

# *CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONFLITOS SOCIOPOLÍTICOS NO RIO GRANDE DO NORTE*

## *JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES IN TIMES OF PANDEMIC: AN ANALYSIS FROM THE SOCIOPOLITICAL CONFLICTS IN RIO GRANDE DO NORTE*

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio<sup>1</sup>  
Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti<sup>1</sup>  
Raquel Maria da Costa Silveira<sup>1</sup>  
Ana Mônica Medeiros Ferreira<sup>1</sup>

Recebido em: 22/05/2024  
Aceito em: 17/09/2024

erica\_guima@hotmail.com  
flavio.carneiro.010@ufrn.edu.br  
raquel.silveira@ufrn.br  
anamonicamf@gmail.com

**Resumo:** Este artigo objetiva analisar o controle judicial de políticas públicas no contexto da pandemia do novo coronavírus no estado do Rio Grande do Norte (RN). O enfoque vai além do estudo acerca dos pedidos que chegam ao Judiciário, analisando-se também o alcance e o efeito de suas decisões em relação às políticas públicas e aos conflitos sociopolíticos evidenciados no contexto daquela pandemia a partir dos processos distribuídos na Justiça Federal e na Justiça Estadual entre 13 de março a 31 de agosto de 2020. Para tanto, contou-se com o método estatístico de pesquisa como auxiliar e a pesquisa documental e bibliográfica como suporte teórico. Ainda que pautado no comportamento deferente, o Judiciário se apresentou como ator determinante no controle de políticas públicas em meio à crise sanitária, focado na efetivação de direitos fundamentais e suas decisões foram centrais para a harmonização dos conflitos deflagrados.

**Palavras-chave:** Conflitos; Controle judicial; Pandemia; Poder Judiciário; Políticas públicas.

**Abstract:** This article aims to analyze the judicial control of public policies in the context of the new coronavirus pandemic in the state of Rio Grande do Norte (RN). The focus goes beyond the study of requests that reach the Judiciary, also analyzing the reach and effect of their decisions in relation to public policies and sociopolitical conflicts evidenced in the context of the pandemic from the processes distributed in the Federal Courts and in the State Court between March 13 and August 31, 2020. For this purpose, the statistical method of research was used as an auxiliary and documentary and bibliographic research as theoretical support. Although based on deferential behavior, the Judiciary presented itself as a decisive actor in the control of public policies in the midst of the health crisis, focused on the realization of fundamental rights and its decisions were central to the harmonization of the conflicts that had erupted.

**Keywords:** Conflicts; Judicial control; Pandemic; Judiciary; Public policies.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## 1. INTRODUÇÃO

A dispersão do novo vírus Sars-CoV-2, causador da COVID-19, alcançou rapidamente abrangência mundial no início do ano de 2020, desde os primeiros casos diagnosticados na cidade de Wuhan, na China. Em razão desse crescente e disseminado número de casos, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o quadro de pandemia em 11 de março de 2020 (Cavalcante *et al.*, 2020). No Brasil, a emergência sanitária provocou reação, inicialmente, das autoridades nacionais. Em 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou a emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por força da Portaria nº 188/GM/MS (Brasil, 2020) e o Congresso Nacional, por sua vez, editou a Lei nº 13.979/2020 (Brasil, 2020), publicada quatro dias depois e que dispõe sobre as medidas administrativas de enfrentamento à corrente crise sanitária.

Face à dinâmica da transmissibilidade viral, foram adotadas medidas de distanciamento e isolamento social como forma de redução do índice de contágio, gerando repercussões econômicas e sociais. No campo da gestão dos sistemas de saúde, foram pautadas medidas para testagem ampla, mobilização de força de trabalho especializada, disponibilização de insumos e ampliação da rede assistencial hospitalar. Nesse contexto, os sinais de desigualdades deflagrados historicamente foram ainda mais agravados.

Nesse cenário incerto de crise sanitária, os gestores públicos foram pressionados a apresentar soluções harmoniosas para a satisfação de direitos fundamentais entre diferentes atores e interesses, tais como a esfera pública, classe empresarial e sociedade civil, guiando-se pela necessidade de distanciamento e isolamento sociais, bem como pela definição quanto à essencialidade dos serviços. A necessidade de acomodação e preservação dos vários interesses em cheque se tornou urgente, considerando contextos epidemiológicos distintos em cada ente federado.

Essa evolução desigual de casos da COVID-19 nos entes federados, reforçada pela ausência de uma efetiva coordenação nacional, conduziu a uma efervescência de profundas discordâncias entre as unidades subnacionais relativamente à busca de uniformidade das medidas sanitárias a serem adotadas e dos cidadãos em busca de prestações materiais a cargo do Estado,

amparados constitucionalmente pelo direito de acesso à Justiça e do princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional (Reymao; Agrassar; Koury, 2020).

Sendo assim, compôs-se um ambiente favorável a divergências e contradições propício a conflitos políticos e jurídicos em um embate socioeconômico e de saúde pública levados ao Poder Judiciário, que se destaca por intermédio da solução de casos relacionados à prestação de serviços prestados pelo Estado, seja em função do não cumprimento total ou parcial de políticas públicas básicas (saúde, educação, segurança, alimentação, moradia etc.), como em razão de aparentes lacunas legais. Dessa forma, o surto mundial do novo coronavírus trouxe à tona o debate em torno do protagonismo das Cortes Judiciárias na solução de problemas diversos referentes originalmente à competência do Poder Executivo.

Este artigo tem por objetivo analisar o controle judicial de políticas públicas no contexto pandêmico da COVID-19 no estado do Rio Grande do Norte (RN). Para isso, ainda na vigência da Resolução n.º 313, de 19 de março de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), que uniformizou o funcionamento dos serviços judiciários para garantir o acesso à justiça neste período emergencial, foi realizada pesquisa documental a partir de decisões em processos distribuídos no 1º grau e Juizados Especiais da Justiça Estadual e da Seção Judiciária da Justiça Federal, no recorte temporal compreendido de 13 de março a 31 de agosto de 2020, contemplando o primeiro pico de casos da doença no estado. O enfoque desenvolvido ultrapassa o estudo acerca do tipo de pedido apresentado ao Poder Judiciário, analisando-se, também, o alcance e o efeito de suas decisões em relação às políticas públicas.

A coleta das decisões a serem analisadas se deu a partir da solicitação à Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) e ao Tribunal de Justiça do RN (TJRN) da listagem de casos classificados como “Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão COVID-19”. Vale ressaltar que a referida classificação das ações é atribuída pelo representante da parte autora no momento do peticionamento eletrônico, sem que tenha sido procedida a reanálise para esta pesquisa. Em virtude dessa limitação, não é possível garantir que foi coletada a totalidade de processos relativos ao contexto de pandemia para objeto dessa investigação.

