



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 15 – SOCIEDADE CIVIL E ESTADO EM TEMPO DE CRISE POLÍTICA

### O STF E A PANDEMIA DA COVID-19: A JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA

Lilian Rita de Macedo Zorzetti Camara/FGV

#### Resumo:

O fenômeno da judicialização não é recente no Brasil. A literatura sobre o tema aponta que a judicialização da política pode ser entendida como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos Poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida por atores políticos sociais como falha, omissa ou insatisfatória. No Brasil, esse fenômeno vem tomando destaque desde a promulgação da Constituição de 1988, trazendo consequências importantes (OLIVEIRA, 2019). Diante da ineficiência do Estado em garantir o mínimo de dignidade e de direitos necessários à população, sobretudo no que tange à saúde, direito este ligado à vida e à dignidade humana, observou-se o fenômeno da individualização do acesso às políticas públicas através da justiça. Durante a pandemia de Covid-19, observou-se um conjunto de controvérsias em relação à atuação do Executivo Federal e uma maior atuação do Supremo Tribunal Federal no que se refere às decisões sobre políticas de enfrentamento à pandemia. Este estudo objetivou identificar os impactos e os efeitos da judicialização das políticas no atual cenário da pandemia da Covid-19, mais especificamente, observando a atuação do STF em relação ao caso. Este artigo apresenta um estudo empírico acerca dos argumentos utilizados pelos ministros do STF em sua decisão e de suas tipologias. Verifica-se que as decisões versam sobre um conjunto finito de questões, tais como o reforço ao direito à saúde dos cidadãos, a autonomia dos estados e municípios para o desenho autônomo de estratégias de enfrentamento à pandemia e o conflito relativo à condução das políticas pelo Governo Federal.

**Palavras-chave:** Judicialização da política. Covid-19. Supremo Tribunal Federal.

## **INTRODUÇÃO**

A literatura sobre o tema aponta que a judicialização da política pode ser entendida como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos Poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida por atores políticos sociais como falha, omissa ou insatisfatória. O fenômeno da judicialização não é recente no Brasil como se parece. No Brasil, esse fenômeno vem tomando destaque desde a promulgação da Constituição de 1988, trazendo consequências importantes (OLIVEIRA, 2019). Diante da ineficiência do Estado em garantir o mínimo necessário para propiciar a dignidade e os direitos à população, sobretudo no que tange ao quesito saúde, constatou-se o fenômeno da individualização do acesso às políticas públicas através da justiça. Durante a pandemia da Covid-19, observou-se um conjunto de controvérsias em relação à atuação do Executivo Federal e uma maior atuação do Supremo Tribunal Federal no que se refere às decisões sobre políticas de enfrentamento à pandemia (LUI et. al 2021).

O Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, é o ente historicamente responsável por desenhar, financiar e coordenar as políticas públicas de saúde no país. Nesse sentido, a omissão desse órgão ao seu papel de coordenador nacional do sistema de saúde criou, por sua vez, um sistema altamente fragmentado, descoordenado e desigual.

Este trabalho objetivou identificar os principais impactos e os efeitos da judicialização das políticas no atual cenário da pandemia da Covid-19, mais especificamente, observando a atuação do STF em relação ao caso. Dessa forma, este trabalho toma como referência o estudo das pesquisadoras Vanessa Elias de Oliveira e Lígia Mori Madeira no artigo “Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19”, onde foram analisadas ADIs, ADPFs e ADOs no ano de 2020, do primeiro ano da pandemia, bem como apresentados alguns resultados de ações então apreciadas.

O presente estudo apresenta um avanço nos achados de Oliveira e Madeira (2021) dado que apresentaremos um estudo empírico acerca dos argumentos utilizados pelos ministros do STF em sua decisão e de suas tipologias, de modo que as perguntas que esse trabalho procura responder são: quais as justificativas utilizadas pelos ministros do STF na apreciação das ações interpostas sobre a Covid-19? E qual o papel do STF na condução da pandemia da Covid-19?

A partir dos achados de Oliveira e Madeira (2021) já é possível antecipar que o papel do STF na condução da pandemia difere do *modus operandi* da judicialização costumeira, uma vez que a Corte tem se posicionado muitas vezes de modo contrário às ações do Poder Executivo Federal. Resta compreender agora quais foram as justificativas utilizadas pelos Ministros do STF e discutir que implicações as ações do STF tiveram na condução das políticas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

O desenho metodológico baseou-se no estudo de Moraes e Camino (2016). Nele, os autores dedicam-se a compreender quais foram os argumentos utilizados pelos ministros da Suprema Corte quando esta reconheceu a união homoafetiva como entidade familiar, imprimindo novos rumos à causa

dos movimentos homossexuais no Brasil. Verifica-se, no nosso estudo, que as decisões versam sobre um conjunto finito de questões, tais como: o reforço ao direito à saúde dos cidadãos; a autonomia dos estados e municípios para o desenho autônomo de estratégias de enfrentamento à pandemia; e o conflito relativo à condução das políticas dada pelo Poder Executivo Federal.

É também importante apontar que, desde o primeiro momento quando a OMS declara a pandemia, o Executivo Federal tem se mostrado completamente contrário às recomendações da referida instituição internacional e avesso à implementação de medidas restritivas à circulação de pessoas, fechamento do comércio e suspensão das atividades escolares, bem como em relação à adoção de medidas mínimas de segurança e de distanciamento seguro, impulsionado inclusive pelos exemplos do principal representante do Executivo (ABRÚCIO et al, 2020).

