

# A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NA PANDEMIA DA COVID-19: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6341

**Paulo Roberto Soares  
Mendonça**

Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)  
ORCID iD [https://orcid.  
org/0000-0002-3132-402X](https://orcid.org/0000-0002-3132-402X)

**Márcio Silva Pereira  
Correio**

Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)  
ORCID: [https://orcid.](https://orcid.org/)

The judicialization of the health  
public policy during the covid-19  
pandemic: the Supremo Tribunal  
Federal and the ADI 6341 trial

## RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar o papel do Governo Federal do Brasil na organização de serviços essenciais e para a adoção das medidas de enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus (COVID-19), tendo por base analítica a judicialização de políticas públicas e o ativismo judicial. Primeiramente, discute a estrutura do sistema de saúde no Brasil, principalmente o papel dos membros da federação na adoção de medidas sanitárias. O estudo de caso de judicialização de políticas públicas durante a pandemia escolhido foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), envolvendo o conflito entre o Governo Federal no Brasil e os Estados e Municípios no que concerne à adoção de medidas



restritivas para reduzir a difusão do coronavírus. A Corte Suprema brasileira decidiu que o federalismo no Brasil reconhece a autonomia dos poderes locais para realizarem as escolhas necessárias a fim de preservar a saúde pública durante a pandemia, de acordo com as necessidades locais e observando o conhecimento científico.

**Palavras-chave:** pandemia; política pública; saúde; ativismo judicial; judicialização; COVID-19.

## Abstract

This paper aims to analyze the role of the Brazilian Federal Government in organizing essential services and addressing the COVID-19 pandemic, with an analytical basis the judicialization of public policies and the judicial activism. At first, it discusses the structure of the Brazilian Health System, mainly the role of the members of the federation in the adoption of sanitary measures. It uses as a case study of the judicialization of public policies during the pandemic, the ADI 6341 trial in the Brazilian Supreme Court, concerning to the conflict between the Federal Government and the States and Municipalities, regarding the adoption of restrictive measures to reduce the proliferation of COVID-19. The Brazilian Supreme Court ruled that the federalism in Brazil recognizes the autonomy of the local powers to make the necessary choices to preserve the public health during the pandemic, according to the local needs and following the scientific evidence.

**Keywords:** pandemic; public policy; health; judicial activism; judicialization; COVID-19.

## 1. INTRODUÇÃO

No campo do Direito contemporâneo há um debate constante acerca do papel do Poder Judiciário na aplicação do texto constitucional e de sua atuação pela tutela efetiva de direitos fundamentais, na trilha do esforço empreendido pela doutrina pós-positivista ao final do século XX, especialmente a partir do momento em que se passou a reconhecer a densidade normativa dos princípios constitucionais. Impulsionada por uma sociedade que passa a exigir a concretização dos direitos civis, sociais e políticos, novas hermenêuticas vêm, nesse passo, tentando endereçar relações mais sólidas de cidadania e determinando uma nova conjuntura jurídica, social e política, de modo a aproximar o texto constitucional e a realidade social.

**É possível constatar críticas mais severas à atuação judicial, a qual, no afã de conferir eficácia e força jurídica a esse importante direito social, acabou, por vezes, adotando um entendimento absolutista (o “direito a tudo”) que afeta significativamente a segurança, a sustentabilidade e a equidade do sistema público de saúde.**

Nesse contexto, o intervencionismo do judiciário verificado não é mais apenas repressivo e inativo, mas preventivo e proativo<sup>1</sup>. A judicialização de políticas públicas no setor de saúde tem revelado o exercício de um papel ativo do Poder Judiciário na concretização dos direitos veiculados pela Constituição, apesar de, por vezes, ser criticada por um certo grau de interferência no espectro das decisões políticas dos Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo no que se refere ao controle judicial da discricionariedade administrativa e na priorização de direitos sociais, onerando o erário e a própria sociedade<sup>2</sup>.

É possível constatar críticas mais severas à atuação judicial, a qual, no afã de conferir eficácia e força jurídica a esse importante direito social, acabou, por vezes, adotando um entendimento absolutista (o “direito a tudo”) que afeta significativamente a segurança, a sustentabilidade e a equidade do sistema público de saúde<sup>3</sup>.

No entanto, a emergência internacional de saúde decorrente da disseminação do vírus COVID-19, a partir do ano de 2020, trouxe outras reflexões que extrapolam essa questão, colocando em lados opostos direitos (liberdade e saúde) e instituições (Executivo e Judiciário).

Diferentemente do ocorrido em outros países, no Brasil, o Governo Federal mostrou-se refratário à adoção de medidas sanitárias restritivas à circulação de pessoas durante a pandemia, com a finalidade de conter a disseminação do coronavírus, além de haver minimizado a gravidade da crise de saúde pública ocasionada pelo referido evento. Nesse contexto, instaurou-se no Brasil uma séria controvérsia entre o poder central e as autoridades locais acerca dos limites da autonomia dessas últimas na restrição de direitos, a fim de reduzir os efeitos danosos da pandemia, havendo o Supremo Tribunal Federal (STF) sido instado a se posicionar sobre tal temática em diferentes ações.

O presente artigo se propõe a avaliar o impacto da atuação do Supremo Tribunal Federal sobre as medidas administrativas voltadas ao

<sup>1</sup> BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. Os limites funcionais do poder judiciário na teoria sistêmica e a judicialização das políticas públicas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 7, p. 97-131, jan. /jun. 2010. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/80/76>. Acesso em: TEM QUE SER PREENCHIDO.

