V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SAÚDE

JANAÍNA MACHADO STURZA

SIMONE LETÍCIA SEVERO E SOUSA DABÉS LEÃO

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597
Direito e saúde [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Janaína Machado Sturza
Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão – Florianópolis: CONPEDI, 2022.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-493-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Saúde. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SAÚDE

Apresentação

DIREITO E SAÚDE

O V Encontro Virtual do CONPEDI teve como tema “Inovação, Direito e Sustentabilidade”, atual e indispensável.

O termo saúde se origina do latim "salute", que significa “salvação”, conservação da vida, cura, “bem-estar” e, preservando este sentido, o conceito de saúde, segundo definição apresentada pela Organização Mundial de Saúde, “é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência da doença ou enfermidade”.

Nos termos do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, que deve assegurar, por meio de políticas públicas e de seus órgãos, a qualidade de vida dos cidadãos e o respeito à dignidade humana.

Nos termos do art. 196 da Constituição de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, direito social fundamental a teor do art. 6º CF/88, cabendo ao Estado a promoção das condições indispensáveis ao seu pleno exercício, conforme dispõe o art. 2º da LOS/Lei nº 8.080 de 1990.

No que tange à saúde suplementar, o Estado atua como regulador do mercado, por intermédio da Agência Reguladora-ANS.

Assim, paralelamente à saúde pública, a assistência privada à saúde (saúde suplementar), tem como objeto contrato de direito privado, celebrado entre as operadoras de saúde e o consumidor.

A ANS traça normas relativas à saúde suplementar, inclusive o rol de procedimentos. Em 08 de junho deste ano, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu pela

taxatividade do rol de procedimentos estabelecidos pela ANS e fixou alguns parâmetros, em situações excepcionais, tais como terapias sem substituto terapêutico ou esgotados os procedimentos do rol da operadora. Tal decisão tem gerado calorosas discussões.

A conquista da saúde como direito universal trouxe novos desafios, com desdobramentos, avanços e retrocessos, em busca de se alcançar um Direito à Saúde mais justo e universal, inclusive políticas públicas voltadas para a prevenção da doença.

A instalação da crise sanitária de ordem global decorrente do Covid-19, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde como pandemia, trouxe inúmeros impactos sociais e provocou a necessidade de medidas emergenciais nas searas da saúde.

No atual contexto pandêmico, evidencia-se que os sistemas de saúde do mundo inteiro enfrentam enormes desafios relacionados à saúde, com problemas que afetam não só a saúde da população, mas também a economia e a estabilidade dos países.

O Poder Judiciário tem exercido importante papel, visando à concretização do direito à saúde, principalmente no início da Pandemia Covid-19, em virtude da falta de uniformidade da política de enfrentamento da crise sanitária.

Consequentemente, nesse atual cenário, crescem as discussões sobre a judicialização da saúde, com o escopo de buscar eficiência dos serviços de saúde e melhor qualificação das políticas públicas.

O Grupo de Trabalho Direito e Saúde apresentou questionamentos e debates de assuntos atuais e extremamente relevantes.

No primeiro artigo, as autoras Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão, Ana Clara da Cunha Peixoto Reis e Patrícia Cristina Vasques de Souza Gorisch tratam do tema "PARADIPLOMACIA DA SAÚDE NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID-19", destacando que a saúde tornou-se um dos maiores desafios do século com o advento da pandemia, trazendo como discussão a contribuição da paradiplomacia no contexto brasileiro, seu uso por estados-membros e o estabelecimento de contratos e convênios com entidades estrangeiras públicas ou privadas.

Em seguida, Márcia Haydée Porto de Carvalho, Juliane Silva Santos e Fernanda Carvalho Ferraz discorrem sobre "O FEDERALISMO BRASILEIRO E O ACÓRDÃO DA ADI Nº 6.341, DE 15/04/2020: CONFLITO DE COMPETÊNCIA E PROTEÇÃO DA SAÚDE

DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19", analisando os fundamentos do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 6.341/2020, com vistas a constatar alterações na compreensão das características do Federalismo brasileiro. Pontuaram que a atuação centralizadora do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da COVID-19 não impôs mudanças profundas e irreversíveis ao Federalismo de Cooperação adotado no Brasil na Constituição de 1988.

No terceiro artigo, os autores Edith Maria Barbosa Ramos, Juliane Silva Santos e José Mariano Muniz Neto dissertam acerca das "POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO A COVID-19 NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: BREVES CONSIDERAÇÕES", analisando em que medida as unidades federativas brasileiras têm garantido a atenção integral à saúde dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa no período de 2020 a 2022. Concluem que apesar da preocupação normativa legal e infra legal com os efeitos da Pandemia, as unidades federativas tiveram um número alarmante de casos de COVID-19 no interior das Unidades Socioeducativas.