Os dados enviados pelas instituições indicavam os números dos processos, sem identificação. Os referidos processos foram acessados por meio do site, na aba consulta pública, restringindo-se, portanto, às informações divulgadas publicamente pelo Poder Judiciário.

Em seguida, os processos listados via consulta pública foram acessados e os dados contidos nas decisões liminares ou de mérito, em primeiro grau, foram tabulados, realizando-se, então, análise de conteúdo. Dessa maneira, foram levantadas 1.365 decisões proferidas no período, sendo 872 julgados na Justiça Estadual e 493 na Seção Judiciária da Justiça Federal. A partir delas, buscou-se identificar a atuação do Poder Judiciário na judicialização das políticas públicas em tempos de COVID-19 e sua incidência sobre diversos setores da administração pública. Contou-se, assim, com o método estatístico como auxiliar e como suporte teórico à pesquisa bibliográfica, realizada a partir da discussão sobre o controle judicial de políticas públicas.

O presente artigo está organizado, além desta introdução e das considerações finais, em três partes. Na primeira, será discutido o tema do controle judicial de políticas públicas e o papel do Poder Judiciário. Em seguida, passa-se à apresentação e análise dos dados coletados especificamente no cenário da pandemia da COVID-19. A terceira parte desenvolve a caracterização da atuação da Justiça no Rio Grande do Norte na revisibilidade das políticas públicas, em meio à crise sanitária.

## **2. O CONSTITUCIONALISMO E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Antes de circunscrever a discussão relativa ao contexto pandêmico, dá-se início ao presente artigo com ideias gerais sobre o fenômeno da judicialização de políticas públicas, tendo como base o substrato constitucional inaugurado em 1988 que reconstrói o Estado brasileiro e consolida a democracia, amparando-se em valores de cidadania e articulando “um programa de políticas públicas à luz da linguagem dos direitos” (Mendes, 2019, p. 80).

Naquele panorama de demandas por prestações materiais por parte do Estado Social e Democrático de Direito que se irrompia, algumas políticas

públicas foram alçadas ao patamar de normas constitucionais, complementadas por aquelas deixadas à legiferação infraconstitucional. Sob outra perspectiva, isso remeteria os conflitos sociais para o judiciário, “colaborando, dessa forma, para o surgimento de tensões entre direitos sociais, que são reforçadas em face da complexidade da sociedade contemporânea, ou seja, presença do pluralismo de interesses sobre os quais o juiz é chamado a apreciar” (Souza, 2015, p. 225). Dessa forma, as consequências são sentidas posteriormente e anotadas por Barroso (2012) para entendimento do fenômeno de judicialização como consequência do contexto constitucional brasileiro, como será demonstrado.

Dito isso, discorre-se sobre o conceito de política pública. Em uma perspectiva instrumental, Carvalhaes (2019) percebe as políticas públicas como ferramenta da atuação governamental em cumprimento aos compromissos constitucionais, promovendo a efetividade dos direitos fundamentais, garantindo as condições para a dignidade humana.

Ora, se a concretização de direitos fundamentais sociais depende da ação estatal, logo, é intuitivo que esta requer a alocação de recursos que se revelam escassos. Por sua vez, tal situação conduz o gestor à realização de escolhas alocativas trágicas que envolvem dilemas distributivos compreendidos na análise da conveniência e oportunidade, própria da discricionariedade administrativa, sob alegação da Reserva do Possível.

Esse cenário de concorrência entre a infinitude de necessidades públicas e limitação de orçamento impõe à Administração a seleção sobre quais direitos privilegiar e que cidadãos receberão as respectivas prestações estatais. Com o advento da judicialização das políticas públicas, a responsabilidade por parte dessas escolhas foi transferida ao Poder Judiciário, resultando, assim, na utilização privilegiada do acesso à Justiça para obtenção do benefício de ações governamentais (Gross, 2000).

A implementação de uma política pública requer uma atuação responsável por parte dos gestores. Na seara do controle judicial sobre as políticas públicas, o juiz fiscaliza se os atos discricionários praticados pela Administração obedecem à Constituição Federal, à realidade dos fatos e se possui coerência lógica para uma solução eficiente (Cambí. Lima; Novak, 2020), determinando, por fim, a entrega de prestações materiais relacionados

aos direitos fundamentais, em notória modificação do papel institucional do Judiciário e cujas consequências da ação do Judiciário sobre o orçamento público são advertidas por Silva e Jucatelli (2017) quando coloca em risco a execução das próprias políticas públicas.

Pode-se dizer, portanto, que o Poder Judiciário substituiria a função de gestor, aplicando, inclusive, recursos em áreas específicas para a promoção de políticas sem a devida capacidade institucional. Contudo, nem sempre, o magistrado preparado para realizar a microjustiça detém a expertise necessária sobre a realidade local e seus elementos sociais, financeiros e administrativos “para avaliar o impacto de determinadas decisões sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público” (Barroso, 2009, p. 86).

Em virtude dessa limitação da aptidão decisória, caso haja uma decisão judicial que se imiscua em matérias cujas consequências são desconhecidas, os danos poderão ser sistêmicos (Sustein; Vermeule, 2002) ou inversos – quando a concessão da medida pode resultar dano superior ao que se desejava evitar – e danosos para o interesse público. Inclusive, o art. 20 da Lei Federal n.º 13.655/2018 (Brasil, 2018) dispõe sobre barreiras à atividade jurisdicional, impondo que, ao decidir, os magistrados fundamentem a consequência de sua decisão (Motta; Nohara, 2019), como já previsto por Soares (2012) quando defendeu a necessidade de justificação judicial. Certifica-se, assim, o alto grau de complexidade e a multidisciplinaridade que envolve o tema das políticas públicas e de sua interlocução com o Direito.

Por isso, é reconhecida a maior competência para a ponderação dos interesses públicos por parte da Administração em acréscimo à maior eficiência “para lidar com questões técnicas que impõem a deliberação entre Direito, Política e outros campos de conhecimentos especializados” (Souza, 2018, p. 91), desde que obediente aos limites estabelecidos em lei.

Naquela concessão para escolhas públicas sem que a lei predetermine o seu conteúdo, o reconhecimento do mérito administrativo na atividade de controle judicial de políticas públicas evidencia a proposta de autocontenção judicial, com base na noção de deferência à autoridade administrativa, que será política, econômica e socialmente responsável por suas consequências especialmente em contexto de incertezas técnico-científicas (Almeida, 2014).

Como consequência imediata dessa prática, o Judiciário “evita a transferência de juízos discricionários que são próprios à Administração, aos agentes de controle” (Valle, 2020, p. 112).