<sup>2</sup> MENDONÇA, Paulo Roberto Soares; VIANNA, Laura Mello D’Urso. A onerosidade do Sistema Único de Saúde no atendimento a usuários de planos de saúde. In: MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). *Judicialização de políticas públicas: a visão dos juristas*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020, p. 189-204.

<sup>3</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo v. 15, n. 3, e1934, set. /dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/issue/view/4451/2439>. Acesso em: TEM QUE SER PREENCHIDO.

combate do novo coronavírus. Para a concretização de tal objetivo, foram analisados os diferentes votos proferidos no julgamento paradigmático da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341-DF (ADI 6341), ao final referendado pelo plenário da Corte, com o objetivo de entender os reflexos de tal decisão na definição de limites da atuação política e discricionária do Poder Executivo no âmbito da política pública de saúde durante a pandemia.

Especificamente, o presente trabalho avalia os principais aspectos da discussão judicial acerca dos limites das atribuições de cada ente federativo para disciplinar as atividades essenciais e adotar as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública internacional – pandemia – decorrente do coronavírus (COVID-19). Para se alcançar o objetivo proposto, parte-se dos seguintes pressupostos analíticos: a compreensão das competências constitucionais concorrentes e comuns para a proteção do direito à saúde, o estabelecimento dos limites da judicialização de políticas públicas e o equilíbrio entre autocontenção e ativismo judicial.

Quanto à metodologia adotada, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a respeito da questão da judicialização de políticas públicas e dos limites do ativismo judicial, tendo sido realizado um estudo de caso, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a partir do julgamento da ADI 6341 pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de observar como se deu tal fenômeno no contexto da pandemia da COVID-19, em que ocorreu um sério embate entre o Governo Federal e as autoridades locais, em torno das medidas necessárias ao combate do coronavírus.

## **2. ATUAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS NA PROTEÇÃO À SAÚDE**

Os reflexos das patologias decorrentes da COVID-19 e as políticas adotadas para combater a pandemia afetaram de modo significativo a atividade estatal, por meio de uma pluralidade de questões, econômicas e sociais. É inegável que, no sistema presidencialista no Brasil, o Poder Executivo Federal é responsável tanto pela direção política do governo como pela gestão da máquina administrativa, que dá impulso e execução às políticas públicas. Aquela dá impulso e adota iniciativas para a implementação das

políticas públicas, inclusive por meio de seu papel normativo regulamentar<sup>4</sup>.

Não se pode desconsiderar, porém, que esse protagonismo obedece ao regime de repartição constitucional de competências, o qual conforma a atuação dos entes federativos que possuem atribuição de definir as medidas necessárias à implementação da defesa da saúde. A matéria está inserida no rol de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal, conforme o art. 24, XII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Quando se trata de competência legislativa concorrente, a Constituição determina que cabe à União editar as normas gerais, restando para os Estados competência para complementar a legislação federal, no que couber, de acordo com o (art. 24, §§ 1º e 2º da CF/88. Veja-se aqui que os Estados podem apenas complementar a legislação federal, de acordo com as suas particularidades, mas não a contrariar, sob pena de a norma estadual incidir em vício de inconstitucionalidade.

No campo das competências materiais, a proteção da saúde é considerada competência comum, conforme o art. 23, inciso II, da Constituição de 1988. Sendo assim, todos os entes federativos têm competência para implementar as medidas necessárias à preservação do direito à saúde da população brasileira, evidentemente devendo seguir as diretrizes impostas pela legislação pertinente.

Abordando especificamente as normas relacionadas ao combate à pandemia do COVID-19, a União editou a Lei nº 13.979, em 6 de fevereiro de 2020, que possui a seguinte ementa: “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (Brasília, 2020). Esta, portanto, é a norma geral a que alude o art. 24, § 1º, da Constituição, devendo ser obedecida por todos os entes federativos.

Foi justamente a Lei nº 13.979/2020 que autorizou a adoção de medidas restritivas, como as que proíbem o funcionamento de determinadas atividades, como forma de combater a pandemia. O art. 3º desta lei prevê um rol exemplificativo de medidas que cada autoridade,

<sup>4</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Coord.). *Judicialização da saúde: a visão do poder executivo*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31-88.

no âmbito de sua competência, pode adotar para combater a disseminação do coronavírus. Ocorre, no entanto, que a mesma Lei nº 13.979/2020 (lei geral, aplicável, portanto, a todos os entes federativos) também assegura a continuidade das atividades essenciais, na forma do § 9º do mesmo art. 3º<sup>5</sup>.

Nota-se, portanto, que (i) as atividades essenciais devem ter seu funcionamento resguardado mesmo durante a vigência de medidas restritivas de combate à pandemia; e (ii) a definição das atividades essenciais será estabelecida mediante decreto da respectiva autoridade federativa. Com efeito, também no plano regulamentar permanece havendo uma competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. No plano nacional, a lista de atividades essenciais está contida no Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Importa observar que a competência da União para editar o Decreto nº 10.282/2020, definindo quais atividades devem ser consideradas essenciais em âmbito nacional, foi expressamente reconhecida pelo Plenário do STF no julgamento da ADI nº 6341, de cuja ementa se destaca o seguinte trecho:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. (...) 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Art. 3º, § 9º, da Lei 13.979 de 2020: A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa” (Incluído pela Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020).

