


JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

 DOI: 10.5281/zenodo.6551756

Rubens Beçak

Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP. Professor Visitante da Universidad de Salamanca no Master en Estudios Brasileños. Contato: prof.becak@usp.br

Rafaella Marineli Lopes

Mestre e Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP); Monitora de Ensino da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp); Advogada. Contato: rafaellamarineli@usp.br

Resumo: O aumento vertiginoso de ações em controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal durante a pandemia revelou uma dialógica institucional insuficiente, problemática ou até mesmo ausente entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Judiciário tem sido o mediador dessa crise institucional, intensificada pela pandemia do Covid-19. A proposta do presente artigo é analisar empiricamente as ações em controle concentrado de constitucionalidade promovidas no tribunal entre Março e Setembro de 2020, buscando compreender quanto o Supremo foi acionado e como respondeu judicialmente a essas ações durante o período de crise sanitária.

Palavras-chave: Diálogos Institucionais. Pandemia. Judicialização da Política.

Abstract: The vertiginous increase of actions in concentrated control of constitutionality in the Supreme Federal Court during the pandemic revealed an insufficient, problematic or absent institutional dialogue between Legislative and Executive. The Judiciary has been the mediator of this institutional crisis intensified by the Covid-19 pandemic. The purpose of this article is to analyze empirically the actions in concentrated control of constitutionality in the Supreme Court promoted between March and September 2020, especially those promoted against the Executive's Provisional Measures, the Executive's Omissions and the Social Programs, seeking to understand how much the Supreme Court was triggered and how it responded to eminently political issues inserted in these actions during the health crisis.

Keywords: Institutional Dialogues. Pandemic. Policy Judicialization.

INTRODUÇÃO

Temas políticos sensíveis não resolvidos pelo diálogo entre Legislativo e Executivo Federal foram trazidos ao Supremo Tribunal Federal durante a pandemia da Covid-19. A mediação simultânea da crise sanitária e da grave crise político-institucional consagrou os dizeres de Vieira (2008) de que “tudo no Brasil parece exigir uma última palavra do Supremo Tribunal Federal”.

O panorama de ações judicializadas no tribunal no ano de 2020 referentes ao tema Covid-19 superou a marca de 6.000 ações¹⁰, números que cresceram em progressão geométrica a cada dia da crise. Um sem-número de ações em controle concentrado de constitucionalidade foram promovidas no tribunal questionando a tomada de decisão ou a ausência dela em medidas legislativas e executivas tomadas durante a pandemia. As ações em controle concentrado de constitucionalidade serão objeto deste estudo pois, em se tratando do fenômeno da judicialização da política, a espécie é utilizada no combate dos deslizes do processo legislativo e executivo, na declaração da inconstitucionalidade dos atos normativos editados, na confirmação da constitucionalidade dos atos, na declaração de violação a preceitos fundamentais constitucionais e na declaração de omissão normativa e executiva dos poderes eleitos.

Tendo como ponto de partida o cenário pandêmico, a proposta do presente trabalho é quantificar as ações em controle concentrado de constitucionalidade promovidas no Supremo Tribunal Federal durante a pandemia do Covid-19 e investigar os principais temas judicializados, sobretudo aqueles que não obtiveram uma rápida e efetiva resposta dos poderes eleitos. O objetivo geral do artigo é analisar o fenômeno da judicialização da política no Supremo Tribunal Federal e os diálogos institucionais entre os Poderes em tempos de pandemia. O acionamento e a resposta judicial do Supremo em temas eminentemente políticos serão analisados. Parte-se do pressuposto de que referidos temas deveriam ser solucionados fora da esfera judicial, principalmente quando relacionados à saúde pública e à contenção da pandemia.

¹⁰ Números disponíveis no “Painel de Ações Covid-19”, do Supremo Tribunal Federal, disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Acesso em: 16 de Novembro de 2020.

Para que se chegue aos resultados esperados, será preciso explanar ao leitor do que se trata o fenômeno da judicialização da política e o porquê do acionamento do Judiciário por meio de ações em controle de constitucionalidade concentrado e a resposta judicial do STF reflete o referido fenômeno. Partindo do pressuposto de que o fenômeno é impulsionado pelas ações em controle concentrado de constitucionalidade, serão analisadas as ações promovidas no tribunal pelos poderes contra as Medidas Provisórias, as Competências Federativas, as Omissões do Executivo, os Programas Sociais e o Orçamento.

A escolha é proposital uma vez que essas temáticas superaram a porcentagem de acionamento nos resultados finais da análise dos dados, corroborando o pressuposto de que os temas relacionados às competências constitucionais atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo tiveram uma resolutiva política ineficiente. Para alcançar os objetivos propostos, o primeiro momento da pesquisa será dogmático para esclarecer ao leitor questões conceituais do fenômeno da judicialização da política. No segundo momento, a pesquisa analisará quantitativamente dados secundários coletados e mapeados por estudos e sites oficiais, de modo a quantificar as ações em controle concentrado de constitucionalidade promovidas no STF no período entre março e setembro de 2020. O Painel de Ações da Covid-19 disponível pelo site oficial do Supremo Tribunal Federal foi utilizado como fonte de busca e quantificação do bloco de ações em estudo. A resposta judicial do Supremo ou a sua ausência nas referidas ações servirão para sopesar o fenômeno da judicialização da política no tribunal no período sob análise.