Carlos Alberto Rohrmann, Bárbara Henriques Marques e Maria Eduarda Padilha Xavier trazem, no quarto artigo, o tema "INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, BIG DATA E A VIGILÂNCIA DE DOENTES EM FACE DA COVID-19 SOB A TEORIA DE EDWARD P. RICHARDS", sustentando que a pandemia da COVID-19 no ocidente trouxe novas situações que mudaram normas de saúde pública com significativo impacto no dia a dia da vida das pessoas. Analisam a coleta de dados e a vigilância de pessoas doentes em face da teoria dos fundamentos constitucionais para a vigilância de saúde pública de Edward P. Richards (2009).

Janaína Machado Sturza e Gabrielle Scola Dutra, por sua vez, no quinto artigo, apresentam "UMA ALTERNATIVA PARA OS CONFLITOS GERADOS PELA TRANSPANDEMIA COVID-19: DO DIREITO À SAÚDE A MEDIAÇÃO SANITÁRIA", analisando o panorama de alerta instaurado pela Transpandemia COVID-19 no contexto do direito à saúde, apresentando a mediação sanitária como alternativa para conflitos advindos do caos transpandêmico, sustentado que a mediação sanitária apresenta-se como mecanismo capaz de contribuir não apenas para o enfrentamento dos conflitos, mas também para implementar e executar políticas públicas voltadas ao senso de comunidade, de humanidade e de bem comum em prol da promoção, proteção e recuperação da saúde.

Amanda Silva Madureira, Daniela Arruda De Sousa Mohana e Silvio Carlos Leite Mesquita no sexto artigo, apresentam "O DIREITO À SAÚDE GLOBAL E A INDÚSTRIA DE VACINAS", com a finalidade analisar, a partir do entendimento do direito à saúde sob uma

perspectiva global, a capacidade de construção de um tratado internacional sobre financiamento de vacinas e discorrem sobre o problema que envolve as patentes, o Acordo TRIPS e a atuação da OMS.

No sétimo artigo, Thamyres Silverio Figueiredo , Gabriel Geovany da Silva Cesar e Grace de Goes tratam da “PROMOÇÃO DA SAÚDE EM UM CONTEXTO GLOBALIZADO: EVOLUÇÃO DO CONCEITO, EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO E UMA ANÁLISE DA AMÉRICA LATINA” com o objetivo de compreender a influência do processo de globalização nas estratégias de promoção da saúde, apresentando a evolução do conceito, para o entendimento de tal influência, além de compreender a dinâmica de promoção da saúde na América Latina, visto que esse é uma das regiões mais desiguais do mundo.

Em seguida, no oitavo artigo, Thamyres Silverio Figueiredo, Grace de Goes e Gabriel Geovany da Silva Cesar discorrem acerca da “ANÁLISE DA PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: DIREITO OU MERCADORIAc” destacando que a consolidação do capitalismo contribuiu para o fomento de uma lógica de acúmulo de capital, competitividade e individualidade, pontuando aumento massivo da privatização sanitária no Brasil, no intuito de se pretende compreender se atualmente a saúde deve ser considerada como uma mercadoria ou um direito.

No nono artigo, Marcelo Chuere Nunes, Vandré Cabral Bezerra e Amélia Cohn apresentam “A SAÚDE COMO BEM PÚBLICO OU COMO MERCADORIA SUBMETIDA A TROCAS MERCANTIS ENTRE INDIVÍDUOS: PERSPECTIVAS EM FACE DA LEI FEDERAL 14.313 DE 21 DE MARÇO DE 2022", buscando analisar o direito à saúde a partir da nova Lei Federal nº 14.313/2022, discutindo as perspectivas da saúde como um bem público ou como uma mercadoria submetida a trocas mercantis entre indivíduos, atentos à possibilidade dessa alteração legislativa excluir da Anvisa a última palavra sobre os medicamentos utilizados pelo SUS, a última instância sobre o tema estaria com a Conitec.

O décimo artigo, de autoria de Patrícia Maria Barreto Bellot de Souza apresenta “CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: CONCEITOS, PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E EVOLUÇÃO”, analisando a relevância do SUS e contribuições para organização da assistência à saúde pública no Brasil e busca diretrizes do Ministério da Saúde e órgãos afins e Manuais de Direito Sanitário, destacando que apesar dos desafios cotidianos o SUS ainda é referência em saúde pública internacional.

