

Estado da publicação: O preprint foi publicado em um periódico como um artigo
DOI do artigo publicado: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202324>

COVID-19 E TUTELA DE DIREITOS NA JUSTIÇA FEDERAL: ATORES, INTERESSES E TEMAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA

Ricardo Ribeiro

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3177>

Submetido em: 2021-11-10

Postado em: 2021-12-14 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

COVID-19 E TUTELA DE DIREITOS NA JUSTIÇA FEDERAL: ATORES, INTERESSES E TEMAS DA JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA

RICARDO SILVEIRA RIBEIRO¹²

<https://orcid.org/0000-0002-2413-2468>

Advocacia-Geral da União

Versão preprint

JEL K41 - Litigation Process

Este artigo estima um modelo estatístico explicativo dos fatores que determinaram a tutela judicial de direitos em casos relacionados com o tema “COVID-19” na Justiça Federal do Brasil. Por meio do uso de um método de análise estatística multinível, os resultados revelaram que as probabilidades de obtenção da tutela judicial dependeram de uma complexa interação entre características processuais que identificam os perfis de autores, seus interesses subjacentes e o tema envolvido na discussão. Análises dos diferentes perfis de ações judiciais também evidenciaram que estados, Distrito Federal e municípios foram os autores de maior sucesso na obtenção de decisões judiciais favoráveis em demandas associadas com o tema da flexibilização da aplicação de regras jurídicas. Evidências ainda sugerem que a Justiça Federal não se deixou contaminar com a “polarização”, preferindo, por razões jurídicas, a manutenção do *status quo* a alocar direitos em favor de autores de qualquer dos extremos do momento político atual.

COVID-19 Justiça Federal Brasileira Política Judicial Polarização Direitos

COVID-19 AND PROTECTION OF RIGHTS IN FEDERAL JUDICIARY: ACTORS, INTERESTS AND ISSUE AREAS OF THE PANDEMIC JUDICIALIZATION

This paper estimates a statistical model that explains the factors that have determined the judicial protection of rights in cases related to the theme “COVID-19” in the Brazilian Federal Judiciary. Using multilevel statistical analysis method, the results revealed that the probabilities

¹ Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, com estágio de doutoramento junto à Universidade do Texas em Austin. Membro da Equipe de Atuação Prioritária da Procuradoria Regional Federal da 5ª Região – PRF5/PGF/AGU.

² Declaro ausência de conflito de interesses.

of obtaining judicial protection depends of a complex interaction between procedural characteristics that identify the profiles of authors, their underlying interests and the topic involved in the discussion. Analyses of the different lawsuit profiles also showed that states, the Federal District and municipalities were the most successful authors in obtaining favorable judicial decisions in demands associated with the subject of making the application of legal rules more flexible. The model also suggests that the Federal Judiciary did not allow itself to be contaminated with “polarization”, preferring, for legal reasons, the maintenance of the status quo to allocating rights in favor of authors from any of the extremes of the current political moment.

COVID-19 Brazilian Federal Judiciary Judicial Politics Polarization Rights

Introdução

Este artigo tem por objetivo propor um modelo explicativo dos fatores que determinaram a tutela judicial de direitos pela Justiça Federal em processos relacionados com o tema “COVID-19”. A partir de um modelo estatístico multinível, estimou-se as probabilidades de obtenção de uma decisão judicial favorável durante o período de 16 de março a 30 de junho de 2020, quando, em todo o Brasil, em maior ou menor grau, as instituições estavam adotando medidas iniciais de enfrentamento da pandemia e havia ainda muita incerteza no marco normativo a ser adotado pelo Governo Federal.³

Nesse período, a Justiça Federal teve que arbitrar diversos conflitos propostos por uma ampla gama de autores, desde pessoas físicas em busca da revisão de cláusulas contratuais de financiamento estudantil até pedidos para a execução de atividades em teletrabalho. Atores situados nos polos opostos do debate político nacional também bateram às portas do Poder Judiciário em busca de proteção judicial em favor de suas próprias agendas.

No ambiente da recente “polarização” política (PEREIRA; MEDEIROS; BERTHOLINI, 2020; HUNTER; POWER, 2019), todos esses grupos alegavam “direitos” contrapostos a serem protegidos, por mais antagônicas que algumas dessas demandas pudessem parecer. Nas políticas públicas, os conflitos entre o governo federal e os entes subnacionais (ABRUCIO *et al.*, 2020) funcionaram como catalizadores de ações coletivas propostas por

³ Em caso de aprovação da publicação do artigo, o banco de dados e os códigos para estimativa do modelo e análises serão disponibilizados na página <https://dataverse.org/>, com o objetivo de permitir replicações e uso pela comunidade de pesquisa em Política Judicial.

atores jurídicos e por unidades subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal-DF), para resolverem problemas de coordenação na execução de políticas sanitárias.

A repercussão dessa conjuntura no fluxo processual da Justiça Federal é clara: em um ambiente de múltiplas “urgências” e de baixos custos para os autores ajuizarem ações, os incentivos para o incremento de demandas relacionadas, estritamente, ao tema “coronavírus” são previsíveis.

O choque exógeno da pandemia também criou a “tempestade perfeita” para o aumento da discricionariedade judicial. Afora as razões clássicas reportadas pela literatura para se conceber a decisão judicial como um subproduto de escolha diante de interpretações possíveis dos textos normativos – incerteza do ambiente (DAHL, 1957) e indeterminações normativas (KELSEN, 1997) –, a atipicidade dos temas discutidos durante o momento inicial da pandemia aumentou a probabilidade de o juiz se deparar com “casos novos” (RIBEIRO, 2011), com características significativamente diferentes das demandas usualmente decididas pela Justiça Federal.

Assim, em um contexto de incerteza e necessidade de rápida tomada de decisão sobre qual a melhor escolha a fazer dentro de uma cesta de múltiplas possibilidades de interpretação, este artigo, por meio do uso de métodos de análise quantitativa (regressões multiníveis e testes estatísticos), testa a hipótese de que a tutela a direitos é simultaneamente determinada por fatores jurídicos e extrajurídicos relacionados com os perfis dos autores, interesses subjacentes, tipo de jurisdição e temas levados ao Poder Judiciário Federal.

Com isso, espera-se contribuir com a literatura em Política Judicial no Brasil, dado que essa área interdisciplinar permanece excessivamente centrada na análise empírica das decisões do Supremo Tribunal Federal – STF e, como lembra Da Ros (2017), o STF é apenas um dentre “uma constelação imensa e diversificada de órgãos judiciais [...] Brasil afora”. Há, portanto, a necessidade premente de desenvolvermos metodologias e testes de hipóteses sobre o comportamento de outros órgãos do Poder Judiciário ao decidir, notadamente porque trabalhos recentes sobre esse território desconhecido se preocupam apenas com estatísticas descritivas da judicialização em temas muito específicos – políticas de saúde, previdência e assistência social (DINIZ; MACHADO; PENALVA, 2014; INSPER, 2019; INSPER, 2020; NOGUEIRA; CAMARGO, 2017; WANG *et al.*, 2014; WANG; VASCONCELOS, 2015) –, com pouca ou nenhuma ênfase na explicação de como múltiplos fatores podem,

simultaneamente, influenciar, em maior ou menor grau, as decisões judiciais em interações estatísticas complexas.

Pretende-se, portanto, suprir essas lacunas, oferecendo aos leitores uma estratégia de pesquisa a ser seguida na análise quantitativa de decisões da Justiça Federal. Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções. Na primeira, haverá uma rápida apresentação sobre a necessidade de utilização de uma modelagem estatística multinível. A seção seguinte descreverá os dados e variáveis utilizadas. As duas últimas abordam estatísticas descritivas, o modelo estatístico adotado, os resultados e interpretações dele decorrentes.

1. Breve descrição do papel da Justiça Federal e do “aninhamento” estrutural de seus órgãos: necessidade de utilização de uma análise estatística multinível

No Brasil, a Justiça Federal é a estrutura do Poder Judiciário composta por juízes federais e Tribunais Regionais Federais – TRFs. Na esfera não criminal, seu principal papel é julgar ações judiciais de interesse direto ou indireto da União, autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais (art. 109, I e VIII, da Constituição Federal - CF/88). Por essa razão, a maior parte de toda a judicialização contra atos do governo federal começa em ações movidas por interessados na primeira instância da Justiça Federal, isto é, junto aos juízes federais.