<sup>6</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6341. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intimado: Presidente da República. Redator para acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: TEM QUE SER PREENCHIDO.

**O fenômeno da judicialização refere-se à expansão da atuação judicante para alcançar a arena de debate político na elaboração e formulação de políticas públicas (decision-making), bem como o âmbito de atuação discricionária do administrador na sua implementação.**

Dessa forma, embora a União tenha competência concorrente com os Estados para dispor sobre serviços e atividades essenciais durante a pandemia, tais disposições devem respeitar suas competências originárias. Para o que nos interessa nesta análise, é suficiente assinalar que a legislação estadual concorre com a federal, sem que haja exclusividade de uma ou outra.

O julgamento da ADI 6341 foi paradigmático ao resultar em uma decisão que deu contornos à atuação discricionária do chefe do Poder Executivo Federal, ao estabelecer limites para a decisão política de regular atividades essenciais, sobretudo em razão da competência concorrente e comum de outros entes para promover ações para a proteção da saúde.

Todavia, antes de adentrar nos principais aspectos que nortearam o referido julgamento, importante uma breve digressão acerca da judicialização da política pública de proteção à saúde e do ativismo judicial, enquanto fenômenos contemporâneos, cujos traços característicos se observam no julgamento da ADI 6341.

### 3. JUDICIALIZAÇÃO

O fenômeno da *judicialização* refere-se à expansão da atuação judicante para alcançar a arena de debate político na elaboração e formulação de políticas públicas (*decision-making*), bem como o âmbito de atuação discricionária do administrador na sua implementação. Esse fenômeno se explica, em âmbito mundial, por diversas razões, entre elas, a existência de democracias e sociedades plurais; a adoção do sistema de separação dos poderes; o reconhecimento constitucional de direitos fundamentais; a ampliação dos atores sociais de defesa de interesses e direitos; a forma de controle abstrato de constitucionalidade; a capacidade das instituições políticas e dos grupos não majoritários de atuar; a legitimidade política das instituições envolvidas; a delegação ao Poder Judiciário para definição de valores e temas políticos; e o ativismo judicial<sup>7</sup>.

Sobre esse fenômeno no Brasil, o ambiente democrático tem uma contribuição significativa na medida em que reavivou a cidadania e possibilitou maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a prote-

<sup>7</sup> TATE, C. Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In: *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, Part I, Chapter 3, p. 569-737. E-book Kindle.

ção de seus interesses perante o Poder Judiciário. Nesse contexto, deu-se a expansão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, entre outras instituições e organizações públicas e privadas, com aumento da relevância da atuação de vários agentes institucionais e políticos. A redemocratização fortaleceu e expandiu os serviços jurídicos e a própria estrutura do Poder Judiciário para atender a demanda crescente por justiça e de implementação de direitos na sociedade brasileira<sup>8</sup>. Nesse passo, importante destacar a busca pela democratização da jurisdição constitucional, que também se caracteriza pela atuação do Poder Judiciário na efetivação da Constituição, especialmente em razão da insuficiência ou ineficiência das práticas políticas tradicionais para pôr em prática e atender plenamente os direitos lá consagrados<sup>9</sup>.

Outro fator citado pelos doutrinadores refere-se à constitucionalização. Inúmeras matérias, que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária, passaram a ser constitucionalizadas. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial<sup>10</sup>.

Além disso, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade é mais um fator. Referido como híbrido ou eclético, ele combina aspectos de dois sistemas diversos: o americano e o europeu. Desde o início da República, adota-se a fórmula americana de controle incidental e difuso, pela qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional. Do modelo europeu, adotou-se o controle por ação direta que permite determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal. A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, uma vez que inúmeras entidades públicas e privadas, além de órgãos públicos legitimados, podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário,

<sup>8</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012, p. 23-32. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: TER QUE SER PREENCHIDO.

<sup>9</sup> BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; NASCIMENTO, Valeria Ribas do. *Constitucionalismo e Cidadania: Por uma Jurisdição Constitucional Democrática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, v. 10, 100p.

<sup>10</sup> BARROSO, op. cit., p. 24.

**O ativismo expressa uma postura do intérprete da lei, um modo proativo e expansivo de interpretar a lei, que potencializa o sentido e alcance de suas normas. Trata-se de um mecanismo para contornar o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte ou incapaz de produzir consenso.**

quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser levada ao STF<sup>11</sup>.

Outro ponto que merece ser considerado refere-se ao controle dos atos da Administração Pública, que passa a estar vinculado, não apenas à legalidade em seu vértice formal, mas a sua forma de juridicidade, o que faz sobressair e acentuar os aspectos anteriormente mencionados (constitucionalização e o sistemas de controle de constitucionalidade), permitindo, portanto, ao Poder Judiciário conformar a atividade administrativa aos bens e valores fundamentais da sociedade<sup>12</sup>.

#### 4. ATIVISMO JUDICIAL

No processo de judicialização não pode ser desconsiderada a atitude do juiz, o qual, por vezes, guarda certos valores ou preferências em termos de formulação e implementação de políticas públicas. De certo modo, o juiz passou a contribuir para o processo de formulação e de implementação de políticas públicas (*policy makers*). Essa atitude pessoal do juiz, descrita como ativismo judicial, muitas vezes pode facilitar ou interagir com outras condições que contribuem para o fenômeno da judicialização<sup>13</sup>.