Por assim dizer, altera-se as atribuições da concepção clássica de distribuição de poderes do Estado que, à luz do ciclo das políticas públicas, imputa-se ao Poder Legislativo a definição de metas prioritárias e a elaboração de políticas públicas, enquanto ao gestor público se atribui a sua implementação e execução, restando ao Poder Judiciário a revisão quanto à legalidade (Carvalhoes, 2019). Desta última atribuição, consistente na prevenção e remediação de desvios e abusos administrativos, resulta a imputação de uma competência politicamente sensível, amparada pelas pretendidas imparcialidade e neutralidade, inclusive técnica, dos órgãos jurisdicionais (Valle, 2012).

Nesses termos, a judicialização que, conforme Silva e Jucatelli (2017) permeia a realidade social, política e econômica, constituiria um fato, ou uma circunstância, que decorre do aparato institucional já existente, não havendo propriamente uma interferência real do Poder Judiciário que possa causar um desequilíbrio entre os três Poderes, uma vez que sua função típica é julgar e assim solucionar os conflitos que chegam até ele nos termos da CF/88 (Barroso, 2010). Aliás, os conflitos emanados dos demais Poderes (Executivo e Legislativo) se espraiam ao Poder Judiciário, que, no exercício de suas competências principais busca efetivar agregação social e promoção da cidadania a partir não só de fundamentos jurídicos, mas, igualmente, de elementos sociais (Souza, 2015), como será trazido adiante. Não por menos esse diálogo interinstitucional quanto à efetividade das políticas públicas pelo Poder Judiciário suscita contornos de tensão (Souza, 2015; Chevitarese, 2015).

Diante do direito de ação (art. 5º, LXXXV, CF/88), o órgão jurisdicional possui um poder de apreciação extenso, englobando quase todo tipo de discussão ou de demanda que possa existir na sociedade, como em uma espécie de poder discricionário ilimitado (Soares, 2012). Nesse sentido, Barroso (2009) aponta os cinco fatores que fomentam a judicialização no Brasil, sendo eles: (1) a redemocratização; (2) a constitucionalização; (3) o sistema brasileiro de controle concentrado; (4) a crise de representatividade do

sistema majoritário e do parlamento; (5) a preferência dos atores políticos em levar as questões ao judiciário.

A partir disto é possível captar a ideia de que o Poder Judiciário, com o decorrer do tempo, atua não somente no controle de legalidade, mas participa diretamente nas decisões políticas do país, seja em sede de controle difuso (ações ordinárias) ou via controle concentrado (ações de controle de constitucionalidade), influenciando na democracia e até mesmo na cidadania, uma vez que “está atrelada à efetividade dos direitos reconhecidos no texto constitucional” (Hüning, 2019, p. 5).

Especificamente sobre a potencialização da judicialização nesse contexto pandêmico, Cambi, Lima e Novak (2020) adicionam algumas motivações: (1) o desprezo de parte das autoridades públicas ao caráter científico necessário para solução de questões de saúde, apelando a argumentos demagógicos e populistas; e (2) a precariedade já existente em políticas públicas em decorrência da corrupção, em um provável descrédito do gestor público inquilino do poder.

Em outro ponto, o ativismo judicial se dissocia de referenciais objetivos para o controle judicial do programa de ação governamental por intermédio da “escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (Barroso, 2009, p. 6). Nesses termos, o ativismo consiste em “ação do Judiciário para suprir espaços decisórios que originalmente não seriam seus, mas que não produzem os resultados esperados” (Correa; Farias, 2020, p. 68). Araújo e Faro (2020) complementam a definição com a ideia que o ativismo judicial implicaria em uma fuga da interpretação e aplicação do texto legal, inserindo-se em um panorama de interpretativismo absoluto e irrestrito.

A grandeza das atuais crises sociais desafia a teoria constitucional contemporânea ante a impossibilidade de os textos constitucionais superá-las. O surgimento do neoconstitucionalismo à esteira das noções do pós-positivismo, então, vem inaugurar um ambiente político-institucional simpático à novas formas de atuação dos órgãos jurisdicionais, estabelecendo um novo espaço de poder para o Judiciário, mas não isento a críticas. Desse modo, o centralismo do Poder Judiciário, a princípio politicamente neutro e bloqueado a pressões externas, dispara a discussão em relação a qual seja a estrutura de

poder com melhor capacidade para a tomada de decisão que envolvam questões de grande complexidade (Valle, 2012), como se desenhou nesse momento excepcional causado pelo novo coronavírus.

O capítulo a seguir apresentará o resultado da análise da atuação dos componentes do sistema de justiça potiguar ora investigados quanto ao controle das políticas públicas no curso dos cinco meses iniciais da pandemia da COVID-19 no estado.

### **3. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO RIO GRANDE DO NORTE NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19**

No estado do Rio Grande do Norte (RN), tanto a Justiça Federal como a Estadual criaram mecanismos específicos para a identificação dos processos relativos à COVID-19. Nos cinco meses analisados nesta pesquisa, do total de processos distribuídos, 36,12% foram de competência federal (art. 109, CF/88) e 63,88% estão compreendidos na competência residual estadual. Das ações na Justiça Federal, observou-se que a maioria se referiu à cobrança e suspensão de contratos bem como à liberação de valores para auxílio emergencial, que foi previsto pela Lei Federal n.º 13.982/2020 (Brasil, 2020). Desde então, constatou-se uma crescente no número de ações judiciais iniciadas por particulares cujos pedidos foram indeferidos administrativamente. Quanto aos processos na Justiça Estadual do RN, a maioria deles teve como objeto a suspensão ou paralisação de atividades econômicas e sociais, bem como a cobrança ou suspensão de contratos.

Vale ressaltar que o recorte definido para o estudo considera os cinco primeiros meses da crise. Na primeira metade deste recorte temporal (março a maio de 2020), os indicadores de incidência de casos do novo coronavírus e mortalidade estavam em ascendência no RN (Oliveira, 2020), no entanto, diversos conflitos ainda não se mostravam de forma tão evidente.