Cada juiz federal, por sua vez, está vinculado a apenas uma das seções judiciárias espalhadas em cada uma das 27 unidades federativas do Brasil (estados e Distrito Federal). Dentro de cada seção, com frequência, são criadas unidades menores denominadas de subseções com o objetivo de otimizar a divisão espacial do trabalho dos juízes federais e, como os juízes federais atuam em varas federais dentro de cada seção ou subseção judiciária, não é difícil perceber que estão vinculados a uma estrutura interna própria organizada em “níveis”.

Para fins estatísticos, o primeiro nível dessa estrutura interna é composto por processos judiciais eletrônicos, denominados tecnicamente como “observações” ou “casos”. O juiz federal que decide cada incidente ou questão nesse processo eletrônico poderia ser considerado um segundo nível de análise, usualmente denominado de “sujeito”, “grupo” ou *cluster*. Como processos judiciais distintos, com características diferentes, tendem a ser julgados de forma análoga pelo mesmo julgador, seria desejável incluir, no banco de dados, características individuais de cada magistrado, como perfil ideológico, idade, tempo de magistratura, que pudessem explicar, em cada processo judicial, como determinado juiz federal decide.

Informações sobre essas características pessoais de cada magistrado, contudo, não são fáceis de coletar e dificilmente estarão disponíveis no futuro próximo. Para contornar esse problema, este artigo utiliza um modelo estatístico capaz de levar em consideração essas diferentes características e perfis por meio da observação de como cada seção ou subseção judiciária decide os casos. A intuição por trás dessa estratégia metodológica é simples: processos julgados por uma mesma seção ou subseção estão sujeitos às decisões judiciais de vários juízes que trabalham compartilhando informações, modelos de peças processuais e se substituem em férias, licenças ou afastamentos legais. Desse modo, a despeito de não se observar, estatisticamente, as características individuais de cada magistrado para fins de análise estatística, pode-se construir um modelo que leve em consideração o fato de esses magistrados estarem agrupados em uma seção ou subseção, influenciando-se reciprocamente, para obter informações relevantes sobre quais são os fatores decisivos no processo de alocação de direitos em favor de uma determinada parte.

Acrescente-se ainda que seções e subseções judiciárias que pertencem a um mesmo TRF também tendem a ser afetadas pelas decisões de sua própria segunda instância. Nesse caso, como as seções e subseções funcionam como um segundo nível de análise e cada uma delas está vinculada a somente um TRF, é possível inferir que cada Tribunal Regional Federal pode figurar como um terceiro nível de análise em nosso modelo, o *supercluster*.

Toda essa relação entre observações, *cluster* e *supercluster* é classificada pela literatura especializada como “aninhada” (do inglês “nested”, cf. SKRONDAL; RABEHESKETH, 2012), pois cada processo judicial pertence a apenas uma seção ou subseção judiciária que, por sua vez, está vinculada a apenas um tribunal regional federal, tendo nossas unidades de análise de primeiro nível (processos judiciais eletrônicos) maior probabilidade de serem julgadas da mesma forma em cada segundo nível (seção ou subseção judiciária) e em cada terceiro nível (seu TRF), quando comparadas com ações que tramitam em outras seções ou subseções judiciárias vinculadas a TRFs distintos.

Por exemplo, a ação civil pública de número 1010805-66.2020.4.01.3900 está aninhada na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, a qual, por sua vez, está aninhada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Essas relações de “aninhamento” tendem a fazer com que processos julgados na mesma seção judiciária do Pará tenham maior probabilidade de conterem padrões decisórios semelhantes, ao menos quando comparados com processos

julgados na seção judiciária de Sergipe, que estão vinculados à competência do TRF da 5ª Região.

Como é difícil mensurar, diretamente, o quanto cada seção ou subseção judiciária (*cluster*) e respectivo TRF (*supercluster*) podem influenciar decisões judiciais em processos, a literatura recomenda, metodologicamente, modelos estatísticos capazes de levar em consideração esses efeitos provocados pelos “aninhamentos” por meio da estimação de regressões multiníveis com erros adicionais denominados de “efeitos aleatórios” para os segundo e terceiro níveis (GUO; ZHAO, 2000; SKRONDAL; RABE-HESKETH, 2004; STATA CORP, 2015a).

A análise empírica preliminar dos dados coletados para esta pesquisa confirmou a necessidade de utilização dessa abordagem multinível. O teste clássico para isso indicou que a modelagem adotada teria um desempenho significativamente melhor, quando comparada com modelos estatísticos de regressão logística tradicional.⁴ Um cálculo da correlação intraclasse - ICC revelou que, aproximadamente, 13% da variação nas chances de obtenção da tutela de direitos pelo autor pode ser explicada pela tendência de os processos judiciais, em uma mesma seção ou subseção judiciária, serem decididos da mesma forma. Para a literatura (cf. BICKEL, 2007), essa magnitude é suficientemente alta para adotarmos um modelo de regressão multinível.

Testou-se ainda a adequação de um modelo com três níveis, incluindo a seção/subseção e o TRF respectivo como segundo e terceiro níveis respectivamente, isto é, *cluster* e *supercluster*. Mais uma vez, houve uma rejeição da hipótese nula de adequação de um simples modelo de regressão logística com uma magnitude um pouco maior e com significância ao menor nível. Somados, os valores das ICCs das seções/subseções e do vínculo a determinado TRF resultaram em uma variação de, aproximadamente, 14%, o que sugere a maior adequação de um modelo em três níveis.

2. Dados, variável dependente e variáveis independentes

Os dados da presente pesquisa resultam do processamento de informações divulgadas no Painel COVID-19 – Processos Judiciais (AGU, 2020). O período da análise abrange o intervalo temporal entre 16 de março e 30 de junho de 2020, momento no qual o sítio

⁴ O teste consiste em estimar um modelo multinível nulo ou incondicional, isto é, sem a presença de variáveis independentes, para a variável identificadora da seção ou subseção. Com isso, calcula-se a correlação intraclasse – ICC.

eletrônico da Advocacia-Geral da União - AGU registrava um total de 1659 processos e uma proporção de sucesso do órgão jurídico da ordem de 71% no indeferimento de liminares e tutelas provisórias contra o governo federal.

Dada a fonte do banco de dados, não se deve esperar que a análise reflita a atuação da Justiça Federal em todo o seu espectro de papéis. Primeiramente porque, para garantirmos uma amostragem significativa, delimitamos um subconjunto de demandas a serem analisadas estatisticamente, quais sejam, as ações judiciais de competência da primeira instância da Justiça Federal. Ações originárias dos TRFs, portanto, não foram objeto de análise, pois seu quantitativo foi muito pequeno (apenas sete processos). Informações sobre pedidos de suspensão e recursos de agravo de instrumento também foram suprimidas com o objetivo de evitar-se uma contagem duplicada de um mesmo caso, pois os resultados desses recursos já foram computados pela variável dependente.

Uma segunda observação também precisa ser apontada: como os processos estão centrados na atuação da AGU em defesa da União e de suas autarquias e fundações públicas, a pesquisa não abrange a defesa em juízo de empresas públicas e sociedades de economia mista federais. Demandas tributárias cujo acompanhamento compete à Procuradoria da Fazenda Nacional e ações criminais também foram excepcionais e de pouca representatividade estatística, não sendo possível obter conclusões sobre o comportamento do Poder Judiciário Federal nessas duas áreas temáticas.

Quanto à delimitação do período de pesquisa, estabeleceu-se como marco final o dia 30 de junho de 2020, pois houve a necessidade de ulterior processamento das informações em um novo banco de dados, com coleta de dados complementares e cruzamento dos processos com a base de dados do CNJ (2020). Apesar de, em tese, ser desejável o prosseguimento da extração de dados sobre as demandas, destaca-se que o sítio da AGU (2020) parou de divulgar o monitoramento de novas ações sobre COVID-19 a partir do dia 9 de setembro de 2020.