Os resultados finais da pesquisa buscarão responder aos seguintes questionamentos i) de que forma ocorreu a expansão do fenômeno da judicialização da política durante a pandemia?; ii) porque as ações em controle de constitucionalidade são um parâmetro na expansão do referido fenômeno; iii) quanto o STF foi acionado durante a pandemia?; iv) quais as temáticas predominaram nesse acionamento?; v) quais autores legitimados mais impulsionaram a judicialização da política no STF?; vi) o STF respondeu a essa judicialização de forma efetiva?

Para se chegar às respostas esperadas, o trabalho se dividiu em dois capítulos, sendo que o primeiro tem como objetivo trazer o marco teórico do fenômeno da judicialização da política, seus fatores de expansão e o viés (anti) democrático que lhe é atribuído. O segundo capítulo quantificará as ações em controle concentrado de constitucionalidades promovidas no Supremo Tribunal Federal nas temáticas

específicas acima elencadas com o objetivo de verificar como o Judiciário tem sido utilizado para mediar questões políticas relacionadas à crise sanitária não solucionadas pelos poderes eleitos. Por fim, as conclusões sintetizarão o fenômeno, permitindo analisar a dialógica institucional entre os poderes em tempos de pandemia e se a judicialização da política tem sido um caminho efetivo.

1. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: EXPANSÃO DEMOCRÁTICA OU EXERCÍCIO DE PODER?

Antes de conceituar o fenômeno da judicialização da política é preciso compreendê-lo na realidade institucional existente. Após o início da pandemia da Covid-19, o Executivo Federal desautorizou o acordo feito entre o Ministério da Saúde e o Governo do Estado de São Paulo na compra de 46 milhões de doses da vacina chinesa Coronavac¹¹ sob alegações de ausência de provas suficientes da sua segurança. O recuo do Governo Federal com relação ao acordo do seu próprio Ministério gerou reação de alguns Governadores dos Estados¹² que ameaçaram recorrer ao Congresso Nacional e ao Judiciário para garantir à população o acesso à vacina¹³, o que sinalizou o início de graves problemas dialógicos entre os poderes a serem enfrentados no decorrer de toda pandemia.

A expansão do Judiciário no processo decisório de temas políticos nas democracias contemporâneas é denominada pela doutrina como “judicialização da política” ou “politização da justiça”, termos originados na obra *The global expansion of judicial Power*, dos cientistas políticos Tate e Vallinder (1995, p. 28), que definiram o fenômeno como um processo pelo qual as Cortes e juízes passam a dominar

¹¹ Vacina da empresa chinesa Sinovac para imunização contra o Covid-19.

¹² “Não queremos uma nova guerra na federação. Mas com certeza os governadores irão ao Congresso Nacional e ao Poder Judiciário para garantir o acesso da população a todas as vacinas que forem eficazes e seguras. Saúde é um bem maior do que disputas ideológicas ou eleitorais”, afirmou o governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB); “Estamos em guerra contra a covid, que já matou mais de 150 mil no Brasil. O presidente não pode desmoralizá-lo e desautorizá-lo nesta luta. Minha solidariedade ao ministro”, disse o governador da Bahia, Rui Costa (PT); João Doria (PSDB), governador do estado de São Paulo, afirmou que levará a questão ao Judiciário caso a ANVISA siga Bolsonaro e dificulte a importação dos insumos chineses para a produção da vacina.

¹³ Dados retirados da notícia intitulada “Governador de São Paulo já vacinou o Presidente da República”, publicada em 26 Outubro de 2020 no jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/10/campanha-de-vacinacao-uniu-politicos-oponentes-no-passado.shtml?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=lifolha>. Acesso em: 16 de Novembro de 2020.

progressivamente a produção de políticas públicas e de normas que antes vinham sendo decididas por outros departamentos estatais, especialmente o Legislativo e o Executivo, resultando na submissão de um sem-número de questões políticas ao Judiciário sob forma de ações judiciais.

No cenário global, o desenvolvimento da revisão judicial e o fortalecimento das novas democracias e do Judiciário estão atrelados a diversos fatores como a tradição europeia kelseniana de controle de constitucionalidade de leis, a influência da atuação da Suprema Corte norte-americana¹⁴, a queda do comunismo, a preocupação das esquerdas com a defesa dos direitos contra as oligarquias e oligopolias, os esforços das organizações internacionais na proteção de direitos humanos, sobretudo após a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948 (TATE; VALLINDER, 1995, p. 33), os interesses econômicos globais (SANTOS, 2001, p. 127), a crise do positivismo jurídico, a constitucionalização dos direitos fundamentais e as delegações e omissões dos poderes eleitos para resolução de demandas sociais (IBAÑEZ, 2003, p.37).