O ativismo expressa uma postura do intérprete da lei, um modo proativo e expansivo de interpretar a lei, que potencializa o sentido e alcance de suas normas. Trata-se de um mecanismo para contornar o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte ou incapaz de produzir consenso. Normalmente, instala-se em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva<sup>14</sup>.

A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitu-

<sup>11</sup> Ibid., p. 25.

<sup>12</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. “O Brasil não pode parar”: análise dos limites do ativismo judicial no controle dos atos da administração pública em razão do princípio da legalidade à luz do julgamento da medida cautelar nas ADPFs 668 e 669 pelo Supremo Tribunal Federal. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2020*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2020, p. 425-446.

<sup>13</sup> TATE, op. cit., p. 569.

<sup>14</sup> BARROSO, op. cit., p. 27.

**Os limites à judicialização e ao ativismo judicial podem ser delineados pela legitimidade democrática, a politização da justiça e a falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias.**

cionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; e (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. O oposto do ativismo é a autocontenção judicial. Por esta linha, juízes (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. O movimento entre as duas posições costuma ser pendular e varia em função do grau de prestígio dos outros dois Poderes<sup>15</sup>.

## 5. LIMITES À JUDICIALIZAÇÃO E AO ATIVISMO JUDICIAL

Os limites à judicialização e ao ativismo judicial podem ser delineados pela legitimidade democrática, a politização da justiça e a falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias.

Sob a perspectiva da legitimidade democrática, a possibilidade de um órgão não eletivo como o STF sobrepor-se a uma decisão do Presidente da República – sufragado por milhões de votos – ou do Congresso – cujos membros foram escolhidos pela vontade popular – é identificada na teoria constitucional como dificuldade contramajoritária. Contudo, o fundamento normativo que justificaria uma decisão judicial sobrepor-se contra ato de outros poderes decorre do fato de que a Constituição brasileira atribui expressamente esse poder ao Judiciário. A maior parte dos estados democráticos reserva uma parcela de poder político para ser exercida por agentes públicos que não são recrutados pela via eleitoral e cuja atuação é de natureza predominantemente técnica e imparcial<sup>16</sup>.

A rigor, a Constituição estabelece as condições necessárias ao processo democrático mediante a garantia das condições procedimentais e do espaço próprio do pluralismo político, inclusive com a garantia das liberdades fundamentais essenciais ao exercício democrático. Abrange ainda a preservação de um conjunto de valores e objetivos que traduzem um compromisso com a transformação social.

<sup>15</sup> Ibid., p. 27.

<sup>16</sup> BARROSO, 2012. Ibid..

**Observados os valores e fins constitucionais, cabe à lei, votada pelo parlamento e sancionada pelo Presidente, fazer as escolhas entre as diferentes visões que caracterizam as sociedades democráticas e plurais.**

Por isso, não permite que os poderes constituídos disponham livremente desses valores fundamentais que representam o pacto social, nem que eles adotem iniciativas para esvaziar a eficácia das normas constitucionais que representam garantias e direitos fundamentais. A Constituição, portanto, protege direitos fundamentais do exercício do princípio majoritário e das decisões proferidas por maiorias políticas ocasionais, inclusive mediante o controle de deliberações políticas que os violem<sup>17</sup>.

Em outras palavras, a Constituição deve desempenhar dois grandes papéis. Um deles é o de estabelecer as regras do jogo democrático, assegurando a participação política ampla, o governo da maioria e a alternância no poder. Mas a democracia não se resume ao princípio majoritário. Aí surge o segundo grande papel de uma Constituição: proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos. Por outro lado, a importância da Constituição – e do Judiciário como seu intérprete maior – não pode amesquinhar o papel da política, do governo da maioria e do próprio Poder Legislativo<sup>18</sup>.

Em suma, os valores e direitos fundamentais que compõem o pacto social traçam certos limites à judicialização de políticas públicas e ao ativismo judicial. Observados os valores e fins constitucionais, cabe à lei, votada pelo parlamento e sancionada pelo Presidente, fazer as escolhas entre as diferentes visões que caracterizam as sociedades democráticas e plurais.

Outro fator limitador, diz respeito à linha divisória entre Direito e política, que existe inegavelmente, mas nem sempre é nítida ou fixa. Direito é política no sentido de que (i) sua criação é produto da vontade da maioria, que se manifesta na lei; (ii) sua aplicação não é dissociada da realidade política, dos efeitos que produz no meio social e dos sentimentos e expectativas dos cidadãos; (iii) juízes não são seres despidos de ideologia e de valores e, conseqüentemente, sua subjetividade há de interferir no ato de julgar. A Constituição faz a interface entre o universo político e o jurídico. Sua interpretação, portanto, sempre terá uma dimensão política, ainda que balizada pelas possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento vigente. Evidentemente, Direito não é política no sentido de admitir escolhas livres,

<sup>17</sup> MOURA, 2020. MOURA, op. cit., p. 425-446.

<sup>18</sup> BARROSO, 2012. BARROSO, op. cit., p. 28.

tendenciosas ou partidarizadas. Por isso, juízes não podem ser populistas e, em certos casos, terão de atuar de modo contramajoritário. A conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático. De outro lado, o Poder Judiciário deve pautar-se na juridicidade, resguardado, porém, o espaço legítimo de discricionariedade que pode haver na tomada de decisão estatal<sup>19</sup>.