Fabiane Borges Saraiva apresenta o décimo primeiro artigo intitulado “SAÚDE: DESAFIOS E DESDOBRAMENTOS DO CONCEITO E SEUS REFLEXOS SOCIAIS E JURÍDICOS”

traçando um panorama dos desafios e dos desdobramentos sociais e jurídicos do ato de conceituar o termo saúde como substrato material para normatização do direito fundamental. Busca demonstrar que a elaboração do conceito de saúde deve ser objeto de profunda reflexão e ter em conta diversos aspectos, como o impacto em outros direitos fundamentais e garantias constitucionais.

No décimo segundo artigo, Rogério Raymundo Guimarães Filho, Rafael Siegel Barcellos e Francisco Quintanilha Veras Neto trazem um estudo sobre "AÇÕES COLETIVAS COMO MEIO DE EFETIVIDADE AO DIREITO SOCIAL À SAÚDE", em que ponderam, por vezes, a adoção de ações coletivas com o escopo de se efetivar Políticas Públicas, mostra-se mais adequado aos intentos constitucionais, visto que possibilita melhor adequação dos recursos financeiros ao orçamento público. Discutem acerca da possibilidade do uso das ações coletivas para concretização de Políticas Públicas e apresentam as vantagens do uso da Tutela Coletiva em um cenário de escassez de recursos e dificuldade de gestão do orçamento público.

José Barroso Filho e Rafael Seixas Santos, no décimo terceiro artigo, tratam das "PERCEPÇÕES DO DIREITO À SAÚDE COMO CONDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA", rememorando as linhas de desenvolvimento do SUS para apontar a dinâmica contemporânea do direito à saúde e, na sequência, avalia as dimensões da cidadania na agenda do poder público para a saúde a par das articulações do SUS.

No décimo quarto artigo, Janaína Machado Sturza e Gabrielle Scola Dutra apresentam "O DIREITO À SAÚDE E A MOBILIDADE HUMANA GLOBAL: MIGRAÇÕES E A (IM) PROBABILIDADE DA FRATERNIDADE NA COMUNIDADE INTERNACIONAL", buscando refletir sobre a mobilidade humana global e o direito à saúde dos migrantes e analisam a ideia de comunidade internacional incorporada pela perspectiva da fraternidade e o projeto político fundamentado pelo Direito Fraterno, através do qual há possibilidade de observação da sociedade e seus fenômenos em operacionalização e questionam a dimensão da cidadania e da soberania vinculada ao Estado-Nação, resgatando o reconhecimento da história civilizacional, construída em comunhão de pactos de hospitalidade entre conhecidos e desconhecidos.

Magno Federici Gomes e Mariana Lima Gonçalves, no décimo quinto artigo, dissertam sobre "ANÁLISE DO JULGAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A UTILIZAÇÃO DE CÉLULAS-TRONCO PARA FINS DE PESQUISA À LUZ DO PENSAMENTO DE JÜRGEN HABERMAS", utilizando como marco teórico as ideias defendidas por Jürgen Habermas no livro "O Futuro da Natureza Humana" sobre a

necessidade de conciliar o avanço biotecnológico e a proteção da espécie humana. Analisam a ADI sob um viés da eugenia pela interpretação habermasiana.

Os autores Marcelo Toffano, Lislene Ledier Aylon e Larissa Trevizolli de Oliveira, no artigo décimo sexto, intitulado "A ESTERILIZAÇÃO VOLUNTÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO FAMILIAR NO BRASIL SOB À ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES", tratam do tema, tendo como fundamento os direitos humanos das mulheres. Defendem ser extremamente necessária a criação de políticas públicas que tragam informação e conhecimentos para as mulheres, além de condições mais favoráveis para que as mulheres exerçam seus direitos no planejamento familiar.

No décimo sétimo artigo, Adriana Bandeira Cerqueira Zollinger e Jacira Pereira Dantas tratam da "AUTONOMIA DOS ADOLESCENTES NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES EM SAÚDE: A LEGITIMIDADE DOS LIMITES DECISÓRIOS DO PODER FAMILIAR À LUZ DA PERSPECTIVA DA TEORIA DO MENOR MADURO", analisam os limites decisórios do poder familiar no ordenamento jurídico, a situação dos filhos menores, representados por seus responsáveis, construindo sua biografia sob orientação, para atingirem liberdade de autodeterminação e pesquisam sobre o poder decisório nas relações de saúde para pacientes adolescentes, que por sua vulnerabilidade, não tem autonomia plena para decidir, preservando sua dignidade e integridade quando das suas escolhas e tomada de decisão.