No cenário nacional a consolidação da democracia, condição necessária à expansão da judicialização da política, não foi suficiente. Outros fatores criaram o campo de expansão do Judiciário como a previsão principiológica da separação de poderes na Constituição Federal de 1988, a inefetividade das instituições majoritárias quanto à eficácia das demandas sociais e o uso dos tribunais pela oposição e grupos de interesses econômicos e políticos (CARVALHO, 2004, p. 123). Após 1988, o Judiciário brasileiro passou por um processo de construção do seu espaço, negociando com os outros poderes a sua definição institucional com avanços e retrocessos (CASTRO, 1995, p. 2-18). A negociação do espaço institucional do Judiciário ocorreu porque o poder não tinha um desempenho satisfatório e as atribuições necessárias para ser parte efetiva do processo político nacional, deixando os seus membros de tomar posições com relação aos interesses políticos pela inexacta extensão de suas decisões e do seu exercício de poder a longo prazo. Isso fez com que o tribunal sofresse ataques dos outros poderes institucionais, da mídia, da opinião pública e sob a constante ameaça de ser reformado.

¹⁴ A Corte Warren, nos Estados Unidos, das décadas de 50-60, foi um marco desse momento de expansão do protagonismo judicial e da relevância da intervenção do Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais.

A estabilização do Judiciário foi uma problemática na primeira década após a redemocratização e o aumento do seu protagonismo, inclusive em questões políticas, só ocorreu após os anos 2000 com a mudança do perfil ideológico dos seus Ministros, a reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, o desencadeamento de maiores poderes constitucionais estabelecidos na Corte e a criação do Conselho Nacional de Justiça (ARANTES, 2020). O Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, que foi criado inicialmente com a função de órgão de controle e transparência do Poder Judiciário, passou a desenvolver para as instâncias inferiores do Judiciário políticas públicas de justiça a partir das decisões dos tribunais superiores, promovendo desta forma a judicialização da política e o protagonismo judicial, que passaram a ser contestados pelos outros poderes e por parte da doutrina como fenômenos antidemocráticos.

Para alguns, a judicialização da política é vista como um “novo ativismo judicial”, no qual os tribunais estão dispostos a expandir o poder de decisão judicial sobre questões até então reservadas ao tratamento dos Poderes Legislativo e Executivo (CASTRO, 1996, p. 2-18). Nesse sentido, há aqueles que tratam o fenômeno como resultado do vínculo entre democracia e ativismo judicial, defendendo ser a expansão do Judiciário uma consequência das democracias contemporâneas e que deve ocorrer “sem violar o equilíbrio do sistema político”, de modo a garantir os direitos dos cidadãos, limitar cada poder político e assegurar a soberania popular (CITTADINO; 2001, p. 138).

Por outro lado, as críticas de autores clássicos ao controle de constitucionalidade invalidam a ideia de judicialização da política como um fenômeno democrático. Waldron (2004), por exemplo, entende ser o controle de constitucionalidade um mecanismo ilegítimo, incompatível com o ideal de autodeterminação do povo. Para o autor, não se pode atribuir ao Judiciário o poder de invalidação das leis por sua contrariedade constitucional, propondo a adoção de uma “supremacia parlamentar” e de uma Constituição flexível. Autores como Kramer (2004) e Tushnet (1999) defendem a retirada da interpretação e da aplicação da Constituição das Cortes e a devolução ao povo, propondo a democratização da interpretação constitucional pelo ideal do constitucionalismo popular.

Para Arantes (2020), essa ideia de fortalecimento do Judiciário e politização de suas decisões é vista como um risco democrático, principalmente quando o órgão de cúpula do poder começa a controlar o orçamento e a decidir judicialmente temas

relacionados às políticas públicas, ou quando o órgão começa a demonstrar o seu controle de força fiscalizatória com relação aos outros poderes eleitos. Sob esse viés antidemocrático, Vieira (2008, p. 446) afirmou que o Supremo Tribunal Federal vem exercendo, além da proteção de regras constitucionais, a função de criação de regras e o conseqüente acúmulo do exercício de autoridade, inerente ao intérprete constitucional, com o exercício de poder.

Sem desacreditar nos riscos trazidos pela doutrina, concordamos com os dizeres de Castro (1996, p.18) ao afirmar, do ponto de vista do processo político, que o fenômeno da judicialização da política contribui para o surgimento de um padrão de interação entre os Poderes e que não é necessariamente deletério da democracia uma vez que a própria constitui um requisito da expansão do poder.

Fato é que o STF detém uma escala de acionamento em torno de 6.500 ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e 6.000 ações de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPF)¹⁵ no período de 1988 a 2020, corroborando ser o uso do controle de constitucionalidade a ferramenta mais utilizada pelos atores políticos desde a redemocratização e, ultimamente, como o principal meio solucionador das questões políticas durante a pandemia, o que pode ser corroborado pelos dados a seguir analisados.

2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL E PANDEMIA: SUPREMO MEDIADOR.