Por essa razão, nossa amostra permanece suficientemente grande para fazer estimativas inferenciais. Em 21 de abril de 2021, o sítio eletrônico registrava o ajuizamento de 1514 ações, enquanto à época de nosso levantamento foram examinados dados de 1268 processos judiciais distribuídos em 27 seções da Justiça Federal em todos os cinco TRFs do país.⁵ Como à época do fechamento da coleta de dados, em 30 de junho de 2020, não havia

⁵ A amostra é inferior ao número total divulgado pela AGU porque não se analisou ações judiciais ou recursos propostos em outras instâncias do Poder Judiciário (eg.: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça do Trabalho).

decisões judiciais para todos os processos, a amostra efetivamente utilizada, nas regressões, abrange um total de 992 processos judiciais distribuídos entre 165 grupos ou *clusters* de segundo nível (seções e subseções judiciárias) e 5 *superclusters* de terceiro nível (TRFs).

Nas seções e subseções judiciárias, computou-se, no mínimo, 1 processo decidido e, no máximo, 95 processos decididos em um mesmo *cluster*. Em média, cada seção ou subseção decidiu, aproximadamente, 6 processos. Embora haja seções e subseções com uma quantidade pequena de processos judiciais nelas decididos (ex.: 1 ou 2), em análises estatísticas multiníveis, amostras relevantes procuram maximizar o número de diferentes grupos ou clusters a serem examinados, tendo a quantidade de unidades que os compõe um papel de menor relevância para fins de inferência (BICKEL, 2007). Como temos uma quantidade significativa de processos em alguns clusters e uma quantidade de clusters superior a 20 em nossa amostra, não se deve, simplesmente, descartar clusters com uma quantidade ínfima de unidades, pois isso diminui a quantidade de informação para fins de inferência (SKRONDAL; RABEHESKETH, 2012).

Quanto à variável dependente, é binária e avalia o sucesso parcial ou total da pretensão do autor em obter alguma medida protetiva de seu direito logo após o ajuizamento da ação judicial. Se o pedido inicial de liminar ou tutela provisória foi deferido, deferido em parte ou mesmo se houve tempo de a demanda ser julgada procedente ou procedente em parte, seja por uma decisão de primeiro grau ou de grau superior, considera-se que o Poder Judiciário Federal acolheu parcial ou totalmente a tese alegada pelo demandante, tendo sido o resultado computado como sucesso para fins estatísticos (sucesso parcial ou total = 1; fracasso = 0).⁶

As variáveis independentes aferem a influência dos três níveis de análise do modelo multinível sobre a probabilidade ou chance de sucesso na obtenção da tutela junto à Justiça Federal. No primeiro nível, o das características do processo judicial eletrônico, foram concebidas variáveis para identificar os *autores* da demanda, a *área temática do caso* (objeto processual), o *tipo de jurisdição* e o *tipo de interesse* defendido.

Os *autores* foram classificados em oito categorias distintas, de acordo com o perfil encontrado na amostra: pessoas físicas, entidades associativas, ONGs, atores jurídicos, sociedades empresárias, estados/municípios/Distrito Federal, partidos políticos e União/AI.⁷

⁶ Não usamos um modelo ordinal porque a frequência de decisões parcialmente favoráveis foi muito baixa, de apenas 34 casos, e a “assunção das chances proporcionais”, típica do modelo ordinal (LIU, 2016), seria pouco crível nessa circunstância.

⁷ A sigla “AI” refere-se à Administração Indireta.

Denominamos “entidades associativas” as pessoas jurídicas que representam grupos de interesse, como associações, sindicatos, federações e confederações, sejam elas em defesa de trabalhadores, servidores públicos ou empresários. O termo “ONGs” deve ser visto como um rótulo bem genérico para entidades privadas sem fins lucrativos que se dedicam a atividades de interesse público (ex.: saúde, educação). Na categoria “sociedades empresárias”, foram incluídas atividades de pessoas jurídicas que objetivam, economicamente, o lucro, sejam elas tecnicamente espécies societárias ou não à luz do Direito Empresarial. A categoria “União/AI” identifica demandas ajuizadas pela União, autarquias ou fundações públicas federais.

“Atores jurídicos”, por fim, compreendem o ministério público (federal ou estadual), a defensoria pública (da União ou estadual) e a Ordem dos Advogados do Brasil (sede ou seccionais). Este grupo foi segregado em uma categoria própria porque, de acordo com a literatura em Política Judicial, espera-se que tenham um desempenho melhor que o de outros grupos.

As peculiaridades do caso concreto foram analisadas por meio de uma classificação do *tema da demanda* (ex.: uso da cloroquina, requisições de equipamentos médicos). Para melhor compreensão, haverá esclarecimentos sobre suas categorias na seção seguinte deste artigo, quando então apresentaremos todos os temas que compõem a amostra. Quanto ao perfil processual da demanda, classificamos o processo em função do *tipo de jurisdição*, se individual ou coletiva. A jurisdição coletiva compreendeu não só as classes processuais tradicionais do processo civil coletivo (ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo) como as ações ajuizadas pela União e entidades subnacionais que defendem, na verdade, o interesse do Estado e, com isso, direta ou indiretamente, protegem, na acepção jurídica, o interesse público (“interesses difusos” da sociedade).⁸

Em relação ao tipo de interesse, as ações foram enquadradas em uma das cinco categorias de interesse a seguir: individual não político; empresariais/lucrativos; corporativos; sociais/públicos; individual político. O interesse individual não político é uma espécie de categoria *default*, pois se aplica quando a ação não se enquadra nos demais rótulos e foi promovida por pessoa física. Se a demanda busca proteger interesses de pessoas jurídicas com atividade lucrativa ou o interesse de trabalhadores (inclusive servidores públicos), o interesse

⁸ Na amostra, as ações judiciais da União, Distrito Federal, estados e municípios são de natureza “pseudoindividual” (NEVES, 2016), pois as decisões judiciais que as julgam têm efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*. Isso nos fez tratar as mesmas no rótulo das “ações coletivas”, independentemente da espécie de classe processual utilizada.

foi classificado como empresarial/lucrativo ou corporativo respectivamente. Interesses de natureza estritamente social ou pública, que não beneficiam os autores direta ou indiretamente com a apropriação de recursos públicos, foram classificados como de interesse social/público.

O interesse individual político ficou reservado para demandas de pessoas físicas que buscaram invalidar ou proibir atos do Estado em nome da defesa de interesses difusos ou coletivos. Apesar de a classificação poder soar estranha, é fácil identificar esse tipo de demanda na prática jurídica, pois seus autores se valem de um tipo específico de ação judicial, a ação popular, para tentar obter condenações contra o Estado em temas que extrapolam seu interesse meramente individual (ex.: anulação da campanha publicitária do governo Bolsonaro “o Brasil não pode parar”).

No segundo nível de análise, o da seção ou subseção judiciária julgadora (*cluster*), foi criada uma variável para indicar o órgão julgador e, em um terceiro nível, uma variável que identifica cada um dos cinco TRFs no Brasil.⁹ Não foi possível, contudo, utilizar variáveis com outras características das seções, subseções ou TRFs. Isso porque a principal fonte de microdados sobre o Poder Judiciário, a Base de Dados do CNJ (2020), tem foco estritamente gerencial e serve para subsidiar a elaboração anual dos relatórios do “Justiça em Números” (CNJ, 2019). Suas informações, portanto, são centradas em custos, produtividade e eficiência do Poder Judiciário e é difícil imaginar, teoricamente, que variáveis muito estranhas ao conteúdo do processo judicial sejam relevantes para explicar os resultados da variável dependente.

A despeito disso, como Epstein, Lanes e Posner (2013) sugerem que fatores usualmente não apontados pela teoria podem afetar a função utilidade judicial (*judicial utility function*), resolvemos testar, em caráter exploratório, se o excesso de trabalho ou a maior eficiência de determinada seção judiciária afetam a disposição dos juízes a decidir favoravelmente aos autores. Espera-se que seções lotadas de processos tutelam menos os direitos, pois os juízes, teoricamente, não dispõem de tempo para analisar as especificidades do caso ainda na fase inicial do processo. Diferentemente, seções mais eficientes teriam maior

⁹ Determinantes relativos ao design institucional da Justiça Federal não foram aferidos, pois o objeto da pesquisa se dirige a processos dentro desses órgãos e não há variação nas regras de acesso à justiça e de organização institucional que justifiquem variáveis com essa abordagem. A organização institucional das cortes é extremamente importante para entender os incentivos subjacentes à judicialização (GINSBURG, 2003; RIOS-FIGUEROA; TAYLOR, 2006), mas, por óbvio, análises desse tipo são comparativas e exigem uma avaliação de variações institucionais entre diversas organizações do Poder Judiciário ou entre países. Este não é o caso.

atenção à proteção dos direitos da parte autora, dada sua melhor capacidade de gestão do fluxo processual.