Por fim, a capacidade institucional envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria. Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou conhecimento específico. Falta ao Judiciário, por exemplo, o conhecimento técnico formulado no processo de tomada de decisão administrativa na formulação e implementação de políticas públicas, bem como a capacidade de análise apurada que envolve a complexidade de inúmeros interesses legítimos<sup>20</sup>.

O juiz, portanto, atua no caso concreto. Ele nem sempre dispõe das informações, do tempo e mesmo do conhecimento para avaliar o impacto de determinadas decisões, proferidas em processos individuais, sobre a realidade de um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público. Por vezes, o mérito administrativo envolve a distribuição entre a macrojustiça e a microjustiça, de forma que a atuação do Poder Judiciário, ao largo do impacto institucional e da própria organização da Administração Pública no que se refere a gestão dos interesses, pode resultar em violação clara a separação dos poderes com graves repercussões financeiras<sup>21</sup>.

Diante disso, a questão da capacidade institucional deve ser sopesada de maneira criteriosa na judicialização de políticas públicas de saúde. Também o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejados pode recomendar, em certos casos, uma posição de cautela e deferência por parte do Judiciário. Por outro lado, a inação pelos demais Poderes pode justificar a atuação judicial na tutela do direito à saúde, que, se assim não for protegido, pode vir a colapsar.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>20</sup> MOURA, op. cit., p. 425-446.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 425-446 MENDONÇA, Paulo Roberto Soares; VIANNA, Laura Mello D'Urso, op. cit., p. 193.

**O primeiro grande debate sobre o regime jurídico da pandemia travado no STF deu-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 (ADI 6341) e se centrou nos limites da competência concorrente dos entes federativos para disciplinar as atividades essenciais e organizar a atuação do Poder Público quanto às medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).**

## **6. AS ATIVIDADES ESSENCIAIS NA PANDEMIA DA COVID-19: A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6341**

Em fevereiro de 2020, com base na informação do surgimento de uma nova forma de coronavírus na China, de acelerada difusão e com altos índices de letalidade, foi editada no Brasil a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (Brasília, 2020). Tal lei instituiu medidas excepcionais voltadas ao combate da nova enfermidade, cujos efeitos danosos ainda não eram plenamente conhecidos na época, tendo previsto medidas sanitárias excepcionais e flexibilizado as regras sobre contratações públicas, a fim de dar conta da necessidade de disponibilizar com urgência os insumos indispensáveis para o combate ao coronavírus. Em torno da interpretação e aplicação de tal legislação gravitou todo o contencioso instaurado junto ao Supremo Tribunal Federal durante a pandemia da COVID-19.

O primeiro grande debate sobre o regime jurídico da pandemia travado no STF deu-se na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 (ADI 6341) e se centrou nos limites da competência concorrente dos entes federativos para disciplinar as atividades essenciais e organizar a atuação do Poder Público quanto às medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). A rigor, uma vez que a matéria dizia respeito principalmente aos limites de atuação do Poder Executivo federal, a discussão, ainda que de forma indireta, passou por questões que refletem o contexto exposto anteriormente acerca da judicialização de políticas públicas e do ativismo judicial.

Como anteriormente mencionado, para organizar a atuação do Poder Público em âmbito nacional na adoção das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus foi editada a Lei nº 13.979/2020. Após a sua edição, a aplicação das medidas acautelatórias previstas na referida lei acabou por gerar inúmeras polêmicas, inclusive entre os chefes dos Poderes Executivos sufragados democraticamente nas esferas federal, estadual e municipal, além de conflito institucional entre os Poderes da República (Executivo e Judiciário). Em um curto período

de tempo, no ano de 2020, foram ajuizadas mais de 100 mil ações envolvendo as medidas sanitárias restritivas voltadas ao combate da COVID-19<sup>22</sup>. Como exemplo das discussões que refletiam o antagonismo entre as instituições e agentes políticos, por envolver a judicialização da política pública de saúde e de outros direitos e garantias constitucionais, podem ser citados os seguintes casos:

- a. Com base na necessidade de preservação da saúde da população e amenização da propagação do vírus SARS-CoV-2, foram deferidos pedidos de tutela de urgência formulados pelo Estado de Goiás para determinar que os eventos fossem suspensos, além de ter sido determinado, em caráter geral (erga omnes), que não sejam realizados quaisquer outros eventos públicos e privados agendados no território estadual<sup>23</sup>.
- b. Por outro lado, a essencialidade de certas atividades empresariais foi um elemento determinante para a Justiça autorizar a continuidade da operação, mesmo diante da pandemia<sup>24</sup>.
- c. Com fundamento em lockdown vertical, juiz autorizou a retomada de obras na Rodovia de Tamoios por construtora. Ainda, o juiz defendeu a retomada da economia com a preservação sustentável das exigências sanitárias e de saúde para contenção da Covid-19<sup>25</sup>.
- d. Com o intuito de não assoberbar os entes públicos, nem desviar seu foco do combate à pandemia, foram indeferidos pedidos para realização de controle sanitário em portos e aeroportos do país e inspeção de voos nacionais e internacionais. Em ação movida perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, o juiz ressaltou que “soaria temerário engessar as autoridades em medidas

<sup>22</sup> INSPER. *Decisões judiciais relacionadas à Covid-19 já somam 165 mil*. Publicado em: 11 jun. 2020. Disponível em: < <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/decisoesjudiciais-relacionadas-a-covid-19-ja-somam-165-mil/> > Acesso em: 29 mar. 2022.