Quanto à adoção de medidas não farmacológicas para enfrentar a pandemia, o Supremo Tribunal Federal reforçou o princípio da autonomia dos entes federados já presente na Constituição Federal, considerando que os estados e os municípios têm competência concorrente para atuar em questões sanitárias e podem estabelecer medidas restritivas para combater a pandemia sem aval do Governo Federal (LUI et. al 2021). Essa medida foi a primeira ação do STF no sentido de orientar a condução das ações de enfrentamento à pandemia. Ao longo dos anos de 2020 e 2021, um conjunto de decisões deferidas pelo STF alterou, de modo significativo, a forma com que o Estado brasileiro tem enfrentado a crise sanitária, tornando a Suprema Corte um ator importante no desenho das políticas de combate à pandemia.

Visto que a literatura sobre judicialização vem apontando que a procura desenfreada pelo Judiciário não apenas abarrotava o sistema que, por si só, já se mantém com a característica tradicional de morosidade, como desconecta os Poderes Executivo e Legislativo de suas funções típicas, colocando em risco a democracia brasileira, uma vez que o Poder Judiciário não é a via adequada para o cidadão cobrar pela implementação das políticas públicas (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021)

Para isso, analisou-se as justificativas das decisões dos Ministros do STF que diziam respeito à condução de políticas de enfrentamento à pandemia. Serão abordadas algumas das decisões proferidas pela Suprema Corte, uma vez que, diante desse cenário, mais de 8.000 decisões foram proferidas pelo STF até maio de 2021. Em relação às tipologias, destacam-se: decisões que pautam sobre a Lei de Acesso à Informação; a flexibilização da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal); decisões sobre leitos de UTI; sobre a resistência do governo contra as medidas de isolamento social; decisões sobre a suspensão de realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro. Além dessas, a Suprema Corte também foi acionada para tomar decisões sobre o calendário do plano nacional de vacinação e sobre a obrigatoriedade da vacinação.

De forma preliminar, conclui-se que o STF se constituiu um importante ator no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil (OLIVEIRA;

MADEIRA, 2021). Em relação às justificativas utilizadas pelos Ministros em suas decisões, identificou-se que estas se ampararam nas diretrizes tecno-científicas apresentadas por órgãos como Ministério da Saúde, Organização Mundial de Saúde e Fiocruz em contraposição às ações tomadas pelo Executivo Federal. O constante acionamento do STF por atores do Executivo, Legislativo e da sociedade civil na crise da pandemia o consolidam como uma arena de conflitos e decisões sobre o desenvolvimento das políticas públicas.

### ***PAPEL DA JUDICIALIZAÇÃO NAS DECISÕES DO STF***

Texto Temos visto nos últimos anos uma presença do Poder Judiciário como ator relevante no processo de decisão das principais políticas públicas. Essa judicialização do jogo do poder nos conflitos entre os interesses do governo e os de oposição fazem com que o STF se torne um protagonista de todo o processo decisório no país. Essa atuação do judiciário, mais precisamente do STF, tem correlação tanto com a estrutura do processo democrático brasileiro, quanto com a dinâmica política da própria conjuntura (RIBEIRO; ARGULHES, 2019).

De acordo com Ribeiro e Argulhes (2019), a decisão de mobilizar o Supremo tem sido uma ferramenta estratégica substancialmente relevante para viabilizar o jogo político nos dias atuais, sendo que essa atuação do STF, no processo decisório, viabiliza que vários atores de posicionamentos antagônicos tenham em comum esse “recurso” para fazerem valer seus posicionamentos políticos e estratégicos, permitindo, inclusive, a presença de atores coletivos =e individuais em seu ecossistema. Essa participação no processo decisório acaba se tornando mais complexa do que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), criando o termo “judicialização da política”, bem como é possível visualizar os fatores que podem descrever a intensidade do STF no processo decisório, além de descrever as tipologias de sua atuação no cenário político. Assim, a judicialização pode abranger, em situações mais extremas, tanto o resultado de ações do domínio duplamente coletivo, através de um ator coletivo relevante demandando e conseguindo decisões coletivas do STF, quanto duplamente individuais, quando temos um caso de um parlamentar isoladamente inquerindo algum tipo de mandado de segurança ou até mesmo a atuação de um determinado ministro afetando o processo decisório (OLIVEIRA, 2019).

Conforme Ribeiro e Argulhes (2019), um indicador que tem sido utilizado como termômetro para a judicialização da política é a correlação com o número de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI). Essas ADIs permitem que uma quantidade de atores políticos possa contestar determinadas decisões diretamente em um tribunal superior, evitando o lento e complexo fluxo processual dos tribunais inferiores, já saturado em sobrecarga, além de viabilizar algum tipo de decisão judicial com efeitos gerais, imediatos e vinculantes. Ou seja, a judicialização faz com que se crie um processo ou fluxo onde os tribunais e os juízes se consagrem atores e protagonistas de políticas públicas elaboradas

por órgãos dos poderes Legislativo e Executivo. Assim, essa ferramenta ou recurso acaba sendo “acionada” de forma a protelar ou reverter algum tipo de decisão realizada pelas instituições do Legislativo e Executivo pelos seus “perdedores” especialmente pelas ADIs, ou seja, as ações diretas de inconstitucionalidade acabam se tornando indicadores correlatos de quando o STF é utilizado como ator de veto.