Para testar essas hipóteses, foram usadas duas variáveis relativas às seções judiciárias, a taxa de congestionamento líquida - TCL e o índice de eficiência judicial - EFF (ou IPC-Jus), calculados pelo CNJ para o ano de 2018. A primeira mensura o grau de represamento dos processos sem solução, comparados com o total de um ano (excluídos os suspensos ou em arquivo provisório), enquanto a segunda tenta mensurar, comparativamente, a eficiência de cada unidade judiciária. Detalhes sobre os conceitos de ambas podem ser obtidos no relatório “Justiça em Números” (CNJ, 2019) e seus valores, para cada seção, podem ser consultados na Base de Dados do CNJ (2020).

Não utilizamos variáveis independentes para mensurar características de cada TRF. A importância dos *superclusters*, portanto, será aferida pela estrutura do próprio modelo, pois não encontramos, no CNJ, dados atualizados sobre as duas variáveis da Base de Dados que poderiam melhor explicar o papel da corte regional nessa fase inicial do processo, os “Agravos de Instrumento Providos pelos Tribunais Regionais Federais (ainda que parcialmente)” e os “Agravos de Instrumento Julgados pelos Tribunais Regionais Federais”. Ambas não contemplam dados desde o ano de 2015.

3. Estatísticas descritivas

Na tabela 1, estão descritas as frequências absoluta e relativa de cada tipo de autor responsável pelo ajuizamento das 1268 ações judiciais da amostra. Nela resta claro que 60.96% das ações sobre COVID-19 foram ajuizadas por pessoas físicas em busca de proteção judicial, enquanto, em um segundo lugar bem abaixo do percentual acima, estão ações ajuizadas por entidades associativas (associações, sindicatos, federações e confederações), com frequência relativa de 11.75%.

Tabela 1. Autores

	Frequência	Porcentagem
Pessoa física	773	60.96
Entidade associativa	149	11.75
ONG	68	5.36
Ator jurídico	107	8.44
Sociedade empresária	75	5.91
Estado/Município/DF	88	6.94
Partido político	5	0.39
União/AI	3	0.24

Total	1,268	100
-------	-------	-----

Fonte: autor a partir de AGU (2020)

Na tabela 2, mapeamos os interesses de cada um desses autores nas diversas ações judiciais.

Tabela 2. Autores x interesses

	Individuais	Lucrativos	Corporativos	Sociais/públicos	Ind. Políticos	Total
Pessoa física	625	0	0	0	148	773
%	80.85	0	0	0	19.15	100
Entidade associativa	0	8	71	70	0	149
%	0	5.37	47.65	46.98	0	100
ONG	5	5	7	51	0	68
%	7.35	7.35	10.29	75	0	100
Ator jurídico	0	0	1	106	0	107
%	0	0	0.93	99.07	0	100
Sociedade empresária	3	71	0	1	0	75
%	4	94.67	0	1.33	0	100
Estado/Município/DF	0	0	0	88	0	88
%	0	0	0	100	0	100
Partido político	0	0	0	5	0	5
%	0	0	0	100	0	100
União/Al	0	0	0	3	0	3
%	0	0	0	100	0	100
Total	633	84	79	324	148	1,268
%	49.92	6.62	6.23	25.55	11.67	100

Fonte: autor a partir de AGU (2020)

De maneira surpreendente, 19.15% das ações ajuizadas por pessoas físicas tiveram objetivos de ordem política, como obstar a recomendação do uso de cloroquina pelo Presidente, proibir campanhas publicitárias do governo federal ou mesmo vedar qualquer confronto do Governo Federal com as recomendações da Organização Mundial da Saúde. Das 149 ações judiciais promovidas por entidades associativas, 47.65% defenderam interesses corporativos, 46.98% interesses sociais e 5.37% interesses lucrativos. Atores jurídicos dedicaram 99.07% de suas ações a temas sociais, enquanto estados, Distrito Federal e municípios ingressaram com ações judiciais para discutir demandas de interesse exclusivamente público. Como se espera,

sociedades empresárias, em 94.67% dos casos, ingressaram com ações para defender, exclusivamente, seus interesses lucrativos.

Por fim, quanto às áreas temáticas judicializadas, identificamos um total de 36 temas na amostra. Cerca de 85.41% das ações judiciais, contudo, abrangem apenas 10 temas mais frequentes. São eles: provisão de profissionais de saúde (33.91%), revisão de contratos (13.88%), implementação de políticas sociais (12.38%), tentativa de os servidores obterem benefícios remuneratórios em razão da pandemia (6.23%), pedido de autorização para a realização de teletrabalho ou afastamento do servidor (4.81%), obstrução às campanhas publicitárias do Governo Jair Bolsonaro (3.71%), implementação de políticas de isolamento mais rígidas (3.39%), pedidos de flexibilização de normas sanitárias ou de minimização da burocracia nessa área (2.6%), flexibilização tributária ou tarifária (2.37%) e, por fim, tentativa de impedir requisições administrativas de insumos e equipamentos de saúde pelo Poder Executivo Federal (2.13%).

Essa classificação detalhada do objeto da demanda permite identificar os principais temas das ações sobre COVID-19. Para fins estatísticos, contudo, um modelo com tamanha quantidade de categorias dificulta bastante a análise de padrões nos modelos de regressão. Por isso, essas categorias foram agrupadas apenas em quatro grandes “macrotemas” a serem incluídos no modelo estatístico: flexibilização de regras; políticas públicas; polarização; outros.

Essa classificação é autoexplicativa. Se o autor deseja obter alguma relativização das regras jurídicas sob o argumento de que a pandemia o afetou negativamente, a área temática será classificada como “flexibilização de regras”. Demandas que pedem algum tipo de obrigação de fazer do Estado, seja para proteger o interesse individual (ex.: obter auxílio emergencial para si mesmo) ou coletivo (ex.: políticas de saúde para quilombolas), foram classificadas na categoria “políticas públicas”. Demandas alinhadas com os debates “pro” e “contra” políticas ou manifestações públicas do Presidente Jair Bolsonaro foram categorizadas como relacionadas com a “polarização” (ex.: contra a cloroquina, a favor do isolamento, contra o isolamento). Por fim, temas não classificados em uma dessas três categorias foram rotulados como “outros”, como uma espécie de categoria *default*.

4. Modelo estatístico de tutela judicial de direitos e perfis processuais

Nesta seção, faremos a estimação de vários modelos de regressão multinível para aferir o melhor ajuste aos dados e estimar as probabilidades de tutela judicial de direitos. Optamos por concentrar em tabelas os detalhes técnicos, para evitar textos mais longos e

possibilitar que o leitor menos familiarizado com estatística possa concentrar-se na interpretação dos modelos e nos resultados da pesquisa. Atenta-se que, como não há literatura prévia que oriente a forma funcional a ser adotada para a compreensão do processo decisório da Justiça Federal, a abordagem adotará a sugestão de Luke (2004) e, a partir de um modelo *baseline*, progressivamente serão incorporadas variáveis independentes e maior complexidade.

As tabelas 3 e 4 estimaram nove modelos de regressão multinível para uma variável dependente binária (decisão judicial parcial ou totalmente favorável = 1). Os seis modelos da tabela 3 são de “interceptos aleatórios”, com diferenças relacionadas apenas na inclusão progressiva de variáveis independentes. Os três outros modelos da tabela 4 são de “coeficientes aleatórios” e distinguem-se por permitirem que coeficientes de variáveis independentes variem entre as diferentes seções e subseções judiciárias. No modelo 7, permitiu-se que o coeficiente da variável independente *interesse* variasse entre as diversas seções e subseções; no modelo 8, a variação entre seções e subseções foi fixada para a variável independente *autores* e, por fim, no modelo 9, houve a adoção da forma funcional do modelo 8 com a inclusão de um termo de interação entre as variáveis independentes *interesse* e *autores*.