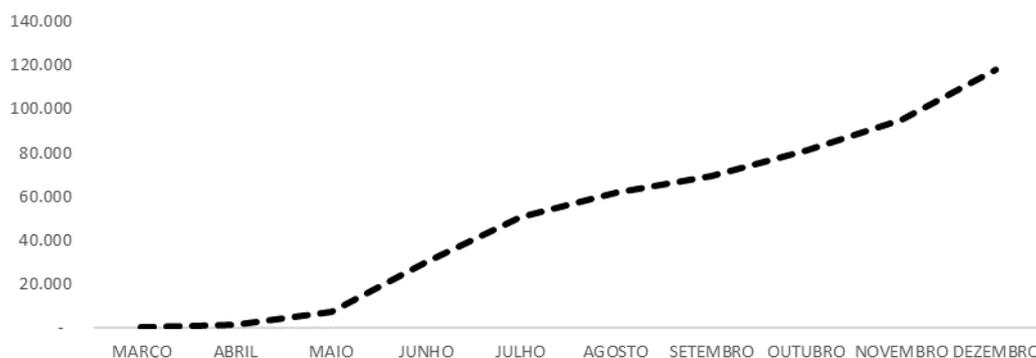
Repetindo a dinâmica de transmissibilidade nacional de COVID-19, os casos confirmados de infecção pelo vírus no RN apresentaram alta a partir do mês de março até julho de 2020. Com base nos dados divulgados pela Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESAP/RN) nos Informes Epidemiológicos Coronavírus (Covid-19), a marca dos primeiros mil infectados

foi atingida em quarenta e oito dias. Bastaram apenas mais treze dias para dobrá-la e mais nove dias para atingir quatro mil infectados. Como reportado em Silveira *et al.* (2021), o vírus passou a ser detectado em todas as 167 cidades potiguares em primeiro de julho de 2020.

Considerando-se os casos notificados pela SESAP/RN no ano de 2020 (Gráfico 1), o Rio Grande do Norte (RN) apresentou uma primeira onda de casos no intervalo dos meses de março a setembro de 2020 – período que antecedeu as eleições municipais, com agravamento acentuado da pandemia em junho e julho, com novo aumento de outubro a novembro do mesmo ano (Valentim *et al.*, 2020). Observou-se flexibilização contínua das medidas de distanciamento social seguida do crescimento gradual de casos, positividade de testes, internações e óbitos que estabilizaram em um patamar elevado. Este foi um período caracterizado especialmente por um alto patamar na mortalidade, com cerca de mil óbitos diários (Fiocruz, 2022).

Nesse sentido, após o pico principal da primeira onda de infecção ser alcançado em junho e julho, seguiu-se uma queda sistemática e alongada, em um comportamento típico do processo de infecções diárias, constantes e sustentadas (Nascimento Junior, 2020). Essa relativa redução do número de casos e de óbitos acompanhava, no contexto político, a ausência de articulação nacional e regional de governos estaduais e municipais na adoção de medidas sanitárias isoladas.

**Gráfico 1** – Evolução de casos confirmados de COVID-19 registrados pela SESAP entre março e dezembro de 2020

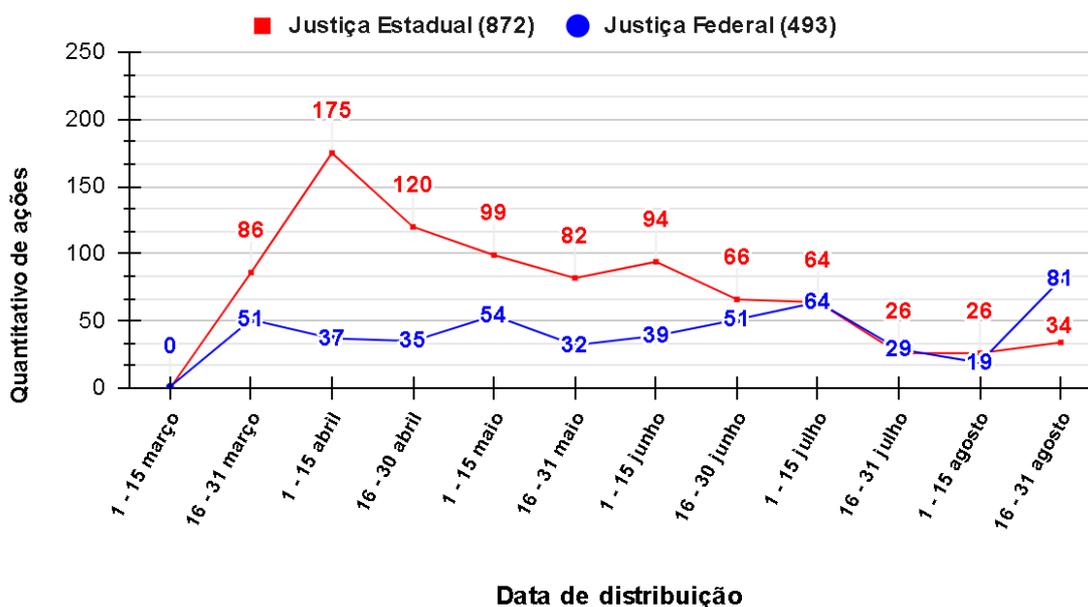


**Fonte:** elaboração própria (2022), com base em dados da SESAP/RN (2020).

No entanto, a partir da segunda metade deste período (junho a agosto de 2020), passaram a crescer os processos que demandavam disponibilidade de leitos de UTI, bem como de aquisição de equipamentos e infraestrutura para atendimento. Ademais, os conflitos federativos não eram tão evidentes no início da pandemia, 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 o estado e os municípios (Silveira *et al.*, 2020). O recorte temporal estudado evidencia uma atuação de forma mais homogênea na Justiça Federal, aumentando no final do mês de agosto de 2020, enquanto, na Justiça Estadual, verificou-se um pico de atuação do Judiciário no mês de abril, portanto, sem coincidência temporal entre as duas instituições pesquisadas (Gráfico 2).

No caso da Justiça Estadual, por exemplo, um dos momentos de maior atuação foi logo após a publicação do Decreto Estadual n.º 29.556, de 24 de março de 2020 (Rio Grande do Norte, 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.

**Gráfico 2** – Quantitativo de processos por data de distribuição e instituição entre março e agosto de 2020



**Fonte:** banco de dados da pesquisa (2022).

O número de demandas permaneceu elevado na primeira quinzena de abril, em momento subsequente à publicação do Decreto Estadual n.º 29.600, de 8 de abril de 2020 (Rio Grande do Norte, 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 desse decreto explicitou os conflitos federativos no RN, tendo em vista que os municípios de Natal e Parnamirim, por força dos dispositivos Decreto Municipal n.º 11.939/2020 (Natal, 2020) e Decreto Municipal n.º 6.216/2020 (Parnamirim, 2020), respectivamente, 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 Supremo Tribunal Federal (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 tornaram-se 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 n.º 29.600/2020 (Rio Grande do Norte, 2020), especificamente aqueles que proibiam a abertura de estabelecimentos que explorassem as atividades de comercialização de alimentos aos domingos e feriados.