O objetivo deste capítulo é levantar o número de ações em controle de constitucionalidade concentrado promovidas no Supremo Tribunal Federal durante a pandemia nos seguintes temas: Programas Sociais, Medidas Provisórias, Omissões do Executivo, Competências Federativas e Orçamento. Busca-se observar a expansão do acionamento do tribunal e do seu poder de decisão diante da grave crise sanitária da Covid-19, analisando situações em que os poderes eleitos se mostraram incapazes de dialogar e resolver as questões políticas da pandemia.

As temáticas analisadas não foram selecionadas aleatoriamente. O foco é construir um cenário sobre a dialógica problemática e ineficiente entre os poderes

¹⁵ Esse levantamento de dados foi citado na palestra “As Relações entre Justiça e Política No Brasil”, ministrada pelo cientista político Rogério Arantes, da USP, para a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná, em Novembro de 2020.

ênfatizando o descumprimento do Executivo Federal ao expedir decisões desalinhadas aos mandamentos constitucionais e aos deveres institucionais, criando atritos na sua dialógica com o Legislativo e este, por sua vez, contestando a constitucionalidade de atos normativos e leis como uso tático¹⁶ do Supremo Tribunal Federal.

Abaixo analisaremos quantitativamente a distribuição das ações no tribunal e suas variáveis, dispondo de algumas inferências relevantes que permitirão melhor compreensão do fenômeno. A **tabela 1** analisa o fenômeno sob as variáveis “Autor”¹⁷ e “Classe Processual”, atentando para quais e em que quantidade os autores utilizaram do controle concentrado de constitucionalidade para provocar o tribunal, bem como os principais instrumentos utilizados.

Tabela 1: Autor x Classe Processual					
AUTOR	ADI	ADPF	ADO	ADC	TOTAL
PRESIDENTE DA REPÚBLICA	1	2	0	0	3
MESA DO SENADO FEDERAL	0	0	0	0	0
MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	0	0	0	0	0
MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	0	0	0	0	0
GOVERNADOR	4	0	0	0	4
PGR	1	1	0	0	2
CFOAB	2	2	0	0	4
PARTIDO POLÍTICO	41	20	2	0	63
CONFEDERAÇÃO SINDICAL OU ENTIDADE DE CLASSE NACIONAL	35	14	0	0	49

¹⁶ Segundo Taylor e Da Ros (2008), o Legislativo aciona o STF como uma tática de poder para três fins: i) tática de oposição; ii) arbitragem dos interesses em conflito; iii) instrumento de governo.

¹⁷ Autores legitimados conforme o artigo 103 da Constituição Federal de 1988.

TOTAL	84	39	2	0	125
-------	----	----	---	---	-----

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise”, no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

Pela análise da **Tabela 1** é possível analisar quantitativamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) como a espécie de ação em controle concentrado de constitucionalidade mais utilizada para o acionamento do tribunal no período da crise, seguida pela espécie da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). O acionamento via ADI representou 67,2% de todo o quantitativo de acionamento, numa proporção 2,15 vezes maior quando comparado com as demais espécies de ações. O acionamento pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental representou 31,2% do total das ações.

Os Partidos Políticos, as Confederações Sindicais e as Entidades de Classe foram os autores que se destacaram na promoção de ações em controle concentrado de constitucionalidade no período analisado. Enquanto os Partidos Políticos totalizaram 50,4%, as Confederações Sindicais e Entidades de Classe totalizaram 39,2% do montante de ações. Apenas 10,4% do restante das ações foram promovidas por outros legitimados.

Com relação às temáticas promovidas nessas ações durante a pandemia da Covid-19, percebe-se que as Medidas Provisórias do Poder Executivo Federal e as questões relacionadas às Competências Federativas foram os assuntos mais contestados em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. A **Tabela 2** traz os dados referentes aos temas contestados no tribunal e os principais instrumentos de controle utilizados no acionamento.

Tabela 2: Tema x Classe Processual					
TEMAS	ADI	ADPF	ADO	ADC	TOTAL
Medidas Provisórias	32	1	0	0	33
Orçamento	16	1	1	0	18
Congresso Nacional	1	2	0	0	3
Eleições 2020	2	0	0	0	2

Omissões do Executivo	0	10	1	0	11
Competências Federativas	24	13	0	0	37
Publicidade	3	5	0	0	8
Sistema Carcerário	0	3	0	0	3
Programas Sociais	8	2	0	0	10
Total	86	37	2	0	125

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

Os dados acima permitem analisar que enquanto os conflitos existentes entre os entes federados em torno da adoção de políticas públicas no contexto pandêmico representou, aproximadamente, 30% do total das ações, a contestação das Medidas Provisórias editadas pelo Executivo Federal ficou próxima dos 27% do acionamento, demonstrando a dialógica institucional problemática das autoridades com esse poder.

No cruzamento dos dados coletados das duas tabelas anteriores, é possível aferir o quantitativo de ações promovidas em controle concentrado de constitucionalidade por cada um dos legitimados durante a crise sanitária e quais as temáticas prevalentes no acionamento. A **Tabela 3** analisa o fenômeno sob as variáveis “Tema” e “Autor”¹⁸, conforme exposto a seguir.