Claudine Freire Rodembusch, Henrique Alexander e Grazzi Keske no décimo oitavo artigo intitulado "DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS DOS DOENTES MENTAIS: ALERTA SOBRE RETROCESSOS NA REFORMA PSIQUIÁTRICA", tratam dos direitos humanos fundamentais dos doentes mentais que foram assegurados, no ordenamento pátrio, pela Lei da Reforma Psiquiátrica Brasileira que, ao completar 20 anos, está ameaçada por movimento estatal-governamental, que passa a ser definido pelas expressões "contrarreforma" e de "revogaço", caracterizada por retrocesso em conquistas dos programas instituídos de saúde mental e sua assistência, que passam a ser desconstruídos.

Júlia Sousa Silva no décimo nono artigo aponta "O DIREITO À SAÚDE DAS PESSOAS COM AUTISMO: REFLEXÕES SOBRE O ACESSO AOS TRATAMENTOS PERTINENTES DIANTE DA CONFORMAÇÃO ATUAL DO CID 11", buscando averiguar de que forma o CID 11 impacta na comunidade autista, ao reunir todos em um espectro. Conclui que a CID 11 impacta beneficamente a população com autismo, pois é ferramenta que permite o acesso às terapêuticas pertinentes.

No vigésimo artigo Jacira Pereira Dantas e Ana Thereza Meireles Araújo expõem sobre “O ESTADO ATUAL DA LEGISLAÇÃO CONCERNENTE À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE DE PACIENTES ONCOLÓGICOS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA DAS PREVISÕES NORMATIVAS EM FACE DA VULNERABILIDADE DO DOENTE”, discutindo acerca da incorporação das inovações terapêuticas em paralelo à uma análise jurídica aprofundada. Investigam o estado atual da legislação brasileira, no que tange ao acesso à saúde de pacientes com câncer, tendo como pressuposto a condição de vulnerabilidade pré-existente, e, por vezes, alargada pela instauração da doença.

Por fim, no vigésimo primeiro artigo, Alexandre Junio de Oliveira Machado e Gustavo Jabbur Machado ponderam sobre “O ESTATUTO DA PESSOA COM CÂNCER COMO FORMA DE DISCRIMINAÇÃO LÍCITA NA BUSCA DA IGUALDADE MATERIAL”, buscando analisar as alterações promovidas pela Lei 14.238/21 conhecida como Estatuto da Pessoa com Câncer à luz de conceitos como igualdade material e discriminação lícita, de inegável relevância e necessária observância. Argumentam que a nova lei, se corretamente aplicada, consiste em ferramenta que representa avanço não apenas na materialização do direito à saúde bem como é perfeitamente harmônico com o princípio da igualdade.

Indubitavelmente, a saúde configura o corolário do direito à vida e da dignidade da pessoa humana.

Os temas discutidos neste GT são de grande valia não só para a academia, mas para a sociedade como um todo. A contribuição do pesquisador ultrapassa as paredes da sala de aula e atinge a comunidade, em busca de uma saúde digna e de melhores condições de vida ou sobrevida, sejam para os doentes mentais, o autista, o paciente com câncer, com dificuldade de mobilidade, com doenças raras e outras enfermidades, aquele que necessita de medicamentos e procedimentos médicos, de internação, de respiradores...

Em nota do autor em uma de suas obras, pontuou Gladston Mamede:

“Encontrou a lâmpada mágica? O que pedir? Vai pedir muito dinheiro? E se você for absolutamente infeliz, apesar de ter uma fortuna insuperável? Quer todo o dinheiro do mundo? E o que valerá seu dinheiro se ninguém mais tiver dinheiro? Gostará mesmo de ser um abastado num mundo de miseráveis? Vai pedir homens ou mulheres? E você não os(as) amar e nem por eles(elas) for amado(a)? O pior, meu amigo, é que você tem a lâmpada mágica e nunca percebeu. Basta lustrá-la bem, deixá-la brilhar, para resolver os problemas... Peça SAÚDE !" (MAMEDE, Gladston. Direito Empresarial Brasileiro. Falências e Recuperação de Empresas, São Paulo: Atlas, 2020)

Honradas em coordenar este segundo GT de Direito à Saúde, agradecemos a participação de todos os expositores, na expectativa de nos encontrarmos presencialmente no próximo evento do Conpedi.