A partir deste conflito específico, torna-se possível refletir que, muitas vezes, o intuito principal das demandas não parecia ser a vitória no âmbito judicial, mas, sim, na esfera política e social. Vê-se, portanto, que a

judicialização da política pública pode estar intimamente ligada ao uso dos tribunais, principalmente pelos atores políticos, para deliberar sobre demandas que possuem relativo custo eleitoral. Este foi o caso do conflito que envolveu a proibição de funcionamento de atividades comerciais em domingos e feriados no RN, corroborando com Barroso (2010) quando destacou a intenção de alguns atores de que a instância decisória de certas questões polêmicas, alvo de desacordos, seja transportada ao Judiciário.

Nos meses seguintes, destacam-se as ações judiciais relacionadas à garantia de leitos de UTI para pacientes com complicações causadas pelo novo coronavírus, além de ações relativas à aquisição de medicamentos, aparelhos, procedimentos cirúrgicos e infraestruturas para atendimento médico hospitalares.

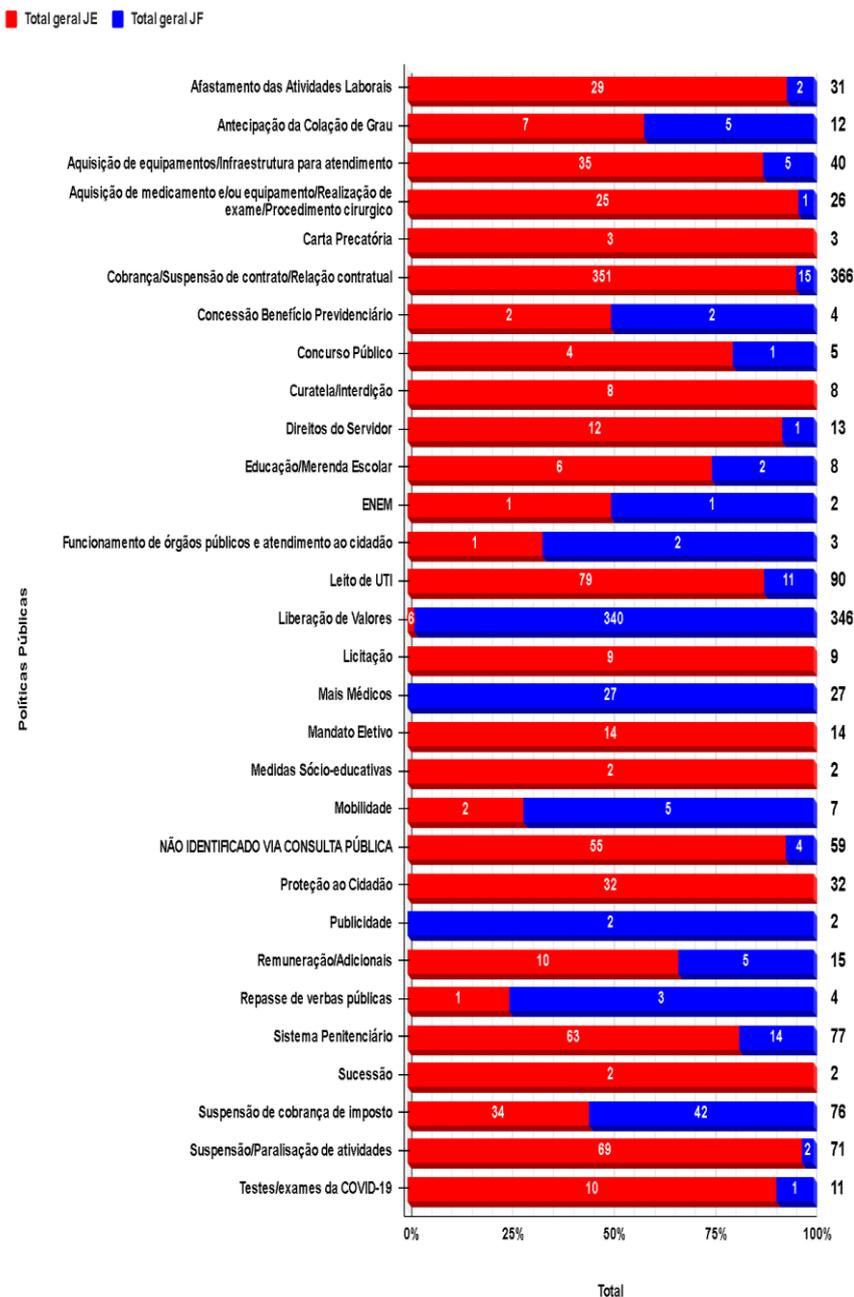
No caso da Justiça Federal, o primeiro pico de ações ocorreu logo em seguida à publicação da Lei Federal n.º 13.982 de 2 de abril de 2020 (Brasil, 2020), que alterou a Lei Federal n.º 8.742/1993 (Brasil, 1993), para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social 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, no início do mês de abril, verificou-se maior fluxo de processos protocolados na JFRN, considerando os recortes da pesquisa. Mais adiante, no final do mês de agosto, os processos relativos à liberação de valores voltaram a crescer, registrando o maior pico na JFRN.

Novo período de maior procura ao Poder Judiciário Federal potiguar se deu em agosto de 2020, a maioria dessas ações eram relativas à liberação de valores 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 por ela provocada (Gráfico 3).

Em segundo lugar, apresentaram-se os processos relacionados à suspensão de cobrança de impostos, reflexo da crise econômica, e em terceiro 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 3 –** Quantitativo de Processos por classificação e instituição



Fonte: banco de dados da pesquisa (2022).

Além dos milhares de casos e das mortes provocadas pelo vírus, a necessidade de adoção de medidas restritivas como forma de redução do índice de contágio e mortes provocou conflitos políticos e sociais no estado face às suas repercussões socioeconômicas, conforme pesquisa realizada por Silveira *et al.* (2022). Nesse estudo, os autores evidenciaram problemas de

coordenação e cooperação entre entes federados e a necessidade de atuação constante do Poder Judiciário no enfrentamento à pandemia, figurando como ator fundamental em conflitos que envolveram atores públicos e privados, sobretudo na atividade de controle de políticas públicas.

A despeito dos conflitos federativos anteriormente relatados, a maior parte das ações foi iniciada por pessoas físicas, destacando-se a imputação das pessoas jurídicas de Direito Público no polo passivo. Enquanto na Justiça Federal, 82,35% das ações foram protocoladas por pessoas físicas, estas representaram 67,32% do polo ativo nos processos na Justiça Estadual, no conjunto de processos analisados.

A análise do polo passivo considerou todos os atores demandados em cada ação, de forma que 91,89% tinham a União no polo passivo em ações na Justiça Federal e 21,10% das ações da Justiça Estadual tinham o Governo do RN em seu polo passivo.

Tais resultados apontam 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 n.º 29.582/2020 (Rio Grande do Norte, 2020), como afirmado em Silveira *et al* (2020).