Tabela 3. Regressões com interceptos aleatórios

	RANDOM INTERCEPT					
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
FIXED EFFECTS						
INTERESSE						
Empresariais/lucrativos	-1.03*** (0.37)	-2.98*** (1.08)	-3.14*** (1.11)	-3.19*** (1.13)	-3.15*** (1.11)	-3.19*** (1.11)
Corporativos	-0.63 (0.39)	-2.78** (1.09)	-3.00*** (1.13)	-3.09*** (1.16)	-3.00*** (1.13)	-3.02*** (1.13)
Sociais/públicos	-0.13 (0.19)	-3.28*** (1.03)	-3.31*** (1.07)	-3.42*** (1.11)	-3.32*** (1.06)	-3.33*** (1.06)
Ind. político	-3.51*** (0.73)	-3.64*** (0.74)	-2.93*** (0.76)	-3.24*** (1.20)	-2.93*** (0.76)	-2.95*** (0.76)
AUTORES						
Entidade associativa		2.13** (1.05)	2.30** (1.09)	2.07 (1.27)	2.31** (1.09)	2.32** (1.09)
ONG		1.33 (0.95)	1.60 (1.01)	1.44 (1.10)	1.61 (1.01)	1.62 (1.01)
Ator jurídico		3.32*** (1.07)	3.90*** (1.13)	3.69*** (1.29)	3.92*** (1.13)	3.92*** (1.13)
Sociedade empresária		1.84* (1.09)	2.09* (1.12)	2.12* (1.14)	2.10* (1.12)	2.12* (1.12)
Estado/Município/DF		4.42*** (1.07)	4.76*** (1.13)	4.54*** (1.29)	4.77*** (1.13)	4.76*** (1.13)
omitted		-	-	-	-	-
União/AI		4.35** (1.89)	5.16** (2.07)	4.95** (2.16)	5.18** (2.07)	5.16** (2.06)

1.INTERESSE*1.AUTORES

1.INTERESSE*2.AUTORES

TEMA						
Políticas públicas			-0.51 (0.35)	-0.52 (0.35)	-0.52 (0.35)	-0.53 (0.34)
Polarização			-1.42*** (0.46)	-1.42*** (0.46)	-1.42*** (0.46)	-1.40*** (0.46)
Outros			-0.33 (0.39)	-0.33 (0.39)	-0.34 (0.39)	-0.34 (0.39)
JURISDIÇÃO						
				0.32 (0.96)		
TCL						
					1.00 (2.67)	
EFF						
						-1.54 (1.20)
Constant	-0.94*** (0.20)	-1.12*** (0.19)	-1.09*** (0.19)	-1.09*** (0.19)	-1.62 (1.43)	-0.14 (0.76)
RANDOM EFFECTS						
var(_cons[corte])						
Constant	0.10 (0.11)	0.04 (0.07)	0.05 (0.08)	0.05 (0.08)	0.07 (0.11)	0.11 (0.13)
var(_cons[corte>id_orgao_jud])						
Constant	0.46 (0.23)	0.73 (0.30)	0.69 (0.29)	0.69 (0.29)	0.66 (0.30)	0.58 (0.28)
Observations	996	992	992	992	992	992
Number of groups	5	5	5	5	5	5

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: autor a partir de AGU (2020)

Tabela 4. Regressões com coeficientes aleatórios

	RANDOM COEFFICIENT		
	Model 7	Model 8	Model 9
FIXED EFFECTS			
INTERESSE			
Empresariais/lucrativos	-2.71** (1.20)	-2.35* (1.24)	-0.92 (1.80)
Corporativos	-2.84** (1.23)	-3.06** (1.27)	-3.53** (1.66)
Sociais/públicos	3.13*** (1.15)	3.13*** (1.20)	-3.91** (1.55)

	-	-	
Ind. político	2.44***	3.49***	-3.49***
	(0.85)	(0.83)	(0.83)
AUTORES			
Entidade associativa	2.48**	2.67**	3.33**
	(1.15)	(1.26)	(1.63)
ONG	1.94*	2.08*	2.83*
	(1.08)	(1.17)	(1.45)
Ator jurídico	4.14***	4.31***	5.15***
	(1.19)	(1.29)	(1.62)
Sociedade empresária	2.12*	1.82	0.48
	(1.16)	(1.29)	(1.80)
Estado/Município	4.85***	4.88***	5.68***
	(1.20)	(1.28)	(1.62)
omitted	-	-	-
União/AI	5.00**	5.49**	6.30**
	(2.16)	(2.26)	(2.48)
1.INTERESSE*1.AUTORES			-2.84
			(2.64)
1.INTERESSE*2.AUTORES			-1.84
			(2.60)
TEMA			
Políticas públicas	-0.67*	-0.71*	-0.75**
	(0.36)	(0.37)	(0.38)
	-	-	
Polarização	1.60***	1.88***	-1.91***
	(0.48)	(0.50)	(0.51)
Outros	-0.40	-0.42	-0.46
	(0.42)	(0.42)	(0.43)
JURISDIÇÃO			
TCL			
EFF			
	-	-	
Constant	1.19***	1.19***	-1.20***
	(0.18)	(0.18)	(0.18)
RANDOM EFFECTS			
var(_cons[corte])			
Constant	0.01	0.01	0.00
	(0.04)	(0.04)	(0.04)
var(_cons[corte>id_orgao_jud])			
Constant			

var(_cons[corte>id_orgao_jud]) Constant	1.01 (0.35)		
var(_cons[corte>id_orgao_jud]) Constant		1.03 (0.34)	1.09 (0.36)
Observations	992	992	985
Number of groups	5	5	5

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
 Fonte: autor a partir de AGU (2020)

Os nove diferentes modelos multiníveis estimados sinalizaram resultados importantes, quando avaliados em conjunto. Em quase todos, variáveis relacionadas com os perfis dos *autores* e seus *interesses* tiveram significância estatística. Quanto aos diferentes temas julgados, as ações relacionadas com a “polarização” tiveram maiores chances de indeferimento da tutela provisória de urgência ou improcedência, quando comparadas com decisões de flexibilização de regras. Esses resultados foram bastante consistentes.

Por outro lado, o tipo de jurisdição do processo, se individual ou coletiva, o acúmulo excessivo de processos na seção judiciária ou o maior grau de eficiência da seção judiciária para processar feitos não interferiram na disposição ou não a tutelar direitos. Foram, simplesmente, irrelevantes para explicar qualquer decisão do Poder Judiciário Federal.

Em suma, a análise comparativa dos diferentes resultados evidencia que a Justiça Federal não é indiferente a “quem” ajuíza a ação e quais são seus “interesses” subjacentes. As características do caso também foram relevantes para explicar o sucesso dos autores. Isso porque o Poder Judiciário Federal esteve aberto a algum nível de flexibilização de regras para proteção a direitos, mas esteve avesso a intervir em demandas relacionadas com os clássicos temas da “polarização”. De maneira relevante, pôde-se constatar que o excesso de processos, a eficiência da seção judiciária e o tipo de jurisdição da demanda não afetam a disposição ou não a decidir em favor da parte autora.

Quanto ao ajuste, verificou-se que o modelo estatístico mais adequado aos dados foi o de número oito (modelo 8), de coeficiente aleatório para *autores* e com as variáveis independentes *autores*, *interesse* e *tema*.¹⁰ A partir dele, estima-se que a probabilidade média

¹⁰ Para verificação do modelo mais adequado, foram realizados testes de razão de verossimilhança – LRT e calculadas as estatísticas *Akaike information criterion* – AIC e *Bayesian information criterion* – BIC.

de obtenção de uma decisão favorável durante esse momento inicial de judicialização dos temas da pandemia foi de 24.58%, com margem de variação de 21.01% a 28.15%, para menos ou para mais (intervalo de confiança de 95%).¹¹ Como, na amostra, a proporção de sucesso na obtenção de uma decisão parcial ou totalmente favorável foi de 26,71%, é possível verificar que nosso modelo 8 previu a probabilidade média de tutela a direitos de modo consistente com os dados coletados, pois a proporção observada na amostra está dentro de nossa margem estimada.

Apesar dessa probabilidade de tutela a direitos parecer muito baixa, é importante lembrar que a amostra é essencialmente composta por decisões relativas à análise de pedidos de liminar ou de tutela provisória de urgência, pois, como já se esclareceu, não houve tempo suficiente para a instrução e julgamento definitivo das demandas. Não é absurdo, portanto, imaginar que o Poder Judiciário tenderá a ter maior cuidado na concessão da tutela nesse momento inicial.