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Michelle Asato Junqueira - Universidade Presbiteriana Mackenzie

Simone Letícia Severo e Sousa Dabés Leão - COGESMIG

O FEDERALISMO BRASILEIRO E O ACÓRDÃO DA ADI Nº 6.341, DE 15/04/2020: CONFLITO DE COMPETÊNCIA E PROTEÇÃO DA SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

BRAZILIAN FEDERALISM AND THE JUDGMENT OF ADI NO. 6,341, OF 04/15 /2020: CONFLICT OF JURISDICTION AND HEALTH PROTECTION DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Márcia Haydée Porto de Carvalho
Juliane Silva Santos
Fernanda Carvalho Ferraz

Resumo

Objetivou-se analisar os fundamentos do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 6.341/2020, com vistas a constatar alterações na compreensão das características do Federalismo brasileiro. Utilizou-se como métodos de abordagem a análise de conteúdo e o dedutivo; como método de procedimento, o descritivo-exploratório e como técnicas de pesquisa, a bibliográfica, jurisprudencial e documental. Concluiu-se que o julgamento da referida ADI, diante da atuação centralizadora do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da COVID-19 não impôs mudanças profundas e irreversíveis ao Federalismo de Cooperação adotado no Brasil na Constituição de 1988.

Palavras-chave: Pacto federativo, Ação direta de institucionalidade, Pandemia do covid-19, Conflito de competência

Abstract/Resumen/Résumé

The objective was to analyze the grounds for the judgment of the Direct Action of Unconstitutionality - ADI nº 6.341, in order to verify changes in the understanding of the characteristics of Brazilian Federalism. Were used as methods of approach; as a method of procedure, the descriptive-exploratory one and as research techniques, the bibliographic, jurisprudential and documentary. It was concluded that the judgment of the aforementioned ADI, given the centralizing action of the Federal Government in the face of the COVID-19, did not impose profound and irreversible changes to the Cooperation Federalism adopted in Brazil in the 1988 Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federative pact, Direct action of institutionality, Covid-19 pandemic, Covid-19 pandemic. conflict of competence

1 INTRODUÇÃO

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS), decretou a pandemia do vírus SARS-COV-2, conhecida posteriormente como pandemia da COVID-19, diante do aumento inesperado de casos da doença provocada pelo novo coronavírus e sua disseminação global, geradora de uma grande crise sanitária na maioria dos países (FERNANDES; GARCIA, 2021).

A referida pandemia trouxe diversos desafios aos poderes públicos brasileiros, o qual precisou se ajustar às novas demandas para impedir a disseminação da enfermidade em território nacional. Diante disso, diversas medidas foram tomadas por eles com o intuito de minimizar os danos causados por esse quadro inesperado emergencial.

A Constituição Federal traz em seu bojo a repartição das competências administrativas e legislativas entre os entes federativos, dando origem ao pacto federativo, havendo a previsão da edição de leis complementares com vistas a regulação da cooperação entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal para o exercício de suas competências comuns, entre as quais se sobressai o cuidado com a saúde.

A forma de Estado da República Federativa do Brasil é justamente o Estado Federal, pela qual o poder central compartilha com os Estados-membros e eventualmente com outras ordens jurídicas parciais delimitações de poderes constitucionais, dentro de um determinado território. Com o surgimento da pandemia do novo coronavírus, intensificou-se a desarmonia entre os entes federativos, que precisaram por diversas vezes recorrer ao Supremo Tribunal Federal para resolver conflitos de competência para a adoção de medidas de enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Em uma federação, a repartição de competências entre o poder central (União) e as ordens jurídicas parciais (Estados-membros e Municípios, no caso brasileiro), direta ou indiretamente, podem se alterar e/ou se sobrepor, em especial diante de novas situações econômicas, políticas e sanitárias vividas por esses entes federativos.

No país, diante da pandemia da COVID-19, Estados e Municípios, em sua maioria, atuaram conforme às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), quanto à implementação de providências para prevenção/combate do problema, como tomada de decisões quanto ao fechamento do comércio e as regras de isolamento social. O Governo Federal, por seu turno, assumiu a estratégia de contenção vertical e preferiu compatibilizar garantia da saúde e o equilíbrio econômico do país (RAMOS; RAMOS; CASTA, 2020). Além

disso, a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 926 para centralizar no Governo Federal a prerrogativa para a adoção de medidas relativas à pandemia do novo coronavírus.

Diante da situação de dissenso entre os entes federativos, o Partido Democrático Trabalhista-PDT propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade com o intuito de alterar–a Medida Provisória nº 926 e possibilitar a autonomia dos entes federativos para instituição de medidas de polícia sanitárias inerentes à competência administrativa comum para cuidar da saúde, ao sistema único e a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu de forma parcial a inconstitucionalidade apresentada na ADI nº 6.341/2020, possibilitando a Estados e Municípios que igualmente pudessem tomar medidas sanitárias para o enfrentamento da pandemia em seus espaços geográficos.