<sup>23</sup> Juiz do TJGO determina cancelamento/adiamento de eventos públicos para amenizar propagação do vírus (TJGO, Processo n. 5133652.48.2020.8.09.0051, 6ª Vara de Fazenda Pública, 17.3.2020).

<sup>24</sup> TJGO, Processo n. 5146235.65.2020.8.09.0051, Plantão Forense, 23.3.2020. TJSP, Processo n. 1000884-30.2020.8.26.0319, 2ª Vara do Foro de Lençóis Paulista, 30.3.2020 / TJMT, Processo n. 1005229-34.2020.8.11.0003, 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública de Rondonópolis, 25.3.2020 / TJRJ, Processo n. 0066463-18.2020.8.19.0001, 7ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro, 30.3.2020. TJDF, Processo n. 0707304-42.2020.8.07.0000, Conselho Especial, 30.3.2020. TJBA, Processo n. 8001495-10.2020.8.05.0039, 6ª Vara Cível de, 31.3.2020

<sup>25</sup> TJSP, Processo n. 1001489-70.2020.8.26.0126, 1ª Vara Cível de Caragatatuba, 27.3.2020.

tomadas no âmbito de processo judicial, que segue ritmo outro, sem que este Juízo tenha ideia, ou mesmo possa acompanhar em condições ideais, o contexto da evolução da doença”. Em decisão proferida pelo TRF-5, o Relator destacou o risco de as medidas pretendidas resultarem em uma atuação desordenada e não afinada entre os entes estatais<sup>26</sup>.

Esses casos representam algumas das discussões judiciais de repercussão constitucional, jurídica e política decorrentes de controvérsias entre as instituições e poderes ocorridas logo no início da pandemia no Brasil.

Dada a crescente judicialização das decisões políticas (sobre *lock-down*, por exemplo) que afetariam a agenda econômica, envolvendo temas constitucionais (competências de entes federativos) e direitos fundamentais constitucionalizados (liberdade de ir e vir, livre iniciativa etc.), o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 926/2020, a qual, entre outros aspectos, pretendia concentrar no Poder Executivo Federal o poder de regular o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais.

Em reação a essa medida provisória, sobreveio a ADI 6341 ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, a qual foi indexada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 3 - Saúde e Bem-Estar e ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes), o que demonstra a reconhecida repercussão geral temática que seria objeto de controle concentrado de constitucionalidade (direito à saúde e os limites do poder político).

O objeto de discussão na ADI 6341 versava sobre a constitucionalidade da Medida Provisória 926/2020, sobretudo no que diz respeito à alteração que esta norma superveniente promoveu na redação do § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, ao atribuir ao Presidente da República a competência para dispor sobre serviços públicos e atividades essenciais. Ante os termos da demanda, foi parcialmente deferida, *ad referendum* do Plenário, a liminar pelo Ministro Marco Aurélio para apenas deixar explícita a competência concorrente dos Poderes Públicos federal, estadual e municipal para regular a matéria. De certa forma, não havendo uma violação explícita à Constituição, adotou-se uma postura de autocontenção judicial e deferência com os demais Poderes.

<sup>26</sup> Processo n. 5017821-59.2020.4.02.5101, 32ª Vara Federal do Rio de Janeiro, 23.3.2020.

**Assim, o exercício da competência em matéria de saúde está condicionado por parâmetros materiais específicos, sendo que a inação do Executivo federal com relação à competência prevista no art. 23 CF/88 não pode servir de obstáculo à atuação dos demais entes, na execução de políticas públicas sanitárias durante a Pandemia.**

O mérito discutido centrou-se, basicamente, de um lado, no esvaziamento da competência comum em matéria de saúde (art. 23, II, 198, I e 200, II, ambos da CF/88), argumento utilizado para defender a inconstitucionalidade da alteração promovida pela Medida Provisória 926/2020 no § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020. De outro, pela constitucionalidade, a Advocacia Geral da União (AGU) defendeu a competência da União para regular a matéria por meio de normas gerais, em razão da necessidade de manter a coesão social, a harmonia federativa e a operabilidade mínima dos serviços públicos federais (art. 23 e 24, XII, da CF/88).

Em 14 de abril de 2020, a liminar acabou referendada pelo Pleno do STF, cuja discussão pode ser avaliada sob o prisma da judicialização e do ativismo judicial, anteriormente mencionados neste artigo.

Em postura de autocontenção judicial, o Relator Ministro Marco Aurélio manteve o argumento da ausência de uma violação expressa, mas, tão somente, explicitou, para fins didáticos, a competência comum à luz do artigo 23, inciso II, da Lei Maior, de forma a sustentar a liminar parcial anteriormente deferida.

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes ampliou o debate ao trazer o conceito de federalismo como regra de distribuição e limitação de poder. Destacou a atuação dos Estados e Municípios sobre questões de interesse local, consoante os dispositivos constitucionais do art. 23 (competência comum) e arts. 24 e 30 (competência legislativa concorrente e suplementar).