O cenário analisado evidencia que o âmbito judicial se tornou palco para debates sobre temas que deveriam ser enfrentados pelas instâncias políticas, quais sejam: Executivo e Legislativo.

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, em algumas decisões, verifica-se como justificativa a separação dos Poderes quando o Juiz afirma que não cabe a ele tomar decisões próprias do Poder

Executivo, pois lhe foge tal competência e considera que “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).

Nesse caso, foi possível perceber uma postura pautada na compreensão de que o Judiciário nem sempre possui a expertise necessária acerca das dimensões sociais, financeira e administrativa dos problemas públicos, evitando atuar de forma a causar impactos sobre a realidade (Barroso, 2009). O que se viu ainda foi um comportamento que se desviava de uma conduta que causasse reflexos na gestão de outras políticas públicas, tendo em vista que decisões que determinam o aporte de recursos em uma determinada área podem significar a redução de investimentos para a solução de outros problemas e a alteração das prioridades e da agenda governamental.

Por outro lado, tal postura não se mostrou uniforme na Justiça potiguar, onde, em casos pontuais, foi possível destacar a presença do Judiciário no âmbito da política pública. Tal constatação, porém, refletia as ausências de cooperação entre os entes federados e da efetiva coordenação nacional que possibilitasse a criação de soluções compartilhadas para a crise sanitária vivenciada.

Em análise à demanda protocolada pelo Estado do RN em face da União Federal, foi possível verificar a difícil concertação entre os entes no sentido da implementação de ações de enfrentamento da emergência de saúde pública, resultando em uma atuação de repreensão por parte do Poder Judiciário, que exclamou a necessidade de medidas urgentes frente ao crescimento vertiginoso dos óbitos registrados, determinando a entrega de aparelhos respiradores pulmonares (Proc. Comum Cível nº 0802567-14-2020.4.05.8400. Primeira Vara da Seção Judiciária Federal do RN. Dje 04/05/2020).

Tal exemplo demonstra, conforme anteriormente discutido a partir da teoria de Hüning (2019), que o Poder Judiciário, por vezes, atua não somente no controle de legalidade, mas - a partir de suas decisões relativas às soluções do Executivo para a solução de problemas públicos - desempenha papel de interlocutor e tomador de decisão, em questões políticas, influenciando o

fortalecimento ou não das estratégias formuladas e, como afirmado pela autora referida, da própria democracia e até mesmo na cidadania, que se relacionam com a efetividade dos direitos.

Vale ressaltar que, pelo seu próprio conceito, a política pública (Frey, 2009), enquanto conteúdo concreto das decisões materiais (*policy*), relaciona-se diretamente com o processo político, por vezes conflituoso, que a origina (*politics*), o que posiciona o Judiciário como ator político relevante quando decide pela alteração dos rumos da estratégia pública adotada. Nesse sentido, a partir dos dados analisados, a atuação do Poder Judiciário, em alguns casos, 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 às questões polêmicas, cuja tomada de decisão se refletia em custos eleitorais, transferindo assim para o Poder Judiciário a tomada de decisões administrativas.

Tomando como base as ações analisadas, foi possível categorizar os reflexos de cada processo 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). Para a análise da atuação do Judiciário, as decisões foram lidas em sua integralidade e classificadas a partir de algumas categorias que indicassem o reflexo da medida emanada do órgão julgador.

Assim, verificou-se, nas ações mais relacionadas à gestão e à administração pública, se a medida apontava para uma alteração da dinâmica entre Poderes, se havia a determinação de mudanças na dinâmica interna de órgãos públicos, se a decisão importava a colaboração entre instituições públicas ou se cumpria a função de estabelecer uma dinâmica de coordenação entre os Poderes. Além disso, em ações que envolviam políticas públicas, foi observado se a decisão buscava efetivar a política com ou sem correção de medidas, quando alterava ou mantinha a lógica da estratégia adotada pelo Poder Executivo, respectivamente.

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

<b>Capacidade de Influência para as políticas públicas</b>	<b>Total JE</b>	<b>Total JF</b>	<b>Total Geral</b>
Alteração da dinâmica da relação entre os poderes	1		<b>1</b>
Alteração da dinâmica interna do órgão	6	4	<b>10</b>
Colaboração entre os poderes (destinação de recursos financeiros para aquisição de bens no combate à Covid-19)		4	<b>4</b>
Coordenação da relação entre os entes federativos		1	<b>1</b>
Efetivação da política pública (administrativa - com correção de medida)	12		<b>12</b>
Efetivação da política pública (administrativa - sem correção de medida)	23	5	<b>28</b>
Efetivação da política pública (auxílio emergencial - com correção da medida)	1	178	<b>179</b>
Efetivação da política pública (auxílio emergencial - sem correção de medida)		74	<b>74</b>
Efetivação da política pública (benefício emergencial de preservação do emprego e da renda - com correção de medida)		2	<b>2</b>
Efetivação da política pública (carcerária - com correção de medida)	6		<b>6</b>
Efetivação da política pública (carcerária - sem correção de medida)	37	5	<b>42</b>
Efetivação da política pública (convênio/integração entre os entes e colaboração para aquisição de insumos para cesta básica escolar)		3	<b>3</b>
Efetivação da política pública (destaca a escassez de profissionais da saúde, como também, a deficiência no programa de seleção de médicos)		22	<b>22</b>
Efetivação da política pública (educacional - com correção de medida)	4	1	<b>5</b>
Efetivação da política pública (educacional - sem correção de medida)	1	1	<b>2</b>
Efetivação da política pública (povos e comunidades tradicionais -		1	<b>1</b>

sem correção de medida)			
Efetivação da política pública (remuneração/adicionais - com correção de medida)		1	1
Efetivação da política pública (remuneração/adicionais - sem correção de medida)		5	5
Efetivação da política pública (sanitária - com correção de medida)	21		21
Efetivação da política pública (sanitária - sem correção de medida)	44	1	45
Efetivação da política pública (saque emergencial do FGTS - sem correção de medida)		16	16
Efetivação da política pública (saúde - com correção de medida)	83		83
Efetivação da política pública (saúde - sem correção de medida)	15		15
Efetivação da política pública (sem correção de medida)	2		2
Efetivação da política pública (tributária - com correção de medida)	7		7
Efetivação da política pública (tributária - sem correção de medida)	18	16	34
Efetivação da política pública (previdenciária - sem correção de medida)	1	3	4
Efetivação de política pública (direito do servidor estável de ser redistribuído)		1	1
Manutenção da dinâmica da relação entre os poderes	1		1
Manutenção da dinâmica interna do órgão	14		14
NÃO SE APLICA	549	135	684
Reconhecimento de inexistência de omissão que justifique a intervenção do judiciário		2	2
Reflete a possibilidade de revisão ou modificação de contratos essencialmente privados por influência da esfera pública	26	5	31
Solidariedade da prestação da saúde reafirmada: necessidade de implementação adequada do instrumento da gestão compartilhada do SUS.		7	7
<b>Total geral</b>	<b>872</b>	<b>493</b>	<b>1365</b>

Fonte: Banco de dados da pesquisa (2021).