Tabela 3: Tema x Autor							
TEMAS	PR	GOV	PGR	CFOAB	PP	CONF/ENT	Total
Medidas Provisórias	0	0	0	1	24	8	33
Orçamento	1	1	1	0	8	7	18

¹⁸ Na Tabela 3 houve a exclusão dos seguintes legitimados do art. 103 da CF/88: Mesa do Senado, Mesa da Câmara e Mesa da Assembleia Legislativa. A exclusão ocorreu por ausência de ações promovidas por esses autores, conforme se pode inferir na Tabela 1.

Congresso Nacional	1	0	0	0	2	0	3
Eleições 2020	0	0	0	0	2	0	2
Omissões do Executivo	0	0	0	1	7	3	11
Competências Federativas	0	3	0	0	6	28	37
Publicidade	0	0	0	2	5	1	8
Sistema Carcerário	0	0	0	0	2	1	3
Programas Sociais	1	0	1	0	5	3	10
Total	3	4	2	4	61	51	125

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

- PR – Presidente da República
- GOV – Governador
- PGR – Procurador-Geral da República
- CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
- PP – Partido Político (com representação no Congresso Nacional)
- CONF/ENT – Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O Presidente da República acionou o Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 6357¹⁹ questionando questão orçamentária da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias durante a pandemia, e também acionou o tribunal em duas ações questionando o descumprimento de preceitos fundamentais, primeiro pela ADPF 662, relacionada a Programa Social²⁰, e, num segundo momento, pela ADPF 663, postulando a aplicação o regimento do recesso parlamentar à expiração da validade das Medidas Provisórias, o que foi deferido parcialmente pelo STF permitindo o rito célere da tramitação das medidas sem a suspensão dos prazos.

¹⁹ ADI 6357 pediu o afastamento da exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, tendo sido referendada liminarmente a flexibilização da LRF e da LDO durante a pandemia, estendendo-se essa possibilidade aos Estados e Municípios

²⁰ ADPF 662 questionou o limite de renda familiar per capita para concessão de BPC, o que o STF entendeu pela suspensão da ampliação do BPC enquanto não se aplicar a fonte de custeio

Os Governadores dos Estados acionaram o tribunal em temas relacionados aos conflitos federativos e ao orçamento, com destaque para discussões em saúde e educação. Foram um total de quatro Ação Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) promovidas pelos Governadores dos Estados de Santa Catarina (ADI 6489²¹), de Piauí (ADI 6490²²), Mato Grosso (ADI 6488²³) e Acre (ADI 6394²⁴).

Das duas ações promovidas na Corte pelo Procurador-Geral da República, a ADPF 568 merece destaque, uma vez que postulou a destinação do montante de R\$ 32.731.487 para o custeio de ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus no Estado do Acre, um dos mais afetados pela pandemia da Covid-19 pela ausência de estrutura básica de saúde pública e pela existência de comunidades hipervulneráveis (indígenas e quilombolas).

Dentre as quatro ações promovidas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 merece destaque, pois questionou as ações e omissões do poder público federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Economia na condução de políticas públicas relacionadas à pandemia. A ação foi deferida parcialmente pelo tribunal para assegurar o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e suplementar dos Municípios²⁵.

Com relação aos Partidos Políticos cumpre destacar que propuseram, ao todo, um total de sessenta e uma (61) ações em controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal no período em análise²⁶. As Confederações Sindicais e Entidades de Classe de âmbito nacional também tiveram atuação de destaque na promoção da judicialização de questões relacionadas à pandemia. Foram vinte e sete ações relacionadas às competências federativas para discutir os conflitos existentes entre os entes federados em torno da adoção de políticas públicas voltadas a mitigar

²¹ADI 6489 postulou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional Estadual 77/2020, que estabelece o prazo de até 72 horas para respostas e pedidos de informação encaminhados pela Assembleia Legislativa em assuntos relacionados à situação fiscal e a execução orçamentária das medidas de enfrentamento do Covid-19.

²²ADI 6490 postulou medidas à educação relacionadas ao FUNDEB.

²³ADI 6488 pediu a inconstitucionalidade da Lei 11.157/2020, que estabelecia a renda mínima emergencial para professores do Estado em razão do Covid-19.

²⁴ADI 6394 postulou o afastamento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir as despesas com contratação e aumento remuneratório aos servidores da saúde

²⁵ Outro feito relevante foi a ADI 6387 para suspender os pontos da MP 954 sobre o compartilhamento de dados por empresas de comunicação ao IBGE para fins de suposta produção estatística durante a pandemia, que questionou a quebra de sigilo e proteção de dados pessoais.

²⁶ O Partido Político com o maior número de ações no período foi o Rede Sustentabilidade, contabilizando 12 ações, seguido do PDT (Partido Democrático Trabalhista), com um montante de 11 ações.

os efeitos da pandemia. Os legitimados também postularam respostas judiciais às Medidas Provisórias da Crise²⁷ emanadas do Executivo Federal (num total de 8 ações) e também sobre questões relacionadas ao orçamento público para o enfrentamento da crise (num total de 7 ações).