A partir desse contexto, o problema a ser resolvido neste artigo é o seguinte: “Em que medida o julgamento da ADI nº 6.341 impactou o cenário do federalismo brasileiro na pandemia do novo coronavírus?

Quanto ao seu objetivo, consiste na análise dos impactos do julgamento da ADI nº 6.341, relativa à competência dos entes federativos para adotar medidas sanitárias de combate à pandemia da COVID-19 no âmbito do federalismo de cooperação estruturado na Constituição Federal de 1988.

A relevância deste trabalho decorre da necessidade de se estudar o conflito de competências entre a União e os demais entes federativos, o qual repercute na distribuição desses poderes entre os entes da federação quanto à oferta de serviços públicos adequados de saúde para a população, os quais, são indispensáveis para os cidadãos.

Utilizou-se como método de procedimento, adotou-se o descritivo-exploratório. Finalmente, como técnicas de pesquisa, foram utilizadas a bibliográfica, jurisprudencial e documental.

2 O PACTO FEDERAL DO BRASIL

A Constituição Federal, em seu art. 1º, dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, formando-se o Estado Democrático de Direito. Além disso, o art. 60, §4º, I, da CF, assim estabelece: "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] a forma federativa de Estado".

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI. Nº 2.024, decidiu que: "[...] A forma federativa de Estado [...] não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou [...]".

A forma de Estado adotada pelo Brasil apresenta caraterísticas formais próprias do federalismo, a saber: 1) Constituição escrita e rígida; 2) Existência de um poder central e de outras ordens jurídicas no território nacional, dotadas de autonomia; 3) Repartição constitucional de competências e rendas entre as unidades federativas; 4) Indissolubilidade do vínculo federativo; 5) Intervenção federal, inclusive com o fim de garantir a integridade nacional; 6) participação estadual na elaboração da vontade geral, através de senadores e 7) Supremo Tribunal Federal com poder para resolver conflitos de competência entre os entes da federação.

Ramos, Ramos e Costa (2020) consideram o federalismo como uma forma de organização do Estado oriunda do equilíbrio dialético entre a centralização e a descentralização do poder político.

Nesse mesmo sentido, Dourado et al. (2012, p.12), para quem o Estado Federal "corresponde à necessidade de manutenção da unidade na diversidade, sem concentrar o poder em um único núcleo nem tampouco pulverizá-lo". Silva (2017) defende que a Federação se caracteriza pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-institucional, autonomia federativa.

Ramos, Ramos e Costa (2020) entendem ainda que a repartição de competências entre os integrantes do Estado Federal é norteada pelo princípio geral denominado de predominância do interesse. Isso significa que cabe à União as matérias e questões de predominante de interesse nacional, enquanto incumbem aos Estados as matérias de predominante interesse regional e aos Municípios, de interesse local. Quanto ao Distrito Federal, este acumula, por expressa previsão constitucional (art. 32, § 1º, CF), tanto competências estaduais quanto municipais.

O federalismo pode ser definido então como o modo de organização do Estado pelo qual os entes federados possuem autonomia necessária para estabelecerem aliança com o Governo central por meio do pacto federativo.

Desse modo, o federalismo pressupõe a ocorrência de negociação entre as várias esferas da administração pública, visando definir as funções a serem exercidas por cada ente, bem como a forma que os recursos necessários serão distribuídos a esses em cada esfera de competência, preservando autonomia estabelecida entre as partes envolvidas (ROCHA NETO, 2020).

Em síntese, essa forma de Estado significa pacto ou aliança entre as ordens parciais, na medida em que o poder político é compartilhado entre a União e demais unidades federadas, existindo um governo federal e governos subnacionais com autonomia política para fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal (RAMOS, 2000).

Todavia, de acordo com Ramos (2012), para a existência de um Estado Federal material ou substancial, ou seja, um Estado Federal real e verdadeiro, é necessário existir um poder central e ordens parciais fortes, com poderes diretamente conferidos pela cidadania com a qual se relacionam diretamente, sendo esse o elemento essencial para a manter-se o equilíbrio de poder no sistema federativo, pois quando o poder central é forte demais e os Estados-membros são fracos, há o risco de se ter um Estado Unitário descentralizado. E, quando o poder central é fraco e os Estados-membros são fortes, há o perigo de se ter uma confederação, o que representa uma ameaça constante de esfacelamento da unidade política.