Indo além, o voto do Ministro Edson Fachin trouxe à discussão questões relativas ao direito à saúde, ao argumentar que o Regulamento Sanitário da Organização Mundial da Saúde (OMS), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 26.042, condiciona a atuação discricionária do Poder Executivo à imprescindível proteção de liberdades individuais, dentro de uma racionalidade coletiva. Assim, o exercício da competência em matéria de saúde está condicionado por parâmetros materiais específicos, sendo que a inação do Executivo federal com relação à competência prevista no art. 23 CF/88 não pode servir de obstáculo à atuação dos demais entes, na execução de políticas públicas sanitárias durante a Pandemia. A diretriz constitucional do art. 198 se aplica a todos os entes federativos, no que tange à proteção do direito à saúde previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Com base nisso, votou o Ministro Moraes por atribuir uma interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante Decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais. Essa abordagem, embora possa transparecer um certo ativismo judicial, tem assento na ideia de que uma decisão política não pode ameaçar ou esvaziar, na prática, as ações em curso para a preservação da saúde pública, que inegavelmente é um valor fundamental garantido constitucionalmente.

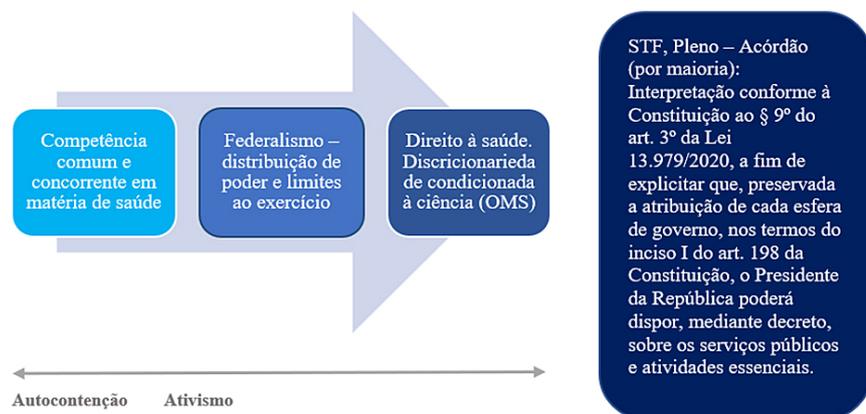
O referido voto foi acompanhado pelos Ministros que votaram em seguida. Segundo o Ministro Fux, federalismo é um modelo de organização política voltado a conciliar a unidade nacional com as peculiaridades locais. A Constituição, ao tratar do Sistema Único de Saúde – SUS, determina a um só tempo a integração de ações e serviços de saúde em “uma rede regionalizada e hierarquizada” e a “descentralização, com direção única em cada esfera de governo”, conforme art. 198 da CF/88. A partir da previsão do artigo 200, II, da Constituição de que o SUS se encarregará da execução de “ações de vigilância sanitária e epidemiológica”, o Sistema foi estruturado normativamente de modo que a coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária caiba à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (Lei 9.782/1999). A Lei 13.979/2020, porém, não exclui a competência suplementar dos Estados em matéria de proteção e defesa da saúde (art. 24, §2º, CF/88). Nessa toada, chamou de experimentalismo democrático as iniciativas regionais e locais, que devem ser privilegiadas a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição, em oposição à postura *prima facie* adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa. Nessa quadra, ressaltou que as evidências científicas representam importantes balizas a nortear a postura técnica a ser adotada pela Administração e diferenciá-la de capturas políticas, sobretudo no que se pode considerar proteção insuficiente, derivada de eventual inação do Poder Executivo federal, por exemplo).

A Ministra Carmen Lúcia ressaltou, de forma mais explícita e direta, que as políticas contrárias à dignidade humana não podem ser consideradas constitucionais, pois agredem expressa e frontal-

mente o texto constitucional já em seu art. 1º. Embora a competência administrativa para cuidar da saúde seja comum aos entes estatais, há de ser exercida em consonância com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria. Baseada na ciência, a Lei nº 13.979/2020 busca assegurar que a aplicação das medidas de combate ao coronavírus observem o princípio da proporcionalidade, vedando a imposição de restrições excessivas para o alcance dos fins pretendidos. Assim, conclui que parece invadir a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde, exigir autorização do Ministério da Saúde para a decretação das medidas de isolamento, quarentena, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver e restrição de locomoção intermunicipal. A competência da União para editar normas gerais em matéria de saúde não pode servir de pretexto para que a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seja reduzida ou suprimida pela legislação nacional.

De forma esquemática e resumida, pode-se apresentar a linha argumentativa do julgamento da ADI 6341 no formato da figura 1 abaixo, que bem demonstra a evolução do pensamento jurídico adotado e que encontra espaço na teoria da judicialização da política pública e do ativismo judicial, tangenciando os limites anteriormente discutidos em relação à existência de interferência no espectro de atuação política ou na discricionariedade técnica do administrador público.

**Figura 1 – Evolução dos argumentos e decisão final.**



Fonte: autores.

Como se pode observar, foi consagrada, nos termos do voto do Ministro Fachin, a interpretação conforme à Constituição do § 9º do art. 3º dessa Lei 13.979/2020 com a redação dada pela Medida Provisória 926/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais, sempre tendo com parâmetro de discricionariedade a ciência e o regulamento da OMS, o qual foi ratificado pelo Brasil. Atentou-se, portanto, a aspectos de juridicidade, o que, embora tenha gerado o efeito prático de limitar o espaço de atuação do Poder Executivo federal, não interferiu em sua discricionariedade, apenas havendo reservado o espaço para que os demais entes federativos pudessem formular políticas públicas de combate à pandemia da COVID-19 de acordo com o contexto local.