A classificação acima permitiu denotar que, na maior parte das ações, 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. Assim, a partir da análise dos dados, foi possível identificar um perfil, em regra, de autocontenção judicial pautado na deferência à autoridade administrativa (Almeida, 2014).

Desse modo, de acordo com a definição explicitada por Barroso (2009), os dados permitem afirmar um perfil geral (embora não unânime) do Judiciário potiguar que se dissocia do ativismo judicial, não sendo uma característica marcante das decisões analisadas a interpretação proativa da Constituição e a expansão do seu sentido e alcance

#### **4. O PODER JUDICIÁRIO POTIGUAR E SUA ATUAÇÃO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MEIO À CRISE SANITÁRIA: CRÍTICA, LIMITES E POSSIBILIDADES**

Os resultados encontrados no RN evidenciaram o Poder Judiciário como ator de destaque no contexto da COVID-19, porém, a sua atuação não buscou, em regra, suprir espaços decisórios (Correa; Farias, 2020), mas sim, indicar a necessidade de atuação por parte do Executivo. O estudo demonstrou a alta demanda por meio das ações protocoladas para tratar dos mais diversos objetos relacionados à crise sanitária do novo coronavírus. Este movimento se origina da ampliação dos conflitos sociais em contexto de pandemia e reflete uma dinâmica a partir de quais questões originariamente afeitas à competência do Executivo são transferidas para o Judiciário por múltiplos fatores, como o já citado desprezo de parte das autoridades públicas ao caráter científico necessário para solução de questões de saúde (Cambí; Lima; Novak, 2000).

No Rio Grande do Norte, este fator provocou a atuação dissonante por parte do governo do RN, amparado em estudos do Comitê Científico formado

por estudiosos do tema, e da Prefeitura do Natal, que, embora tenha constituído o seu próprio Comitê Científico, apresentou medidas polêmicas como a publicação da Lei Municipal n.º 7.044/2020 (Natal, 2020), que determinava a disponibilização gratuita de kits de medicamentos para o tratamento da doença na rede SUS/Natal durante o período de pandemia, estabelecendo a distribuição do denominado “kit covid” no município.

Os efeitos deste contexto pandêmico e de suas medidas de controle são complexos e multidimensionais, afetado, mais ainda, pela imprevisibilidade e incerteza. Nesse cenário, os gestores públicos foram pressionados, portanto, a apresentar soluções conciliadoras entre os interesses da esfera pública, classe empresarial e sociedade civil para a implementação de políticas públicas e satisfação de direitos fundamentais, buscando garantir a prevenção à doença e a prestação de serviços essenciais diante da dinâmica de transmissibilidade do vírus.

Diante de um panorama de conflitos sociais, políticos e federativos, as decisões analisadas denotaram 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 exercer sua coerção, influenciando na realidade local, com reflexos nas dimensões social, financeira e administrativa. Nesse momento especialmente disruptivo em função da pandemia, enfrentando-se o tempo como opressor, o comportamento revisionista dos magistrados sobre as escolhas públicas, portanto, refreia os riscos potencialmente advindos de suas decisões e é solidário à estratégia de deferência à capacidade institucional típica da estrutura da Administração para matérias eminentemente técnicas, tal qual presente na arquitetura constitucional, em um encontro de pontos de vista e sem conflito com a garantia constitucional do direito de ação e com precedentes na jurisprudência do STF (Valle, 2020).

Como delineado anteriormente, o conceito de políticas públicas parte da ideia de uma ação estatal a ser executada e, assim, infere-se a competência originária do Poder Executivo. Isso não afeta, porém, a legitimidade contramajoritária prevista constitucionalmente com objetivo de preservação da legalidade e integridade da própria Constituição aos órgãos jurisdicionais, razão pela qual não poderiam ficar inertes à sindicabilidade das políticas

públicas. Comparato (1998) ensina que é inverdade a afirmação a qual preceitua a incompetência do Judiciário quanto ao julgamento de demandas políticas, tanto nos casos comissivos como omissivos do gestor/legislador. Nessas situações, cabe ao julgador o dever de compelir os demais órgãos a cumprirem a “prestação necessária à garantia das condições mínimas à dignidade humana” (Medeiros Junior, 2018, p. 43).

No cenário pandêmico, os conflitos se aprofundaram e o Poder Judiciário, ao gerenciar as crises sobrevindas, tornou-se ator fundamental com desempenho de papel ativo frente às contendas que se apresentaram concretamente na esfera política e social no Brasil e que deveriam ser alvo de políticas públicas a partir da atuação do Poder Executivo (federal, estadual ou municipal). Ou seja, emergência sanitária causada pelo novo coronavírus revelou que, cada vez mais, questões de grande repercussão social estão sujeitas ao poder decisório dos juízes, deslocando o polo de tensão das discussões acerca das escolhas políticas e administrativa das instâncias originais em direção ao Judiciário. Esse fenômeno é entendido como judicialização da política (Barroso, 2009) e, na prática, está-se diante do atravessamento dos comandos emanados pelo Poder Judiciário na etapa de implementação de políticas públicas.

Decerto, há uma tênue linha fronteira entre a judicialização e o ativismo judicial que suscita questionamentos acerca da legitimidade democrática e possível alteração de equilíbrio institucional frente a importância social de enfrentamento a omissões do poder público em um momento extraordinariamente vivido como esse. Nesse sentido, Araújo e Faro (2020, p. 68) ponderam que o período pandêmico tornou ainda mais difícil a identificação de ativismo judicial, vez que a atividade interpretativa dos juízes tem contornos sutis e a gravidade da situação gerada pela COVID-19 poderia ser considerada como “justificativa para atuação desenfreada dos juízes em favor do bem coletivo”.

Como manifestações de mecanismos de controle judicial, nem a judicialização e tampouco o ativismo judicial conferirão solução plena aos conflitos no âmbito das políticas públicas, mas inserem os atores do Poder Judiciário como partes das políticas públicas de responsabilidade não exclusiva, portanto, do Poder Executivo. Em sociedades tomadas cada vez

mais pela complexificação, o que se espera é a busca de propostas que descartem esquemas e soluções simples e limitadas (Valle, 2020), tornando-se fundamental que, não só em contexto de pandemia, os atores institucionais dialoguem sobre as estratégias viáveis para a solução de problemas públicos, evitando-se a transferência de seu debate ao Judiciário. Essa condição, então, não prescinde de reflexões a fim de que se equacione sua ocorrência, de modo que “a pergunta que hoje se impõe não é se o juiz pode ou não intervir na implementação de políticas públicas, mas sim como o juiz deve atuar nessa intervenção, estabelecendo condições, limites e possibilidades para tanto” (Quintas, 2016, p. 47).