Essa estratégia de uso do STF na judicialização da política, de acordo com Elster (2007), tem as seguintes origens:

- a) Tática de Oposição: trata-se da forma predominante e mais usual da judicialização da política, quando os opositores de uma determinada política pública acionam o judiciário como estratégia de retardar, impedir, desacelerar, ou seja, de dificultar a publicação ou a efetividade de alguma determinada lei ou política pública, mesmo quando as chances de vitória no uso de um “poder de veto” sejam escassas. mas, de qualquer forma, contribuem para se criar até mesmo uma manipulação da opinião pública em relação a um posicionamento político;
- b) Arbitragem de interesses em conflito: trata-se da contestação de políticas que poderiam alterar regras e procedimentos que acabariam prejudicando determinados interesses; e
- c) Instrumento de governo: seria o evento quando o STF é acionado justamente por meios dessas ações diretas de inconstitucionalidades – ADIs – para superarem impasses do Poder Legislativo ou, principalmente, para que o STJ aja a favor dos interesses do governo.

Dessa forma, somente o fato de existir a possibilidade do acionamento de um tribunal como ator de veto, por si só, altera a dinâmica entre os atores das instituições majoritárias. Ou seja, a combinação explosiva de atores credenciados a utilizar o Poder Judiciário e o aumento do leque de instrumentos processuais à disposição desses atores fazem com que a probabilidade de judicialização da política se eleve substancialmente.

Taylor e Da Ros (2008, p. 830) defendem que o judiciário, portanto, acaba sendo um recurso político extremamente relevante a ser mobilizado pelos atores que possuem uma variedade de motivações na transferência das decisões majoritárias ao Poder Judiciário, sendo as seguintes:

- a) Vetar uma decisão majoritária;
- b) Sinalizar preferências a outros atores ou à própria população;
- c) Retardar ou protelar a tomada de decisão;
- d) Coordenar ações;
- e) Arbitrar conflitos; e/ou
- f) Promover uma determinada política pública.

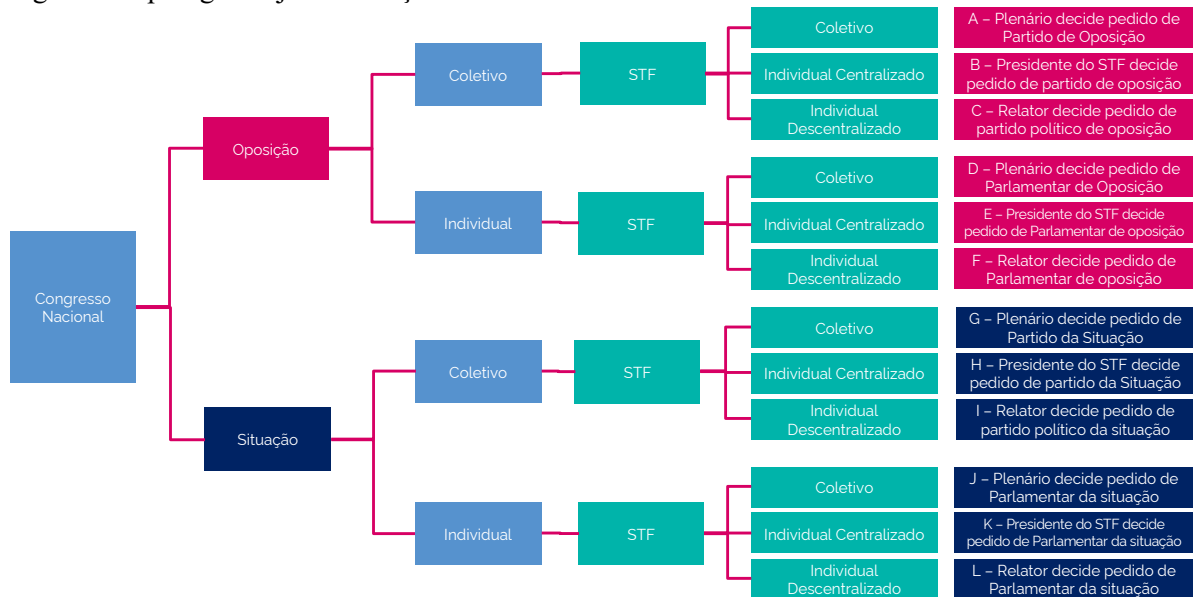
Analisando o contexto da judicialização da política no Brasil, temos a presença de vários fatores em sua configuração e diferentes formas de acesso, onde há uma elevada lista de classes processuais que permitem o acesso de diversos atores ao STF, ou seja, não somente através dos ADIs, mas pela

incorporação de novas classes processuais de maneira mais sistemática, criando duas formas de ação contendo atores coletivos e individuais. Nesse caso, podemos ter em uma disputa tanto atores coletivos representando um partido, um poder, como atores individuais como um deputado, senador ou o Presidente da República acionando o Poder Judiciário através de um colegiado ou simplesmente por um ministro isoladamente. Essas possibilidades criam variações na forma de se fazer o jogo do poder através do uso do STF, dentre as quais destacam-se:

- Interação entre atores “governistas”, conforme Taylor e Da Ros (2008), a judicialização não fica restrita aos opositores, ou seja, os próprios governos também a utilizam como meio para firmarem e/ou legitimarem suas decisões;
- Obstrução do processo decisório: além de gerar o efeito de retardamento na implementação de alguma política pública ou decisão majoritária, o Judiciário se torna uma ferramenta comum e válida para criar um tumulto ou uma forma de barganha entre os atores políticos em relação a determinada temática (TAYLOR, 2008).