Com base nos resultados do modelo 8, também é possível calcular, estatisticamente, as diferentes probabilidades de tutela a direitos com base na comparação entre diferentes autores, interesses e temas decididos em cada processo judicial. Este tipo de probabilidade é denominado, tecnicamente, de “efeito marginal médio” (*average marginal effect* - AME) (LONG; FREESE, 2014; WILLIAMS, 2012).¹²

Utilizando essa abordagem, verificamos que, em média, prevaleceu a proteção a interesses individuais de natureza não política. Defender outros tipos de interesse diminuiu a probabilidade de tutela de direitos nos processos judiciais. Mais precisamente, interesses empresariais/lucrativos, corporativos, sociais/públicos e individuais políticos diminuíram as probabilidades de obtenção de decisão favorável em 26.7% ($p < 0.01$), 31.8% ($p < 0.001$), 32.3% ($p < 0.001$) e 34.3% ($p < 0.001$) respectivamente, quando comparados com interesses individuais não políticos.

Não houve ainda diferenças estatisticamente significativas entre os interesses empresariais/lucrativos, corporativos, sociais/públicos e individuais políticos, quando comparados entre si mesmos. Isso significa, por exemplo, que não houve predisposição em

Especialmente com amparo na análise comparativa dos BICs, houve forte evidência a favor do modelo 8, consoante critérios de julgamento sugeridos por Raftery (1995).

¹¹ Estimamos a probabilidade por meio do comando *margins* do Stata 14 (STATA CORP, 2015b).

¹² O conceito de “chance” não se confunde com o de “probabilidade” em Estatística. Preferimos usar este último, pois sua interpretação é mais intuitiva para o leitor. Apesar dessa escolha, as conclusões foram as mesmas quando analisamos o modelo 8 por meio do uso de “razões das chances condicionais”, calculadas por meio da consagrada fórmula a seguir: $(e^{(\text{fixed effect})} - 1)$.

beneficiar interesses empresariais em detrimento dos sociais ou proteger mais os interesses sociais em detrimento dos empresariais. Não houve, simplesmente, distinção no modo como a Justiça Federal viu esses demais interesses, pois nenhum deles recebeu maior ou menor probabilidade de proteção judicial.

Se tomarmos as ações judiciais de pessoas físicas como referência, ajuizar ações por meio de entidades associativas, ONGs, atores jurídicos e entidades subnacionais aumentou, em média, as probabilidades de obtenção de uma decisão bem sucedida em 33.5% ($p < 0.01$), 25.6% ($p < 0.06$), 53.6% ($p < 0.001$) e 59.9% ($p < 0.001$) respectivamente.

Ressalte-se que, de maneira análoga à já reportada pelas pesquisas sobre ações diretas de inconstitucionalidade no STF (BURGOS; VIANNA; SALLES, 2007; CARVALHO NETO, 2005; CARVALHO; BARBOSA; GOMES NETO, 2014; RIBEIRO, 2012; TAYLOR, 2006; VIANNA *ET AL*, 1999), os resultados evidenciaram que atores jurídicos possuem maior probabilidade de sucesso na obtenção de decisões favoráveis, ao menos quando comparados com pessoas físicas ou empresas. Os entes subnacionais também tiveram destaque na tutela a direitos nesse momento histórico. Não houve, contudo, distinção significativa, em probabilidade de tutela a direitos, entre ações ajuizadas por sociedades empresárias e pessoas físicas.

Os dados indicam ainda que não houve viés em favor de empresas ou interesses específicos distintos do interesse individual não político. Se existiu algum viés, foi em favor da proteção ao interesse individual não político. Defender esse tipo de interesse, de fato, aumentou a probabilidade de obtenção da tutela a direitos.

Na análise dos temas, demandas relacionadas com a polarização diminuíram em 19.5% a probabilidade de tutela judicial, quando comparadas com as de flexibilização da aplicação de normas ($p < 0.001$), e diminuíram em 10.2% a probabilidade de tutela judicial, quando comparadas com a judicialização de políticas públicas ($p < 0.05$). Outras demandas relacionadas a COVID-19 não classificadas tiveram uma probabilidade 13.6% maior de sucesso ($p < 0.05$), quando comparadas com as de polarização. Ações relacionadas com políticas públicas tiveram uma probabilidade 9.3% menor de sucesso que as relativas à flexibilização ($p < 0.05$).

Fica claro, portanto, que variáveis relacionadas com *autores*, *interesses* e *temáticas* foram relevantes para explicar as razões pelas quais, em maior ou menor grau, o Poder Judiciário Federal esteve disposto a tutelar direitos. A despeito disso, uma observação atenta

das diferentes magnitudes (intensidades) e direções (para mais ou para menos) das probabilidades indicam que suas relações são complexas e podem resultar em conclusões contraintuitivas. Por exemplo, atores jurídicos como o Ministério Público tendem a ser bem sucedidos quando comparados com pessoa físicas, mas se defenderem interesses sociais em temas relacionados com a polarização em processos judiciais, isso pode significar um desempenho significativamente abaixo do esperado, dado que as probabilidades associadas com cada uma das categorias das variáveis possuem magnitudes e direções diferentes.

Deve-se ter em mente, portanto, que a probabilidade de obtenção de uma tutela a direitos depende da interação entre os diversos fatores relacionados com o tipo de autor, interesses e temas decididos em cada seção ou subseção judiciária. Esse fato torna importante o exame das probabilidades de sucesso por meio da técnica de análise conjunta dos efeitos desses diversos fatores em “perfis” ou “tipos ideais” (LONG; FREESE, 2014) de ações judiciais presentes em nossa amostra. Com isso, consegue-se analisar, comparativamente, os diferentes padrões de demandas judiciais ajuizadas na Justiça Federal.

Como nossos dados sugerem uma forte judicialização de pessoas físicas sobre temas relacionados com a flexibilização da aplicação de regras para a proteção a interesses individuais não políticos, iremos usar esse primeiro padrão de demanda como base inicial para aferir diferenças entre probabilidades com outros perfis. Intuitivamente, denominaremos esse perfil como “referência”, para contraste com outras espécies de ações judiciais “típicas”, “usuais” ou “comuns” observadas em nossa amostra.

Tabela 5 .Tipos de ação judicial e probabilidade (P) de tutela de direitos

Perfis de Ações Judiciais	P	IC (95%)	SIGNIFICÂNCIA
01. pessoa física + interesse individual + flex. de regras	0.271	0.216	0.327
02. pessoa física + interesse político + polarização	0.002	0.002	0.007 SIM (p < 0.001)
03. associação + interesse corporativo + flex. de regras	0.210	0.080	0.341 NÃO
04. ONG + interesses sociais + flex. de regras	0.130	0.009	0.251 SIM (p < 0.05)
05. ONG + interesses sociais + políticas públicas	0.073	0.008	0.153 SIM (p < 0.001)
06. empresas + interesses lucrativos + flex. de regras	0.192	0.059	0.325 NÃO
07. entidades subnacionais + interesse público + flex. de regras	0.612	0.479	0.745 SIM (p < 0.001)
08. entidades subnacionais + interesse público + polarização	0.250	0.089	0.411 NÃO
09. ator jurídico + interesses sociais + políticas públicas	0.354	0.211	0.497 NÃO
10. ator jurídico + interesses sociais + polarização	0.169	0.038	0.299 NÃO
11. pessoa física + interesses sociais + políticas públicas	0.011	0.015	0.036 SIM (p < 0.001)

Fonte: autor a partir de AGU (2020)

A tabela 5 demonstra que o perfil 01 (“referência”), as ações judiciais de pessoas físicas para a defesa de interesses pessoais não políticos no tema flexibilização de regras jurídicas, teve uma probabilidade de decisão favorável de 27.1% com intervalo de confiança entre 21.6% e 32.7%. Em todos os demais perfis, apenas entidades subnacionais tiveram uma probabilidade muito maior de sucesso quando defenderam o interesse público em demandas para a flexibilização da aplicação de regras jurídicas a seu favor. Tiveram, na verdade, uma probabilidade duas vezes maior de obtenção de uma decisão favorável, de 61.2% (perfil 07).