O estudo realizado, portanto, demonstra a consciência do Judiciário potiguar em torno dos limites de sua atuação no que tange às políticas públicas, contudo, cabe ao Poder Executivo a adequada gestão dos problemas coletivos, de forma transversal, intersetorial e pactuada, buscando evitar que a transferência de sua competência de planejamento e gestão para outras esferas acabe por esvaziar sua essência perante a sociedade.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, o cenário de incertezas e a constatação do grande risco de geração de danos de diversas ordens causaram 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.

Quanto às ações levadas à apreciação do Judiciário no RN, em contexto de pandemia, a maioria dos casos envolveu, durante o recorte temporal pesquisado, 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 ao novo coronavírus, 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.

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 adotando comportamento de autocontenção, revelou-se como o ator determinante no controle de políticas públicas no contexto da crise sanitária, focado na efetivação de direitos fundamentais e cujas 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 da COVID-19.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Beatriz Monzillo de. **O controle judicial de atos normativos da Anvisa à luz do princípio da deferência: um estudo de caso**. Curitiba: CRV, 2014.

ARAÚJO, José Henrique Mouta; FARO, Roberta Pina Barbosa. A COVID-19 e a asfixia de direitos: a atuação do Poder Judiciário. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 57-77, jul/dez.2020.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

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 set. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **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 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº. 13.655**, de 25 de abril de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 188/GM/MS**, de 03 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1-Extra, p.1, ano 158, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, p. 1, ed. 27, ano 158, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.982**, de 2 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm). Acesso em: 28 set. 2022.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo; NOVAK, Mariana Sartori. Isolamento social e reabertura de atividades não essenciais: controle judicial de atos discricionários em tempos do novo coronavírus (COVID-19). **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.1018, ago. 2020.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial de políticas públicas**: limites, controle e medidas judiciais. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

CAVALCANTE, João Roberto *et al.* COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília/DF, v. 29, n. 4, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000400010>.

CHEVITARESE, Alessia Barroso Lima Brito Campos. A (des)harmonia entre os Poderes e o diálogo (in)tenso entre democracia e república. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, v. 5, número especial, 2015.

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&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 313**, de 19 de março de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 28 set. 2022.

CORREA, Arícia Fernandes; FARIAS, Rodrigo Nóbrega. Pandemia e judicialização da crise: a necessidade de diálogo institucional e da observância da medicina baseada em evidências. **Revista da Escola Superior de Direito Municipal**, Porto Alegre, v. 6, n. 12, 2020.

FIOCRUZ. **Boletim Especial** – Balanço de dois anos da pandemia Covid-19 (janeiro de 2020 a janeiro de 2022), 2022. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos\\_2/boletim\\_covid\\_2022-balanco\\_2\\_anos\\_pandemia-redb.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos_2/boletim_covid_2022-balanco_2_anos_pandemia-redb.pdf). Acesso em: 17 dez. 2022.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília/DF, n. 21, 2009.

GROSS, Alexandre Felix. **Desigualdade de acesso à saúde e as consequências redistributivas da judicialização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

HÜNING, Agnes Carolina. **Ativismo judicial e cidadania**: das concessões ao retrocesso. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MEDEIROS JUNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização de políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 80.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público**: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

NATAL. **Decreto Municipal n.º 11.939**, de 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392865>. Acesso em: 01 out. 2022.

NATAL. **Lei Municipal nº 7.044**, de 08 de julho de 2020. Disponível em: [https://www2.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20200731\\_7b8240980579c9a2cbcf94ef204917fd.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20200731_7b8240980579c9a2cbcf94ef204917fd.pdf). Acesso em: 01 out. 2022.

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. 2022.

PARNAMIRIM. **Decreto Municipal n.º 6.216**, de 09 de abril de 2020. Disponível em: [https://parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao\\_covid/DECRETO\\_6.216.pdf](https://parnamirim.rn.gov.br/pdf/legislacao_covid/DECRETO_6.216.pdf). Acesso em: 01 out. 2022.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A competência constitucional legislativa concorrente em meio às crises causadas pela COVID-19 e a interpretação dada pelo STF no julgamento da medida cautelar na ADI 6341. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 15, n. 2, p. 292-307. maio/ago., 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual n.º 29.556**, de 24 de março de 2020. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20200325&id\\_doc=678249](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200325&id_doc=678249). Acesso em: 01 out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual n.º 29.582**, de 1º de abril de 2020. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20200401&id\\_doc=678835](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200401&id_doc=678835). Acesso em: 01 out. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual n.º 29.600**, de 8 de abril de 2020. Disponível em: [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20200409&id\\_doc=679767](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200409&id_doc=679767). Acesso em: 01 out. 2022.

RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. Ativismo judicial e proteção de direitos. *In*: DIDIER JR., Freddie (Coord.). **Ativismo Judicial e Garantismo Processual**. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 489-500.

SILVA, Juvênio Borges da; JUCATELLI, João Paulo. Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, v. 7. n. 1, 2017.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *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.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, v. 11 n. 3, 2021.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* Agendas e conflitos no contexto da pandemia da Covid-19: Um olhar a partir da realidade do Rio Grande do Norte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–22, 2022.

SOARES, Hector Cury. Políticas públicas e controle judicial: o papel da decisão judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, v.2, n. 1, 2012.

SOUZA, Fábio. **Quem deve decidir?** Confiança na aptidão decisória como critério de definição dos limites do controle judicial das decisões administrativas. Curitiba: Alteridade Editora, 2018.

SOUZA, Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de. Controle judicial das políticas públicas: perspectivas da hermenêutica filosófica e constitucional. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília/DF, v. 5, número especial, 2015.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Law and Economics Working Paper Series**, Chicago, n. 156, 2002.

VALENTIM, Ricardo *et al.* **Rio Grande do Norte: uma análise da epidemia da covid-19 Análise da evolução da epidemia da covid-19 no estado do RN à luz da ciência de dados na saúde**, 2020. Disponível em: [https://covid.lais.ufrn.br/publicacoes/Relatorio\\_covid-19-LAIS\\_UFRN\\_20201219.pdf](https://covid.lais.ufrn.br/publicacoes/Relatorio_covid-19-LAIS_UFRN_20201219.pdf). Acesso em: 30 dez. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (Org.). **Audiências públicas e ativismo: diálogo social no STF**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25 n. 1, 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Escolhas administrativas processualmente adequadas e deferência judicial. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coord.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.