Ribeiro e Argulhes (2019) resumem a tipologia da judicialização da seguinte forma:

Figura 1. Tipologia da judicialização



Fonte: Autoria própria, adaptado de RIBEIRO; ARGULHES, 2019.

Sendo assim, podemos observar a existência de um sistema com um macroprocesso decisório onde o Poder Judiciário se torna uma ferramenta ou pilar utilizado por todas as esferas do poder, sejam elas governo ou oposição, executivo ou legislativo, de forma coletiva ou individual. O STF tem passado a protagonizar a história política do Brasil dos últimos anos com inúmeros exemplos de sua intervenção como forma de legitimar ou desvalidar ações e decisões políticas majoritárias ou até mesmo para servir como interesses de minorias que agem individualmente para fazerem face aos seus desejos isoladamente

no cenário político.

Um ecossistema com uma infinidade de atores que fazem com que o Judiciário se torne um poder e o protagonista da história política recente de um efeito colateral do processo democrático onde a própria democracia faz com que o desejo da maioria seja contestado e que as minorias ganhem mais força agindo dentro do jogo político, de modo que, durante muitas ocasiões, as políticas públicas acabem não representando um anseio popular, mas como discurso de uma disputa política entre os atores que representam nossos Poderes.

### ***ANÁLISE DE ALGUMAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIS) AJUIZADAS NO STF SOBRE A PANDEMIA***

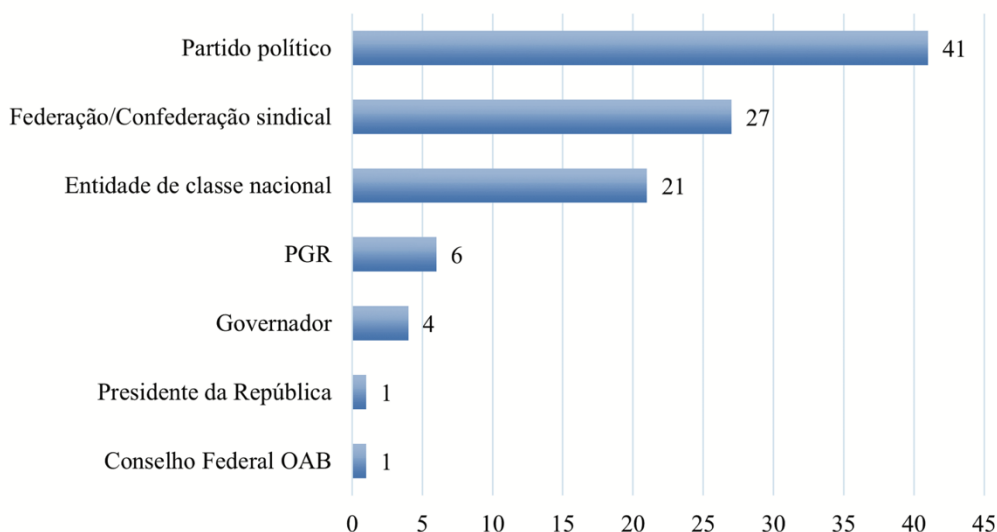
O STF é um tribunal multifacetado, de múltiplas identidades e que oferece portas diversas à judicialização, conforme aponta Oliveira (2019). Como guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal (STF) dispõe de instrumentos para controle do questionamento da constitucionalidade dos atos governamentais, por exemplo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que, de acordo com o artigo 103, incisos I a IX, da CF/1988, podem ser propostas pelas seguintes instâncias: (i) presidente da República; (ii) Mesa do Senado Federal; (iii) Mesa da Câmara dos Deputados; (iv) Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal; (v) governador de Estado ou do Distrito Federal; (vi) procurador-geral da República; (vii) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (viii) partido político com representação no Congresso Nacional; (ix) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Conforme análise de Madeira e Oliveira (2021) sobre ADIs ajuizadas na pandemia de Covid-19 no período de março a novembro de 2020, o presidente da República foi demandado em mais de 60% delas, seguido pelos governadores, em cerca de 35% das ações. De acordo com as autoras, das 101 ADIs ajuizadas, 66 originam do Distrito Federal, sendo o presidente Jair Bolsonaro o principal requerido, sozinho (37 ADIs) e em conjunto ao Congresso Nacional e ao TSE, (1 ADI). O Congresso Nacional, por meio das Mesas da Câmara de Deputados e o Conselho Monetário Nacional (CMN) são igualmente requisitados em uma ADI, e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em outra.

O estudo demonstra que são 27 ADIs requerendo governadores e Assembleias Legislativas estaduais e mais oito cujas partes são as Assembleias Legislativas, originárias do Rio de Janeiro (6 ADIs), Mato Grosso (5), Paraíba (5), Maranhão (4), Santa Catarina (3), Rondônia (2), Roraima (2) e uma Ação Direta nos estados do Paraná, do Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Pará, Espírito Santo, Amazonas e Bahia (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021).