Atores jurídicos, por outro lado, embora tenham probabilidade superior de obtenção de decisão favorável no perfil 09, de 35.4%, não tiveram uma diferença estatisticamente significativa de desempenho em relação ao perfil 01. Isso significa que podem ter tido maior sucesso apenas por puro acaso. Percebam ainda que as probabilidades de sucesso dos perfis 02, 04, 05 e 11 foram significativamente inferiores às do perfil 01, sendo estas demandas mal sucedidas em relação ao perfil 01.

Diante desses resultados, não resta dúvida que distinguir o tipo de autor é extremamente relevante em qualquer modelo estatístico de análise do comportamento político do Poder Judiciário. A despeito disso, os efeitos das diferentes categorias de autores variam de seção/subseção para seção/subseção e são altamente impactados pelos interesses e temáticas subjacentes dos casos levados ao Poder Judiciário. Mesmo autores tradicionalmente reportados como bem sucedidos pela literatura, como os *atores jurídicos*, tiveram desempenho compatível com o de outros autores em qualquer caso trivial e, de fato, os únicos que conseguiram resultados significativamente melhores que a referência (perfil 01) foram os entes subnacionais, ainda assim em ações judiciais de interesse público para a defesa da flexibilização de regras jurídicas em razão da pandemia.

É importante ainda destacar que o Poder Judiciário, consistentemente, decidiu de modo desfavorável em demandas relacionadas com os temas da “polarização”. Em razão dessa constatação, é tentador chegar à conclusão de que, com isso, preferiu não se envolver, deliberadamente, com qualquer dos polos do espectro político. Os dados, contudo, sugerem duas outras possíveis explicações para esse último resultado.

A primeira centra-se no seguinte fato: cerca de 44% das demandas sobre “polarização” resultaram de discussões sobre o aumento ou diminuição do isolamento social. O tema do isolamento, contudo, já havia sido tratado pelo STF no final de março de 2020, tendo a Corte legitimado as medidas sanitárias da União, dos estados e municípios, considerando-as

válidas e sem aparente grau hierárquico (STF, 2020). É provável, portanto, que o Poder Judiciário Federal tenha evitado aumentar ou diminuir restrições para além das já impostas pelo marco normativo atual, devidamente legitimado pelo STF. A opção, portanto, foi pelo quadro do *status quo* definido por nossa própria Corte.

No outro espectro, 40% dos processos sobre “polarização” estiveram relacionados ao controle judicial da legalidade das campanhas publicitárias do Governo Federal ou com a manutenção do isolamento do Presidente da República. São temas, portanto, repetitivos e de natureza coletiva. Em demandas com essas características, por razões estritamente jurídico-processuais (ex.: conexão, continência), o juiz do caso análogo ou repetitivo deixará de deferir liminar/tutela provisória e o remeterá ao juiz federal que primeiro analisou o tema, para julgamento conjunto de todos os casos por um só juiz competente. Com isso, evitam-se decisões contraditórias decorrentes de entendimentos diferentes de juízes pertencentes a bases territoriais distintas. Demandas desse tipo, portanto, levam a uma maior probabilidade de sucesso da advocacia pública na defesa dos entes federais, com o conseqüente fracasso do autor na obtenção de uma tutela provisória de urgência ou liminar.

Portanto, o aparente insucesso dos autores que pretenderam judicializar temas relacionados com a “polarização” foi motivado por razões de ordem jurídica – a formação de um precedente vinculante do STF e óbices de natureza processual.

Quanto aos entes subnacionais, os dados indicam que o Poder Judiciário legitimou as demandas de interesse público dos estados, Distrito Federal e municípios, atendendo às necessidades regionais e locais de flexibilização de regras jurídicas durante a pandemia. Não é simples, contudo, interpretar esse resultado, pois a visão corrente, na literatura, é a de que a federação brasileira concentra *de facto* poderes em torno da União e grande parte dos autores advoga a hipótese de que as decisões do STF teriam um viés histórico em favor da centralização do poder em torno da União (GOMES; CARVALHO; BARBOSA, 2020; OLIVEIRA, 2009; SILVA *et al.*, 2020).¹³

Se a hipótese fosse válida para outras instâncias do Poder Judiciário, deveríamos esperar que os entes subnacionais não fossem tão bem-sucedidos, mas, nos dados analisados, não se encontrou tendência a viés decisório contra os estados, municípios e DF. Isso não

¹³ Este trabalho não valida essa hipótese, pois análises estatísticas mais robustas, de diversas ações julgadas pelo STF entre 1988 e 2010, não indicaram viés em favor da União (ARLOTA; GAROUPA, 2014). Esses resultados divergentes da literatura sugerem que há a necessidade ainda de um trabalho futuro de maior amplitude estatística, para que se possa obter uma conclusão geral sobre o tema.

significa dizer, contudo, que o Poder Judiciário, após a decisão do STF, passará a favorecer a descentralização federativa. Os fatores explicativos do sucesso dos entes subnacionais na defesa dos interesses públicos foram motivados, em verdade, por circunstâncias conjunturais que tenderão a se atenuar com o fim da pandemia. Nesse momento histórico, conflitos federativos relativos à definição dos limites das medidas restritivas à circulação de pessoas e à primazia das restrições em infraestruturas públicas federais levaram o STF (2020) a decidir, na ADI nº 6.341, que todos os entes políticos possuíam competências para combater o vírus por meio de atos administrativos e normativos, não havendo superioridade do governo federal sobre as demais entidades subnacionais.

No campo político, essa decisão do STF foi percebida como uma derrota do Presidente em favor dos governadores dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro (URIBE; RODRIGUES, 2020). Em aparente reação, o chefe do Poder Executivo passou a adotar o discurso de que o STF havia retirado seus poderes para coordenar, em âmbito nacional, os esforços de combate à pandemia e, com isso, politicamente, adotou uma estratégia política conhecida como *blame-shifting* (escusa de responsabilidade), isto é, atribuir a responsabilidade do combate à pandemia – e de seu eventual fracasso – aos governadores e prefeitos, para com isso livrar-se dos custos políticos da crise sanitária.

Em seguida, o Presidente indicou um general da ativa como ministro da saúde e passou a emitir sinalizações sucessivas de obediência irrestrita do novo ministro às suas ordens. Isso resultou em enormes custos reputacionais para o Governo Federal perante outros entes da federação, pois as expectativas políticas dos governadores e prefeitos passaram a ser a de total alinhamento do ministro aos comandos do Presidente, que se mostrava pouco sensível à necessidade de coordenação dos esforços de combate à pandemia em todo o país.

Estados e municípios passaram então a fazer uso de ações judiciais para resolver problemas de coordenação e de execução de políticas públicas que, em princípio, poderiam ser equacionados por meros protocolos de atuação intergovernamental e boa interlocução política entre os diferentes níveis. É provável que, nesse processo, o Poder Judiciário Federal tenha percebido que os entes subnacionais seriam os principais responsáveis pela provisão de serviços de saúde e pela implantação de medidas sanitárias difíceis nos âmbitos local e regional. Optou, portanto, por tutelar as necessidades urgentes dos entes políticos neste momento histórico de tensão política, sendo a conjuntura propícia a esse sucesso apenas circunstancial.

Conclusão

Este artigo apresentou um modelo estatístico explicativo dos determinantes da tutela judicial de direitos pela Justiça Federal em processos judiciais relacionados com o enfrentamento da pandemia de COVID-19. Seus resultados, além de serem historicamente relevantes, revelaram que as probabilidades de tutela de direitos dependem de uma complexa interação entre características que identificam os autores, seus interesses subjacentes e o tema envolvido na discussão. Demonstram ainda que os efeitos da tipologia do autor da ação judicial variam significativamente entre diversos níveis da Justiça Federal, sugerindo a necessidade de utilização, pela literatura em Política Judicial, de modelos estatísticos multiníveis para explicar o processo decisório judicial e obter, corretamente, as probabilidades de tutela de direitos.

Análises dos diferentes perfis de ações judiciais também evidenciaram que, por razões conjunturais, estados, Distrito Federal e municípios foram os autores de maior sucesso na obtenção de decisões judiciais favoráveis em demandas associadas com o tema da flexibilização da aplicação de regras jurídicas em razão da pandemia. Na verdade, a probabilidade de obtenção de decisão favorável pelos entes subnacionais foi duas vezes superior às demandas usualmente decididas pela Justiça Federal no mesmo período. Evidências ainda sugerem que a Justiça Federal, por razões jurídicas, não se deixou contaminar com temas relacionados com a “polarização”, preferindo a manutenção do *status quo* a alocar direitos em favor de autores de qualquer dos polos políticos “pro” e “contra” o Presidente Jair Bolsonaro.