Ademais o mesmo autor acrescenta que o Estado Federal legítimo é aquele preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, que se verificam mais adequadamente em uma democracia, regime político no qual existe um estímulo para a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente, porquanto foi a necessidade de as decisões do poder central incidirem diretamente sobre os cidadãos dos Estados-membros, no Estados Unidos da América, que possibilitou uma revisão da sistemática confederativa lá inicialmente implantada, e a consequente construção da sistemática federativa (RAMOS, 2012).

A Constituição Federal estabelece também como característica do federalismo brasileiro a repartição de competências entre os entes federativos, atribuindo a cada estado-membro, enquanto ente autônomo, a capacidade de auto-organização (mediante constituições estaduais e leis), autogoverno (eleger seus governantes), autoadministração (gerir seus órgãos públicos e estabelecer o regime jurídicos de seus servidores) e a capacidade de legislar sobre as matérias de suas competências, observadas as Constituições Federal e estaduais. (AGRA, 2018).

Como em todo Estado Federal, não há no Brasil hierarquia entre os entes federativos, mas sim repartição e compartilhamento de competências. Na esfera internacional, a União é responsável por exercer o papel de soberano na política desenvolvida pelo Estado brasileiro por meio da liderança exercida pelo chefe do Executivo Federal (PADILHA, 2020).

Assim, cada ente federativo possui regras próprias de competência definidas pela Constituição Federal. Ademais, a própria Constituição disciplina duas hipóteses de

competência: administrativa/material e legislativa. O poder exercido pelos entes federativos é limitado, em face da organização estrutural constitucional e, em caso de abuso dos entes federativos, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido acionado para dirimir tais controvérsias entre eles.

O Supremo Tribunal Federal também exerce papel político por realizar julgamento de ações políticas. Embora o STF tenha sido criado primordialmente para ser o guardião da CF, a separação dos poderes impõe limitações a esse órgão de cúpula do judiciário brasileiro, porquanto a escolha dos Ministros decorre do sistema de freios e contrapesos. Com efeito, segundo as regras insculpidas pela Constituição, notadamente o artigo 2º desse Estatuto Supremo, a organização do Estado brasileiro proporciona que Executivo, Legislativo e Judiciários sejam independentes entre si e harmônicos (BRASIL, 1988).

O ideal federativo impõe não perder de vista o equilíbrio a ser alcançado entre a intensa centralização pela União e um ambiente de excessiva descentralização capaz de possibilitar o surgimento de conflitos federativos, bem como desigualdades na prestação dos serviços (RAMOS, MIRANDA NETO, 2017).

Como consequência da repartição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição Federal, a República Federativa do Brasil mostra-se, em certos momentos, mais como Estado unitário descentralizado ou Estado Federal centralizado, devido a excessiva concentração de poderes para o poder central e, em outros momentos, precisamente quanto a distribuição determinadas matérias, realizada levando em conta o critério vertical (competências conferidas a mais de um ente federativo, previstas nos arts. 23 e 24, da CF), como sendo um agrupamento coletivo descentralizado.

3 O ACÓRDÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.341, DE 15/04/2020, E SEUS EFEITOS QUANTO À PANDEMIA DA COVID-19

A autonomia das entidades federativas pressupõe a existência de uma repartição de competências para o exercício e para o adequado desenvolvimento das atividades administrativas e normativas de cada ente federativo (RAMOS, MIRANDA NETO, 2017). Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear e central de toda a ideia por trás de um Estado Federal (SILVA, 2017).

Nas palavras de Silva (2016), a Constituição brasileira adota esse sistema complexo de divisão com o objetivo de alcançar um equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de

competências estruturada na técnica de enumerar os poderes da União (arts. 21 e 22), havendo poderes remanescentes para os Estados-membros (art. 25, § l°) e poderes definidos para os Municípios (art. 30), tudo isso combinando com uma reserva de áreas específicas (que não são exclusivas, mas sim privativas), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que deve haver a atuação paralela de todos os membros da Federação (art. 23) e setores concorrentes entre a União e os Estados-membros.

Além disso, segundo Ramos e Miranda Neto (2017), a competência para constituir políticas, diretrizes ou normas gerais é de responsabilidade da União, enquanto aos Estados e aos Municípios caberia uma competência suplementar. A partir desse conjunto de técnicas de repartição de competências, o Constituinte originário almejou o estabelecimento de um Federalismo de Cooperação, no qual os entes federais devem combinar esforços para fomentar certos interesses e para alcançar os objetivos atribuídos pela Constituição ao Estado como um todo.