Em seguida, Madeira e Oliveira (2021) demonstram com um gráfico quais foram os requerentes pelo artigo 103, incisos I a IX da CF:

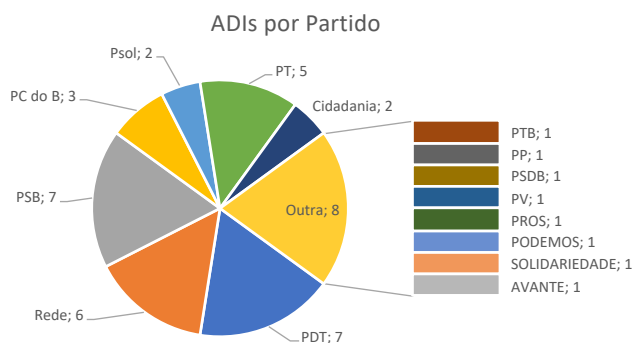
Gráfico 1. Tipos de requerentes: ADIs sobre coronavírus de março a novembro de 2020



Fonte: elaborado pelas autoras a partir dos dados de ADIs sobre coronavírus no STF.

Em relação aos partidos políticos, as autoras chegaram aos seguintes números de ajuizamento de ações, assim distribuídos:

Gráfico 2. Distribuição das ADIs por Partido Político



Fonte: Autoria própria adaptado de Madeira e Oliveira (2021).

O estudo destaca que, em relação ao tipo de norma, das 101 ADIs ajuizadas sob o tema pandemia, coronavírus, 65 (64%) atacam normas federais e 36 investem contra 10 MPs propostas pelo presidente Jair Bolsonaro. Em seu estudo, as autoras apresentam redes formadas por ações que discutiam a inconstitucionalidade de medidas provisórias editadas por Bolsonaro durante o primeiro ano de pandemia. Até a data de novembro de 2020 eram 10 ADIs questionando a constitucionalidade da MP no 927, medida essa que tratava da flexibilização de regras de acordo individual de trabalho. Como resultado, as autoras apresentaram a não conversão dessa medida em lei, o que automaticamente fez com que todas as ações diretas de inconstitucionalidade perdessem o objeto de ação, sendo extintas e



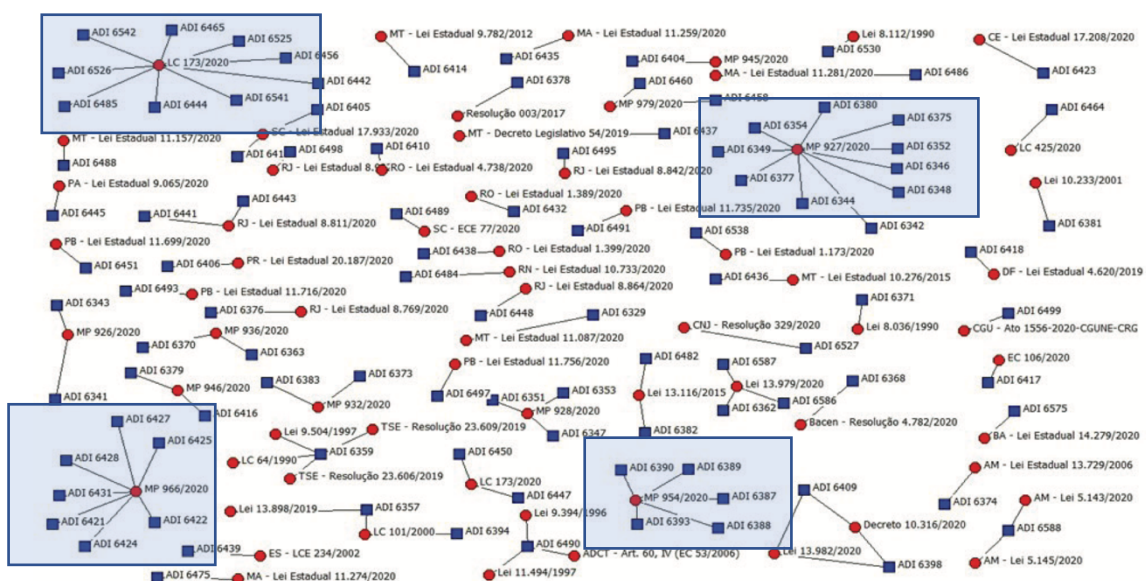
transitadas em julgado. O estudo declara que houve deferimento de liminar em desfavor da União.

Outra rede ataca a Medida Provisória nº 966, medida que dispõe sobre a responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos relacionados com as medidas de enfrentamento à pandemia, com liminar deferida em parte. O artigo prossegue com outra rede, essa em torno da MP nº 954 que engloba cinco ADIs, as quais questionam o compartilhamento de dados telefônicos com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para suporte a informações durante a pandemia. De acordo com a pesquisa das autoras, houve liminar deferida, com perdas à União, em seguida extinção e trânsito em julgado das ações.

A pesquisa destaca uma rede formada em torno da Lei Complementar nº 173/2020, cuja lei prevê ajuda financeira a estados, municípios e ao Distrito Federal por meio do Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19. De acordo com as autoras, a maior parte dessas ações já transitou em julgado, tendo havido deferimento de medida cautelar em proveito da União, estados e municípios (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021).