Em suma, a **Tabela 3** nos permite inferir que os legitimados mais atuantes na judicialização da crise foram os Partidos Políticos, com um montante de 61 ações em controle concentrado de constitucionalidade (48,8%), sendo que 24 dessas ações questionaram as Medidas Provisórias da Crise. Em segundo lugar, os legitimados mais atuantes no acionamento do tribunal foram as Confederações e Entidades de Classe de âmbito nacional, com um total de 51 ações (40,8%), questionando, prioritariamente, questões atreladas às Competências Federativas (28 ações do total).

Não é de hoje que os Partidos Políticos usam do Supremo para construir jurisprudência resolutiva de questões políticas que deveriam ser resolvidas pelos poderes eleitos fora da esfera judicial. A judicialização da política é fenômeno potencializado pelas condições institucionais advindas desde a Constituição Federal de 1988, e potencializada após a década de 2000 quando o Judiciário começa a construir o seu espaço institucional. A judicialização da política é, inclusive, um fenômeno e um instrumento de uso dos poderes eleitos, incluindo aqui os Partidos Políticos que estão na corrida eleitoral, utilizado para questionar as coalizões majoritárias que estão no poder e as políticas públicas implementadas, e também um instrumento que tem servido para a própria manutenção dessas coalizões no jogo democrático.

Na análise geral, o acionamento de todos os legitimados contra as Competências Federativas (29,6%) e as Medidas Provisórias (26,4%) foram os mais expressivos, seguidos dos temas Orçamento (14,4%), Omissões do Executivo (8,8%) e Programas Sociais (8,0%). A somatória dos demais temas judicializados em Sistema Carcerário (2,4%), Eleições (1,6%), Publicidade (6,4%) e aqueles relacionados ao Congresso Nacional (2,4%) representaram 12,8% do total do acionamento, apenas.

No que se refere especificamente aos temas tratados pela pesquisa, o acionamento do Supremo totalizou 108 ações em “Programas Sociais”, “Medidas Provisórias”, “Omissões do Executivo”, “Competências Federativas” e “Orçamento”. O

²⁷ A ADI 6354, promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria questionou a MP 927/2020, que autoriza os empregadores a tomarem medidas excepcionais em razão da pandemia.

acionamento pela via do instrumento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nesses temas foi de 73,15%, superando o acionamento de 25% pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com a exceção dos temas “Omissões do Executivo” e “Competências Federativas” em que essa última espécie de ação (ADPF) foi a mais utilizada. O acionamento via Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) foi irrisório, apenas 1,85%, conforme demonstra a **Tabela 4**, com as variáveis “Ação” versus “Tema”.

Tabela 4 Ação x Tema						
AÇÃO	PS	ORÇ	CF	OE	MP	TOTAL
ADI	8	16	23	0	32	79
ADPF	2	1	13	10	1	27
ADO	0	1	0	1	0	2
Total	10	18	36	11	33	108

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

- PS – Programas Sociais
- ORÇ – Orçamento
- CF – Competências Federativas
- OE – Omissões do Executivo
- MP – Medidas Provisórias

Partindo para a análise do eixo do processo e julgamento das ações em controle de constitucionalidade realizado no tribunal no período em estudo (Março a Dezembro de 2020), observou-se que o processo e julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) foi irrisório, pois observou-se a pendência de julgamento em mais da metade das ADIs sob análise (aproximadamente 55,69%). Conforme os dados coletados, apenas 13,9% das ADIs sob análise tiveram suas cautelares deferidas, conforme demonstram os dados da **Tabela 5**.

Tabela 5 ADI x Processo e Julgamento							
ADI	Pendente	Deferida	Indeferida	Extinta	Cautelar deferida	S/J	C/J
PS	6	0	2	0	2	8	0

ORÇ	11	1	2	0	2	13	3
CF	22	0	1	0	0	22	1
OE	0	0	0	0	0	0	0
MP	5	2	6	5	12	19	13
Total	44	3	11	5	16	62	17

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

- S/J – sem julgamento do mérito
- C/J – com julgamento do mérito

Quanto ao processo e julgamento das Ações em Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), observou-se que apenas 22,22% foram julgadas (6 ações). Das 27 ações, quase metade estão sem a decisão de deferimento/indeferimento (13 ações, 48,14%), sendo que das já decididas, aproximadamente 26% foram indeferidas (7 ações). Apenas 14,8% tiveram suas cautelares deferidas, conforme os dados da **Tabela 6**.

Tabela 6 ADPF X Processo e Julgamento						
ADPF	Pendente	Deferida	Indeferida	Cautelar	S/J	C/J
				deferida		
PS	0	2	0	0	2	0
ORÇ	1	0	0	0	1	0
CF	5	0	5	3	9	4
OE	6	1	2	1	8	2
MP	1	0	0	0	1	0
Total	13	3	7	4	21	6

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Março a 30 de Setembro de 2020.

Por fim, quanto às Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), das duas ações intentadas, uma está pendente de decisão de deferimento/indeferimento e a outra foi julgada prejudicada²⁸, conforme a **Tabela 7** demonstra.

