações ecoam uma postura de autocontenção do Poder Judiciário potiguar. A autocontenção e um aparente não protagonismo do Judiciário no RN não significou a sua ausência nessas questões, muito pelo contrário. O Poder Judiciário local cumpre a relevante tarefa de exigir que as respostas administrativas à Covid-19 sejam além de efetivas, motivadas e que as motivações sejam razoáveis.

As decisões analisadas denotavam a percepção dos julgadores acerca da especificidade da crise e sensibilidade das medidas adotadas, transparecendo a ideia de que, ao exercer sua função típica, o Judiciário poderá influenciar na realidade local com reflexos nas dimensões social, financeira e administrativa.

## **Conclusões**

No Brasil, o cenário de incertezas e a constatação do grande risco de perdas de diversas ordens geraram insegurança de atores do Poder Público, mercado e sociedade civil, diante da crise suscitada pela Covid-19. É sabido que o país possui uma litigiosidade judicial alta, mesmo em contexto de normalidade (AMB, 2018). Porém, o objetivo da pesquisa foi analisar no âmbito do estado do Rio Grande do Norte (RN) as demandas daqueles que buscaram o Poder Judiciário para proteger seus interesses ou para promover o que consideram a melhor resposta à crise. Diversos exemplos foram citados ao longo do texto.

Observou-se que, no estado do RN, os órgãos judiciais se preocuparam com a criação de mecanismos voltados à transparência e controle da atuação institucional no cenário da Covid-19, o que contribuiu para evidenciar o papel de protagonismo do Poder Judiciário na gestão da crise. Quanto às ações levadas à apreciação do Judiciário, a maioria dos casos envolveu, até o momento do recorte temporal, a efetivação de políticas públicas, gerando o questionamento acerca dos motivos que levam os atores políticos a judicializar esse debate.

É importante destacar que, conforme demonstrado, alguns dos temas discutidos no âmbito judicial poderiam ser resolvidos pelos poderes Executivo e Legislativo sem a intervenção do Judiciário. Ainda, questões políticas poderiam ser solucionadas a partir da criação de mecanismos de governança ou de estratégias de cooperação entre os entes. Foi

possível, também, verificar a tendência de crescimento da atuação judicial, especificamente de questões relativas à Covid-19, ao passo que as medidas restritivas se prolongaram no tempo e que a crise sanitária, social e econômica se tornou mais evidente, notadamente entre os meses de março a maio do ano de 2020. Também foi possível constatar a atuação proativa por parte do Ministério Público do RN.

Diante dos resultados que surgem na primeira fase dessa pesquisa, já se encaminha o entendimento de que na maioria dos processos analisados não há por parte dos juízes uma deturpação do uso do controle judicial no RN e que, em geral, o Poder Judiciário atua de modo a sanar possíveis ilegalidades, obscuridades ou lacunas às leis, decretos e atos normativos levados à análise judicial.

Foi identificado um papel construtivo por parte do Poder Judiciário potiguar nos contextos que impuseram respostas rápidas e complexas por parte da Administração e particulares. Ainda que pautado na autocontenção, revelou-se o ator determinante no controle de políticas públicas no contexto da crise sanitária, focado na efetivação de direitos fundamentais e, suas decisões foram centrais para as respostas necessárias durante o período analisado, bem como para a harmonização dos conflitos sociais e políticos evidenciados no contexto da pandemia.

## **Referências**

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **O uso da Justiça e o litígio no Brasil**. 2018. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Pesquisa-AMB-10.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. 2010. Disponível em: <[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao\\_democracia\\_e\\_supremacia\\_judicial.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constituicao_democracia_e_supremacia_judicial.pdf)>. Acesso em 22 mai 2020.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em 22 mai 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 mai 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. **Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em 22 mai 2020.

CNJ. **Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em 10 anos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88612-demandas-judiciais-relativas-a-saude-crescem-130-em-dez-anos>>. Acesso em 22 mai 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Brasília: 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>>. Acesso em 22 mai 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em 22 mai 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão**. 2020. Disponível em: <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/coronavirus-covid19/acoes-judiciais>>. Acesso em 10 jun. 2020.

DATALAWYER. **Termômetro Covid-19 na Justiça do Trabalho**. Disponível em: <<https://www.datalawyer.com.br/dados-covid-19-justica-trabalhista>>. Acesso em 02 jun 2020.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. Ativismo Judicial: Por uma delimitação conceitual à brasileira. **Confluência – revista interdisciplinar de sociologia e direito**, vol. 12, n. 2, p. 106/128, Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/121>> Acesso em 22 mai 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, 2010.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533/6027>>. Acesso em 22 mai 2020.

LIMA, Flávia Santiago. **Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF**. Curitiba: Juruá, 2014.

MEDEIROS, Leonardo Júnior. **Processo Estrutural Consequencialista: a intervenção judicial em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Angelo Giuseppe Roncalli da Costa. **Casos e óbitos por COVID-19 no Rio Grande do Norte: quando chegaremos ao pico da epidemia?** Publicações do Laboratório de Inovação Tecnológica em Saúde. 2020. Disponível em: <[https://covid.lais.ufrn.br/publicacoes/Analise\\_Tendencia\\_Casos\\_Obitos\\_09\\_06.pdf](https://covid.lais.ufrn.br/publicacoes/Analise_Tendencia_Casos_Obitos_09_06.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos. **Direito à saúde: Ativismo Judicial, Políticas Públicas e Reserva do Possível**. Curitiba: Juruá, 2015.

SILVEIRA, Raquel et al. **Governança metropolitana em tempos de pandemia**. In: CLEMENTINO, Maria do Livramento; ALMEIDA, Lindijane; SILVA, Brunno (Orgs). **Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles núcleo Natal**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

TAYLOR, Matthew M; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152582008000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582008000400002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 22 mai 2020.

VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe; SILVA, Alexandre Garrido da. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial. *Versus: Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE*, v. 02, p. 74-85, 2009.