O acúmulo de processos e a eficiência das seções judiciárias não interferiram na maior ou menor disposição a proteger direitos, o que parece ser um resultado importante e, de certo modo, surpreendente, dado que se tem, normalmente, a expectativa de que o excesso de trabalho atrapalhe análises mais acuradas do caso enquanto a maior eficiência da seção judiciária estaria correlacionada com proteção a direitos. Nenhuma dessas duas variáveis, contudo, foi estatisticamente relevante.

O curto período de emergência analisado não permite inferir conclusões sobre como a maioria dos processos serão julgados no futuro, pois, em média, o tempo de duração do processo de conhecimento, na Justiça Federal de 1º grau, é de 1 ano e 2 meses entre o ajuizamento e o momento da sentença (CNJ, 2019). A análise estatística, contudo, esclareceu o perfil da judicialização e as regularidades do comportamento judicial durante a emergência sanitária. Revelou ainda que o Poder Judiciário Federal não apresentou qualquer viés em favor

da proteção de sociedades empresárias nem privilegiou interesses lucrativos em detrimento de interesses corporativos e sociais.

O artigo não analisou se as chances e probabilidades de sucesso podem ser explicadas por diferenças na qualidade de atuação dos advogados e demais atores no processo. Examinar esse efeito envolveria avaliar, criticamente, a qualidade das peças processuais sob o ponto de vista de algum *benchmark* ainda não disponível. É possível, contudo, que parte do sucesso ou fracasso na obtenção de uma tutela judicial seja explicada por diferenças qualitativas na atuação dos atores responsáveis pelas peças processuais. Sugere-se uma melhor análise dessa possibilidade com base no *framework* multinível desenvolvido neste artigo.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combating COVID-19 under Bolsonaro's Federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 54, nº 4, p. 663-677, 2020.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *COVID-19 – Processos Judiciais*. Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGM4OTk4ZmYtZjAzYi00MjdhLTlhYjMtZGE1MmFiMWJlZDM3IiwidCI6IjRkNzlkMzdhlTFINGUtNGEzOS05ZmRlLWYxNjMxY2I2MDdkNCJ9>>. Accessed on July 01, 2020.

ARLOTA, Carolina; GAROUPA, Nuno. Addressing Federal Conflicts: an empirical analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. *Rev. Law Econ*, vol. 10, nº 2, p. 137-168, 2014.

BICKEL, Robert. *Multilevel Analysis for Applied Research: it's just regression!* New York/London: The Guilford Press, 2007.

BURGOS, Marcelo; VIANNA, Luiz Werneck; SALLES, Paula. Dezesete Anos de Judicialização da Política. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 19, nº 2, p. 39-85, 2007.

CARVALHO NETO, Ernani Rodrigues de. *Revisão Abstrata da Legislação e Judicialização da Política no Brasil*, 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luis Felipe; GOMES NETO, José Mário. A OAB e as Prerrogativas Atípicas na Arena Política da Revisão Judicial. *Revista Direito GV*, 10(1), p. 069-098, jan./jun., 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Justiça em números 2019*. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Base de Dados*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/base-de-dados/>>. Acesso em: 1 ago. 2020.

DA ROS, Luciano. Em que Ponto Estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. ENGELMANN, Fabiano (ed.). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, p. 57-97, 2017.

DAHL, Robert. Decision-making in a Democracy: the Supreme Court as a national policy-maker. *Journal of public law*, nº 6, p. 279-295, 1957.

DINIZ, Débora; MACHADO, Tereza; PENALVA, Janaina. A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(2): 591-598, 2014.

EPSTEIN, Lee; LANES, William; POSNER, Richard. *The Behavior of Federal Judges: a theoretical & empirical study of rational choice*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2013.

GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies: constitutional courts in Asian cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOMES, José Mario Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF afirma protagonismo dos governadores no enfrentamento à Covid-19. *Revista de Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 94, p. 193-217, jul./ago., 2020.

GUO, Guang; ZHAO, Hongxin. Multilevel Modeling for Binary Data. *Annual Review of Sociology*, vol. 26, p. 441-462, 2000.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. *Journal of Democracy*, V. 30, Nº 1, p. 68-82, 2019.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. *Judicialização da Saúde no Brasil: perfil de demandas, causas e propostas de solução*. Brasília: CNJ, 2019.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. *A Judicialização de Benefícios Previdenciários e Assistenciais*. Brasília: CNJ, 2020.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LIU, Xing. *Applied Ordinal Logistic Regression Using Stata*. Los Angeles/London: Sage, 2016.

LONG, Scott; FREESE, Jeremy. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. College Station: StataCorp LP, 2014.

LUKE, Douglas. *Multilevel Modeling*. London: Sage, 2004.

NEVES, Daniel. *Manual do Processo Coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2016.

NOGUEIRA, Karina; CAMARGO, Erica. Judicialização da saúde: gastos Federais para o Sistema Único de Saúde (SUS) entre 2011-2014. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*: Brasília, 6(2):120-132, abr./jun., 2017.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova*, n.78, p. 223-250, 2009.

PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. Fear for death and polarization: political consequences of the COVID-19 pandemic. *Brazilian Journal of Public Administration*, V. 54, Nº 4, p. 952-958, 2020.

RAFTERY, Adrian. Bayesian model selection in social research. *Sociological Methodology*, V. 25, p. 111-163, 1995.

RIBEIRO, Ricardo. Preferências, Custos da Decisão e Normas Jurídicas no Processo Decisório das Cortes: o modelo de múltiplos comportamentos. *EALR*, v. 2, nº 2, p. 264-296, 2011.

RIBEIRO, Ricardo. Política e Economia na Jurisdição Constitucional Abstrata (1999-2004), *Revista Direito GV*, v. 8, n° 15, p. 87-108, 2012.

RIOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew. Institutional Determinants of the Judicialization of Policy in Brazil and Mexico. *J. Lat. Amer. Stud.*, v. 38, p. 739–766, 2006.

SILVA, Laura *et al.* O (Re)Desenho Institucional do Pacto Federativo Diante da Covid-19: Arranjos Institucionais no Contexto da MP 926/2020. *Revista de Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 96, nov./dez., p. 65-92, 2020.

SKRONDAL, Anders; RABE-HESKETH, Sophia. *Generalized Latent Variable Modeling: Multilevel, Longitudinal and Structural Equation Models*. Washington, D.C.: Chapman & Hall/CRC, 2004.

SKRONDAL, Anders; RABE-HESKETH, Sophia. *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata: volume II: Categorical Responses, Counts, and Survival*. Texas: Stata Press, 2012.

STATACORP. *Stata Multilevel Mixedeffects Reference Manual Release 14*. College Station: StataCorp LLC, 2015a.

STATACORP. *Margins*. College Station: StataCopr LLC, 2015b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341. Available at <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>>. Accessed on August 07, 2020.

TAYLOR, Matthew. Veto and Voice in the Courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary. *Comparative Politics*, v. 38, n° 3, p. 337-355, 2006.

URIBE, Gustavo; RODRIGUES, Artur. *MP de Bolsonaro sobre coronavírus é o primeiro contra-ataque a governadores: em reação a medida de Witzel, texto estabelece como competência federal fechamento de estradas e aeroportos*. Available at <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-resposta-a-witzel-bolsonaro-edita-medida-sobre-competencia-federal-em-estradas-e-aeroportos.shtml>>. Acesso em: 07 ago., 2020.

VIANNA, Luis Werneck *et al.*. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WANG, Daniel *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro 48(5): 1191-1206, set./out., 2014.

WANG, Daniel; VASCONCELOS, Natália. O STF e o Critério de Renda do BPC. *Novos Estudos*. São Paulo: 103, novembro, 2015.

WILLIAMS, Richard. Using the Margins Command to Estimate and Interpret Adjusted Predictions and Marginal Effects. *The Stata Journal*, v. 12, nº 2, p. 308-331, 2012.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores concordam que caso o manuscrito venha a ser aceito e postado no servidor SciELO Preprints, a retirada do mesmo se dará mediante retratação.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.