Tabela 7 ADO x Processo e Julgamento

²⁸ A ADO 56 intentada em Orçamento postulou a suspensão da retenção dos percentuais da receita corrente líquida para pagamento de precatórios no regime especial de pagamentos, e a ADO 58 em Omissões do Executivo postulou que o STF definisse para a pandemia o mínimo existencial apto a garantir a existência digna dos brasileiros, instituindo uma renda básica emergencial.

ADO	Pendente	Deferida	Indeferida	Cautelar deferida	S/J	C/J
PS	0	0	0	0	0	0
ORÇ	1	0	0	0	1	0
CF	0	0	0	0	0	0
OE	0	0	1	0	0	1
MP	0	0	0	0	0	0
Total	1	0	1	0	1	1

Tabela feita pela pesquisadora a partir dos dados coletados no estudo “Judicialização da Crise” no período de 23 de Mar a 30 de Set de 2020.

Houve apenas 23% de decisão de deferimento ou indeferimento das ações em controle concentrado de constitucionalidade, existindo um óbice de decisões em 55% das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e em 48% das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Do total de ações em controle concentrado de constitucionalidade, apenas 18,5% tiveram decisões cautelares positivas emitidas pelo Supremo Tribunal Federal. A somatória de todas as decisões de mérito em controle concentrado de constitucionalidade durante o período de pandemia em análise não ultrapassou a marca dos 22,2%, pois de um montante de 108 ações, apenas 24 foram definitivamente julgadas, 17 delas em ADI, seis em ADPF e uma em ADO. Os dados acima demonstram a controvérsia entre o quantitativo do acionamento do tribunal e o seu poder de decisão e julgamento, também em termos quantitativos, não sendo objetivo deste artigo sopesar a perspectiva qualitativa do eixo do processo e julgamento. Embora temas eminentemente políticos tenham chegado em peso até o tribunal pela via do controle de constitucionalidade, existindo a esperança de uma decisão cautelar ou de um julgamento de mérito em questões controversas e não resolvidas pelos poderes eleitos, o tribunal pouco decidiu e julgou, reforçando a perspectiva quantitativa da análise.

CONCLUSÃO

Até a década de 1990, o Supremo Tribunal Federal adotava uma posição clara e de não interferência na esfera política diante da inefetividade da atuação das instituições majoritariamente eleitas. Para Antônio Araújo (1997), essa espécie de “prudencialismo” ocorreu em outros países que passaram pela transição democrática,

como Espanha e Portugal. Condições de surgimento e expansão de uma posição assertiva pelo tribunal em assuntos políticos começaram a ser delineadas após a redemocratização.

Amparados pela Democracia e por princípios constitucionais da Constituição de 1988, os grupos de interesse constitucionalmente legitimados passaram a utilizar do Supremo como um ambiente passível de negociação política, vendo neste a possibilidade de veto, mediação e realização dos objetivos políticos. Foram os próprios atores políticos os responsáveis para fazer do Supremo o que ele é hoje. Estudos desse período demonstram que as Confederações Sindicais e Entidades de Classe foram autores relevantes no acionamento no tribunal via controle concentrado de constitucionalidade, principalmente pelo instrumento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo os responsáveis por acionarem o tribunal com 740 ações entre os anos de 1988 e 2003, ficando atrás apenas dos legitimados Governadores de Estado ²⁹. A ADI demonstrava ser um forte instrumento negocial desde então, inclusive para questionar no tribunal os direitos dos trabalhadores e dos partidos políticos representantes desta classe. Os Partidos Políticos, inclusive, ocuparam o terceiro lugar no acionamento nesse mesmo período (1988-2003), demonstrando o uso do tribunal pela oposição para, segundo Carvalho (2004), “frear, obstaculizar e inviabilizar as alterações em curso”, uma vez que até os anos 2000 o Brasil não tinha no poder a coalizão majoritária de partidos de esquerda.

Os dados dos primeiros quinze anos do pós-redemocratização parecem conversar com os dados apontados nessa pesquisa. Não aleatoriamente, os atores acima mencionados permanecem sendo os principais legitimados no acionamento do Supremo Tribunal Federal em questões políticas, usando o tribunal como uma tática de oposição para vetar decisões majoritárias e arbitrar interesses em conflito.

A pandemia intensificou esse tipo de uso tático do Supremo Tribunal Federal, pois questões políticas restaram insolucionadas pelos poderes eleitos diante da dialógica controversa entre os memos, principalmente nas questões atreladas às medidas advindas do Governo Federal, às crises relacionadas às competências federativas e ao orçamento, e questões de outra ordem, em níveis menos acentuados.

²⁹ Dados retirados da pesquisa empírica “Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem”, de Ernani Rodrigues de Carvalho, em 2004.