O estudo das autoras relata que as duas últimas ADIs interpostas foram sobre a vacinação que negaram a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, quanto à possibilidade de realização compulsória de vacinação e sobre a requisição administrativa de bens e serviços por gestores locais no combate ao novo coronavírus. As ações foram julgadas em 17/12/2020, onde o STF autorizou, por 10 votos contra 1, que todos os entes da federação podem adotar medidas restritivas para quem se recusar à vacinação contra a Covid-19. O STF, quanto à possibilidade de requisição de bens e serviços, posicionou-se pela constitucionalidade da lei. Nas duas situações houve perda de poder de coordenação à União, com estados e municípios garantindo a sua autonomia.

Figura 2. Relações entre as ADIs e as normas atacadas



Fonte: elaborada pelas autoras com os softwares NetDraw e UCINET, a partir dos dados de ADIs sobre coronavírus no STF.

Ao analisar o gráfico das autoras, algumas considerações podem ser feitas:

- a) O gráfico permite visualizar as redes de ações atacando, por sua vez, uma única norma, o que prepondera nas ADIs diretamente relacionadas ao combate à pandemia;
- b) As principais redes estão formadas em torno do questionamento das medidas provisórias e da Lei Complementar nº 173/2020, e partidos políticos, mais especificamente partidos de esquerda e centro-esquerda, ou seja, os de oposição ao governo Bolsonaro;
- c) Os partidos citados acima questionam a possibilidade de vacinação compulsória contra o Coronavírus;
- d) As normas estaduais versam sobre a proibição de interrupção de serviços essenciais, vedação à suspensão e cancelamento de planos de saúde, descontos em mensalidades da educação privada e verbas indenizatórias de serviços públicos.

Madeira e Oliveira (2021) concluem, diante dos dados apresentados no artigo, que se trata claramente de uma judicialização prioritariamente contra medidas provisórias e, em menor medida, leis estaduais e leis federais e, quanto às decisões do STF, em se tratando de ADIs, elas atestam que se repetem pelo tema solicitado; nesses casos, o STF se manifestava mais rapidamente e as autoras perceberam, ainda sobre as decisões proferidas pelo STF, que foi possível fazer dois tipos de análises: a primeira, levando em consideração que a quantidade de liminares concedidas revela o predomínio de ações julgadas contra o presidente da República em detrimento de outros entes, e a outra, considera as ações conexas/preventas.

### ***DISCUSSÃO E RESULTADOS DE ALGUMAS DECISÕES DO STF SOBRE ADIS***

Para o presente estudo, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo das justificativas utilizadas pelos ministros ao julgar as questões relativas à pandemia (BARDIN, 2011). Como se trata de dados públicos, não há riscos aos sujeitos investigados ou dados que merecem sigilo do pesquisador.

O Judiciário tem sido protagonista na atual crise pandêmica da Covid-19 e esse destaque se acentua ainda mais quando, ao mesmo momento, os municípios e estados decidem exercer suas competências no quesito saúde pública, contrariando sobremaneira as pretensões do presidente Jair Bolsonaro, as quais se chocam com as orientações das autoridades de saúde competentes de todo o mundo. Para exemplificar o volume de ações propostas durante o período pandêmico, analisaremos algumas ADIs com as respectivas justificativas dos ministros.

Quadro 1. ADI 6357

<b>Ação:</b> ADI 6357
<b>Relator:</b> Ministro Alexandre de Moraes
<b>Requerente:</b> Presidente da República
<b>Origem:</b> DF
<b>Decisão:</b> Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, <i>caput, in fine</i> , e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020).

Fonte: STF, 2021.

O presidente Jair Bolsonaro ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, por meio da Advocacia Geral da União, quando a AGU pleiteou afastamento de algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.898/2020) relativas a programas de combate ao novo coronavírus e de proteção da população vulnerável à pandemia.

O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu medida cautelar que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. Conforme se destaca na decisão do ministro:

“O surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade”, ressaltou o ministro e acrescenta que a medida não conflita com a prudência fiscal e com o equilíbrio orçamentário consagrados pela LFR (STF, 2021, p.1).

Quadro 2. ADI 6525

<b>Ação:</b> ADI 6525
<b>Relator:</b> Ministro Alexandre de Moraes
<b>Requerente:</b> Podemos
<b>Origem:</b> DF
<b>Decisão:</b> O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo requerente, o Dr. Joelson Costa Dias; e, pelo interessado Presidente da República, a Dra. Isadora Maria Belem Rocha Cartaxo de Arruda, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 5.3.2021 a 12.3.2021.

Fonte: STF, 2021

Na ADI 6525, o partido Podemos, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária (ADPJ), respectivamente, questionam os artigos 7º e 8º da lei, onde os dispositivos proíbem concessão de reajustes para servidores públicos e estabelecem o congelamento da contagem do tempo de serviço para fins de adicionais por tempo até 31/12/2021. Os autores das ações alegam violação aos princípios constitucionais da irredutibilidade remuneratória do funcionalismo público, do direito adquirido e da manutenção do valor e poder de compra e ainda declaram desrespeito à prerrogativa do Executivo para iniciativa do processo legislativo que trata do regime jurídico dos seus servidores, pois a LC 173/2020 se originou de proposta do senador Antônio Anastasia (PSD-MG). Conforme se observa em STF (2021, p.1):

A ação foi distribuída, ao ministro Alexandre de Moraes, relator de outras ações que contestam a mesma norma e o ministro, por sua vez, adotou nessas ADIs o rito do artigo 12 da Lei 9.868/1999 que tem o condão de possibilitar o relator de enviar o processo diretamente ao Pleno do Tribunal para o julgamento definitivo. Contudo, determinou a solicitação de informações, a serem prestadas pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional no prazo de dez dias, e, em seguida, a remessa dos autos ao advogado-geral da União e ao procurador-geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, para manifestação (STF, 2021, p. 1).