O julgado em questão negou a possibilidade de uma interpretação da referida legislação baseada na premissa de que a hierarquização prevista no art. 198, *caput* da CF seria entre os entes da federação, entendendo que a hierarquia nela prevista envolveria as esferas administrativas internas de cada ente, o que tornaria juridicamente impossível que um Decreto do Presidente da República vedasse a adoção de medidas restritivas pelos entes federativos, desde que elas levassem em consideração a situação sanitária local durante a pandemia e fossem fundadas em parâmetros científicos.

## 7. CONCLUSÃO

O presente artigo pretendeu empreender uma análise do fenômeno da judicialização de políticas públicas de saúde no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19, momento que representou um grande desafio para o campo da saúde pública, uma vez que se faziam necessárias na ocasião medidas administrativas rápidas e eficazes, a fim de impedir a disseminação de um vírus de alta letalidade.

Nos diferentes países, foram adotadas providências restritivas da circulação de bens e de pessoas, a fim de reduzir o contato interpessoal e, conseqüentemente, a transmissão do coronavírus. Ocorre que, apesar das diferentes manifestações de especialistas no sentido de que essas medidas seriam as únicas eficazes, no curto prazo, para evitar o colapso dos sistemas de saúde e os óbitos decorrentes

**Muito embora o STF tenha fundado sua decisão em critérios técnicos, fundados basicamente na interpretação do art. 198 da Constituição Federal, há nos votos dos Ministros comentados no presente artigo uma preocupação com os graves efeitos sobre a saúde pública provocados pela postura absenteísta do Governo Federal em coordenar as medidas de combate à COVID-19 [...]**

da contaminação pela COVID-19, o Governo Federal mantinha uma postura contrária à adoção de tais restrições, basicamente fundada em argumentos de ordem econômica, no sentido de que isolamento social geraria impactos negativos sobre a economia.

Tal circunstância gerou no Brasil uma situação bastante peculiar, em que ocorreu uma politização de medidas de natureza estritamente sanitária, que findou por gerar um conflito interfederativo, uma vez que os Estados e Municípios adotaram restrições de circulação de pessoas e de desempenho de atividades econômicas no âmbito de seus territórios, no caminho oposto da diretriz preconizada pelo Governo Federal. A reação veio por meio do § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Medida Provisória 926/2020, cuja constitucionalidade foi debatida na ADI 6341, objeto de análise no presente artigo.

Muito embora o STF tenha fundado sua decisão em critérios técnicos, fundados basicamente na interpretação do art. 198 da Constituição Federal, há nos votos dos Ministros comentados no presente artigo uma preocupação com os graves efeitos sobre a saúde pública provocados pela postura absenteísta do Governo Federal em coordenar as medidas de combate à COVID-19, saltando aos olhos que a decisão da ADI 6341 foi no sentido de privilegiar a autonomia dos entes da federação na implementação das medidas necessárias para minorar os efeitos da pandemia, o que inegavelmente denotou uma certa postura ativista da Suprema Corte.

A decisão do STF de reconhecer a autonomia das autoridades locais para a suspensão temporária de atividades com a finalidade de impedir a disseminação do coronavírus certamente contribuiu para reduzir a letalidade da COVID-19 no Brasil, não obstante o elevado número de óbitos ao final observado, hoje superior a setecentos mil.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012, p. 23-32. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 8.nov 2022.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6341. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intimado: Presidente da República. Redator para acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: TEM QUE SER PREENCHIDO. BRASIL JÚNIOR, Samuel Meira. Os limites funcionais do poder judiciário na teoria sistêmica e a judicialização das políticas públicas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 7, p. 97-131, jan. /jun. 2010. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/80/76>. Acesso em: 8.nov 2022.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. *Constitucionalismo e cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 70-71. BUCCI, Maria Paula Dallari. Contribuição para a redução da judicialização da saúde. Uma estratégia jurídico-institucional baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Coord.). *Judicialização da saúde: a visão do poder executivo*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31-88.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 3, e1934, set. /dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/issue/view/4451/2439>. Acesso em: 8.nov 2022.

INSPER. *Decisões judiciais relacionadas à Covid-19 já somam 165 mil*. Publicado em: 11 jun. 2020. Disponível em: < <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/decisoescjudiciais-relacionadas-a-covid-19-ja-somam-165-mil/> > Acesso em: 29 mar. 2022.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares; VIANNA, Laura Mello D'Urso. A onerosidade do sistema único de saúde no atendimento a usuários de planos de saúde In: MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). *Judicialização de políticas públicas: a visão dos juristas*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020, p. 189-204.

MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. “O brasil não pode parar”: análise dos limites do ativismo judicial no controle dos atos da administração pública em razão do princípio da legalidade à luz do julgamento da medida cautelar nas ADPFs 668 e 669 pelo Supremo Tribunal Federal. *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2020, p. 425-446.

TATE, C. Neal. Why the Expansion of Judicial Power? *In: The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995, Part I, Chapter 3, p. 569-737. E-book Kindle.

## QUALIFICAÇÃO

*Paulo Roberto Soares Mendonça* – Professor Titular Departamento de Fundamentos em Direito, Política e Administração Pública. Curso de Direito da UNIRIO; Rio de Janeiro, Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-3132-402X>

*Márcio Silva Pereira Correio* – Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas; Rio de Janeiro, Brasil;