Nesse sentido, embora a aferição quantitativa demonstrou muito acionamento pela via do controle concentrado de constitucionalidade e pouca decisão e julgamento nessa via, o Supremo demonstrou ter sido um importante suporte na resolução de demandas vitais durante a pandemia, “atenuando os reflexos sociais nocivos e direcionando a União, os Estados e os Municípios no bom combate à pandemia”, como bem ressaltou Alexandre de Moraes, para o qual a Corte tem cumprido bem suas três missões constitucionais: a do equilíbrio federativo, a do equilíbrio entre os Poderes e entre a maioria e minoria³⁰.

O acionamento do STF via controle de constitucionalidade tem sido o meio utilizado pelos poderes eleitos para a contenção de assuntos relacionados à pandemia, pressuposto inicial da pesquisa que passa a ser corroborado pelos resultados da análise dos dados a seguir expostos.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) foi a espécie de ação em controle de constitucionalidade mais utilizada para o acionamento do STF durante o período de pandemia sob análise (Março a Setembro de 2020). O acionamento via ADI foi de 67,2%, 2,15 vezes maior que o acionamento via ADPF, que representou 31,2%, das ações.

Com relação aos autores legitimados que mais impulsionaram o acionamento de ações em controle de constitucionalidade no STF durante a pandemia, os Partidos Políticos, totalizaram 50,4%, enquanto as Confederações Sindicais e Entidades de Classe totalizaram 39,2% de ações. Apenas 10,4% do restante das ações foram promovidas pelos demais legitimados.

Com relação às temáticas, as questões relacionadas às Competências Federativas foram as mais contestadas em sede de ações de controle concentrado, totalizando quase 30% do montante de ações, seguidas do tema Medidas Provisórias, com aproximadamente 27%.

As temáticas mais contestadas no STF foram “Competências Federativas” (29,6%), “Medidas Provisórias” (26,4%), “Orçamento” (14,4%), “Omissões do Executivo” (8,8%) e “Programas Sociais” (8,0%), totalizando 108 das 125 ações em controle de constitucionalidade. O acionamento via ADI nesses temas superou o

³⁰ Discurso do Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448475>. Acesso em: 02 de Setembro de 2020.

acionamento via ADPF, e o acionamento via ADO foi irrisório, contando apenas duas ações.

Quanto ao processo e julgamento das ações em controle de constitucionalidade nas temáticas mais contestadas, poucas foram as decisões do STF. Embora o tribunal tenha sido bastante acionado via controle de constitucionalidade, a maioria dessas ações estão pendentes de decisão de deferimento/indeferimento, de decisão cautelar e de julgamento do mérito. De 108 ações, mais de 50% padece de decisão, apenas 13,9% tiveram suas cautelares deferidas e apenas 24 delas foram julgadas no mérito.

Essa última inferência nos ajuda a compreender o ciclo do fenômeno da judicialização da política sob análise, e responde negativamente ao questionamento inicial sobre a judicialização da política ter sido ou não um meio efetivo da solução da crise, pelo menos em termos quantitativos. Essa observação inicial do fenômeno nos seis primeiros meses de pandemia não pode, contudo, ser conclusiva. Sabemos, por ora, a escolha do tribunal pelos poderes eleitos como o poder central e mediador da crise, cujo potencial de destruição e estratégias de contenção pelos poderes só poderão ser melhor analisadas ao final da crise. A análise quantitativa abordada pelo presente trabalho não tem como intenção a crítica negativa à relevância do processo e julgamento do tribunal, apenas coleta dados para abordar a visão de como a judicialização da política impulsiona diversas ações no tribunal que, muitas vezes, ficam sem resposta e que, muitas vezes, nem tem como objetivo principal a resposta do tribunal, e sim um uso tático do tribunal pelos atores políticos.

Referências Bibliográficas

ARANTES, Rogério. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio O. (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Konrad Adenauer/Unesp, 2007. p. 81-115.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e política: uma relação difícil**. In: **Lua Nova**, v. 61, 2004.

_____. **Soberania e Constituição: para uma crítica ao constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. pág. 69 e segs.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia Política**, n. 23, 2004, p. 115-126.

CASTRO, Marcus Faro de. "Política e Economia no Judiciário: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos", **Cadernos de Ciência Política nº 7, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais**, Universidade de Brasília, 1993.

_____. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147/156, jun./1997.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG – Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e**

Judicial review in new democracies – Constitutional courts in asian cases. USA: Cambridge University Press, 2003.

IBAÑEZ, Perfecto A. A. 2003. Democracia com juízes. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, ano 24, n. 94, p. 31-47, jun.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da Judicialização da Política: Duas Análises. In: **Lua Nova**, nº 57, 2002.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Justiça, profissionalismo e política: o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial Power. In: TATE, C. Neal; TORBJÖRN, Vallinder. (Ed.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew; 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.

VIEIRA, José Ribas. Verso e Reverso: a judicialização da política e o ativismo judicial no Brasil. In: **Estação Científica** (Ed. Especial Direito) Juiz de Fora, V.01, n.04, outubro e novembro/2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: SARMENTO, Daniel. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 451.

WERNECK VIANNA, Luiz, BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins.
Dezessete anos de judicialização da política. In: **Tempo Social – Revista de
Sociologia da USP**, v. 19, n. 2.