### Quadro 3. ADI 6541

<b>Ação: ADI 6541</b>
<b>Relator:</b> Ministro Alexandre de Moraes
<b>Requerente:</b> Associação Nacional de Entidades de Previdência de Estados e Municípios- ANEPREM
<b>Origem:</b> DF
<b>Decisão:</b> Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional de entidades de Previdência dos Estados e Municípios, ANEPREM, em face do art. 9, parágrafo 2., da Lei Complementar 173/2020, a qual estabelece o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus, SARS- Cov-2 (Covid-19).

Fonte: STF, 2021

Referente a ADI 6541, a Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios (Aneprem) contesta o parágrafo 2º do artigo 9º da norma, que suspende o recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos municípios com vencimento entre 1/3 e 31/12/2020 devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica. Conforme a entidade, na Constituição Federal, o artigo 40 é claro ao afirmar que o regime próprio de previdência social dos servidores efetivos tem caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O questionamento da Aneprem é justamente no sentido de que não é possível que o sistema venha a ser custeado apenas pelas contribuições dos servidores ativos e dos aposentados e pensionistas, ainda que por prazo determinado. “A suspensão do recolhimento da contribuição patronal transfere o custeio do sistema diretamente para a sociedade, seja pela cobertura das insuficiências financeiras seja pelo custeio dos juros e correção monetária decorrentes do pagamento posterior das mesmas” (FONTE, ANO), argumenta.

O relatório menciona que a presente ação direta não reúne as condições processuais indispensáveis ao seu conhecimento, pois a requerente carece de legitimidade ativa para postular em desfavor da validade constitucional dos dispositivos sob censura.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, ampliou a legitimidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Até então, somente o Procurador-Geral da República dispunha de legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade de leis. Pela nova sistemática, a despeito do alargamento do rol de legitimados, a Corte exige, para alguns deles, a presença de requisitos adicionais para a plena caracterização de sua legitimidade.

Nesta linha, a Jurisprudência do STF consolidou o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações do controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais e entidades de classe (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999) pressupõe: (a) caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4.294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016); (b) abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5.320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015); (c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e (d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

Sob esse enfoque, a requerente carece de legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, na medida em que compõe entidade representativa dos gestores dos regimes próprios de previdência social e seu escopo de defesa não se relaciona a interesses econômicos ou profissionais.

A Aneprem é, conforme delimitado em seu estatuto social, entidade associativa composta por unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios, órgãos integrantes da estrutura administrativa de cada município. Conforme definição da Orientação Normativa 2/2009 do Ministério da Previdência Social, a unidade gestora é a “entidade ou órgão integrante da estrutura

da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios”.

Ou seja, os interesses que congregam as unidades gestoras não têm conteúdo econômico ou profissional, integrando a estrutura orgânica da Administração Pública do ente federativo respectivo.

#### Quadro 4. ADI 6423

<b>Ação: ADI 6423</b>
<b>Relator:</b> Ministro Edson Fachin
<b>Requerente:</b> Associação Nacional de Entidades de Previdência de Estados e Municípios- ANEPREM
<b>Origem:</b> CE
<b>Decisão:</b> Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de ensino em face da Lei 17.208, do Estado do Ceará, de 11 de maio de 2020, que estabelece a redução das mensalidades na rede privada de ensino durante o Plano de Contingência do novo coronavírus.

Fonte, STF, 2021.

No julgamento dos processos, prevaleceu o voto do ministro Alexandre de Moraes, que entendeu que as normas violam a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil. O ministro defendeu que, ao estabelecerem uma redução geral dos preços fixados nos contratos para os serviços educacionais, as leis alteraram, de forma geral e abstrata, o conteúdo dos negócios jurídicos, o que as caracteriza como normas de Direito Civil.

De acordo com o ministro, a competência concorrente dos estados para legislar sobre direito do consumidor se restringe a normas sobre a responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, inciso VIII, da Constituição) e não se confunde com a competência legislativa geral sobre direito do consumidor, exercida de forma efetiva pela União, por meio da edição, essencialmente, do Código de Defesa do Consumidor. Como se observa em STF (2021, p.1)

O ministro Alexandre de Moraes, acrescenta que os efeitos da pandemia sobre os negócios jurídicos privados, inclusive decorrentes de relações de consumo, foram tratados pela Lei federal 14.010/2020. Ao estabelecer o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) para o período, a norma reduziu o espaço de competência complementar dos estados para legislar e não contém previsão geral de modificação dos contratos de prestação de serviços educacionais (STF, 2021, p. 1).

Quadro 5: ADI 6363

<b>Ação:</b> ADI 6363
<b>Relator:</b> Ministro Ricardo Lewandowski
<b>Requerente:</b> Rede Sustentabilidade
<b>Origem:</b> DF
<b>Decisão:</b> tem como objetivo a suspensão das regras que autorizam a redução salarial e a suspensão de contratos de trabalho...Deferida em parte, a ADI 6363 estabeleceu que acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho só poderão ser realizados mediante notificação.

Fonte: STF, 2021.

Logo após a publicação da MP n° 936, o Partido Rede Sustentabilidade questionou a constitucionalidade de diversos dispositivos na ADI n° 6363, proposta no Supremo Tribunal Federal. Embora a competência para examinar a medida cautelar seja do Plenário, o relator da ação, Ministro Ricardo Levandowski, deferiu *ad referendum* em parte o pedido.

Conforme o relatório, a interpretação da medida provisória dá-se de forma que o acordo individual seja submetido ao sindicato laboral, que poderá: a) iniciar negociação coletiva; ou b) manter-se inerte e, nesse caso, implicaria em anuência com o acordo individual e para que seja caracterizada a inércia do Sindicato, o Ministro propôs a aplicação do artigo 617 da CLT, que dispõe sobre os prazos para celebração de acordo coletivo.

Diante das análises feitas com as ADIs, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal tem feito oposição ao presidente e às suas medidas no que diz respeito à pandemia e isso descontinuou um padrão existente na judicialização antes do período pandêmico, mas que, até o momento, parece ser um caso isolado e pontual, ainda prematuro para afirmar que estamos diante de um novo padrão decisório da Corte (MADEIRA; OLIVEIRA, 2021).

Desde o início da pandemia, a guerra travada entre o STF e o Governo Federal no enfrentamento à Covid-19 tem utilizado as mais variadas armas e estratégias dos dois lados. O STF, cumprindo a ausência e a lacuna deixada pelo Executivo, tomou as iniciativas aos primeiros sinais da crise que estaria por vir e deixou claro que pode interferir em determinadas responsabilidades, imputando aos estados e municípios o direito de organizar localmente suas estratégias de isolamento, lockdown e demais medidas em relação às ações contra a Covid-19. Todavia, o Executivo e a pessoa do presidente têm se comunicado diretamente com a população, propagando mensagens que versam sobre a adoção de medicamentos não comprovados cientificamente para tratamento precoce da infecção e lançando dúvidas sobre a eficácia da vacinação.

Esse conflito ainda se mostra longe de terminar. A troca de “tiros” entre governo e STF continua semana após semana e, mesmo com tantas evidências, comprovações e estudos, a estratégia de negar a gravidade da pandemia ainda registra vitória em boa parte de nossa população, o que inviabiliza ou ao menos retarda de forma considerável qualquer avanço significativo no enfrentamento à pandemia e na recuperação econômica do país.

### ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

O STF, através de seus ministros, se torna cada dia mais relevante e com maior destaque em redes sociais e na mídia tradicional. A judicialização tem fortalecido o próprio STF e a pandemia tem representado uma grande oportunidade para refletirmos sobre a atuação dos poderes na República.

As decisões tomadas pelo Poder Executivo Federal têm sido questionadas tanto pelos meios de comunicação quanto pelo poder Legislativo, através da CPI da pandemia. As posturas do presidente da república e de atores inseridos no Ministério da Saúde em relação à gestão da pandemia foram objeto de discussão pelo STF. Conforme apontado pela literatura, o STF já vinha se mostrando um ator atuante no processo de desenvolvimento das políticas públicas (OLIVEIRA, 2019). A partir de 2020, essas ações assumiram contornos mais acentuados, na medida em que o STF passou a decidir sobre questões relativas ao federalismo brasileiro (por exemplo, se estados e municípios poderiam tomar decisões quanto à restrição da circulação em virtude da pandemia) e observando a divulgação científica relativa à forma de implementação de medidas de enfrentamento à pandemia na tomada de decisão.

A análise das decisões dos ministros do STF permitiu avançar no campo de estudos sobre a judicialização das políticas públicas.

### ***REFERÊNCIAS***

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 663-677, 2020.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70, 2011.

BOLONHA, Carlos. *30 anos da constituição de 1988, uma jornada democrática inacabada*. Editora Fórum. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Curso de Direito Constitucional. 33ª ed. São Paulo, Atlas, 2017, p. 779.

ELSTER, Jon. *Explaining social behavior: More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.



[LUI, Lizandro](#); [ALBERT, Carla Estefania](#); [SANTOS, Rodrigo Marques dos](#); [VIEIRA, Luan da Cruz](#). Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trab. educ. saúde* [online]. 2021, vol.19, e00319151. Epub Mar 10, 2021.

MADEIRA, Lígia Mori; OLIVEIRA Vanessa Elias de. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? Seção especial: a ciência política frente a crise da Covid-19. *Ver. Bras. Ciênc. Polit.* (35), 2021.

MORAES, Raquel; CAMINO, Leoncio. Homoafetividade e direito: um estudo dos argumentos utilizados pelos ministros do STF ao reconhecerem a união homoafetiva no Brasil. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 3, p. 648-666, 2016.

OLIVEIRA, Vanessa Elias (Ed.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialization of politics in the fight against Covid-19: a new STF decision-making pattern? *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2021, n. 35 [Accessed 2 August 2021], e247055. Available from: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>>. Epub 25 June 2021. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV* [online]. 2019, v. 15, n. 02 [Acessado 31 Julho 2021], Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201921>>. Epub 02 Set 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arquivo documental*, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfAcervoArquivo>

TAYLOR, Mathew M; DA ROS, Luciano (2008) Os Partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 51, n. 4, p. 825-864