O federalismo brasileiro segue o modelo híbrido, inspirado no modelo dual americano e no modelo cooperativo desenvolvido pelos alemães. O modelo dual dita que os entes federativos possuem competência exclusiva ou privativa, em que determinada competência de um ente resulta na exclusão dos demais, como se observa nos artigos 21, 22 e 30, todos CF.

Já o modelo cooperativo se caracteriza pela distribuição de competências comuns e concorrentes. No primeiro caso, diferentes entes federativos possuem as mesmas competências materiais ou administrativas, que podem ser exercidas por eles indistintamente, de forma isolada ou de forma conjunta e solidária (art. 23 da CF). No segundo caso, as competências legislativas conferidas a entes federativos distintos devem ser executadas dentro de determinados parâmetros: o poder central legisla sobre normas gerais sobre determinados assuntos e os governos subnacionais, edita normas específicas, podendo estes últimos suprir a falta de normas gerais, expedindo-as até que a União exerça sua competência (art. 24 da CF)

Para Padilha:

> Por meio do federalismo é possível verificar que caberá ao Governo central tomar para si a incumbência de estabelecer as ações que serão exercidas pelos outros entes federativos. O federalismo brasileiro foi constituído para que as regras sejam compartilhadas entre todos os entes, ou seja, o pacto federativo não visa somente manter a integridade de seus pactuantes, mas, também, fornecer os meios necessários para que as decisões sejam compartilhadas com todos eles (PADILHA, 2020, p. 526).

Assim, quanto a estrutura, o federalismo brasileiro é classificado como cooperativo, pois a gestão da distribuição de poderes e responsabilidades do sistema federal é baseada no

pressuposto da ação conjunta, solidária e coordenada entre União, Estados e Municípios sobre determinadas matérias (competência comum).

O processo de descentralização brasileiro está estreitamente ligado ao interesse público, dado que ele proporciona benefícios do ponto de vista político. Por outro lado, ele pode causar conflitos no Federalismo brasileiro em caso de discordância dos atores políticos, já que a União detém de competência geral, cabendo a Estados e Municípios legislar naquilo que ela não legislar.

A ênfase excessiva na descentralização de determinadas matérias no modelo de federalismo cooperativo seguida no país, sem distribuição definida de responsabilidades, pode se mostrar como sendo uma fonte de tensões.

Essa circunstância merece ser relacionada à questão das políticas públicas, analisada também sob a ótica da ciência política, da administração da saúde e da economia, a qual produz efeitos sobre as relações entre o governo federal e os governos subnacionais, porquanto podem resultar em ações conjuntas ou distintas (MAFFINI, 2021).

Uma política pública é resultado do trabalho desenvolvido pelo governo federal e/ou outros entes federativos em ações empregadas a fim de proporcionar soluções para questões sensíveis. Como tal, mais do que envolver a sociedade é necessário estabelecer um diálogo com as comunidades na tentativa de atender os direitos sociais dos cidadãos, como o direito à saúde (PINTO, MARTINS, OLIVEIRAS, 2020).

O federalismo pátrio deve se desenvolver para resolver problemas relativos a determinadas matérias, por meio de uma combinação de forças, resguardadas a autonomia dos entes federativos previstas em lei, como forma de evitar a ocorrência de centralização do poder.

O ordenamento jurídico estabelece que os entes federativos devem realizar políticas públicas, como na área da saúde, através de mecanismos de cooperação. Apesar disso, desde a crise sanitária trazida pela pandemia do COVID-19, verifica-se um verdadeiro federalismo de confronto no país, em circunstâncias bastante delicadas, pois a pandemia trouxe um grande colapso para o sistema de saúde pública, tanto público quanto privado, sendo reservada ao Poder Público a missão de liderar, por meio de planejamento de urgência, o estabelecimento das diretrizes de enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Neste diapasão, uma das primeiras ações adotadas pelo Governo Federal foi a edição da Medida Provisória (MP) nº 926, de 20 de março de 2020, a qual permitiu a ampliação da dispensa de licitação às contratações direcionadas a enfrentar a pandemia da COVID-19, de modo emergencial, tais como aquisição de bens, serviços de engenharia e insumos, comprovada

a ocorrência de situação de gravidade, a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência ou a existência de risco a segurança de pessoas e serviços.

A Medida Provisória nº 926/2020, buscou atribuir à Presidência da República a condução diretiva de medidas e ações como quarentena, isolamento, interdição de locomoção, funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

O art. 23, II, da Constituição da República, determina que é competência comum da União, Estados, Municípios e Distrito Federal o estabelecimento conjunto de políticas sobre saúde pública, ou seja, pode ser exercida por qualquer um deles, em razão da qual detêm igualmente competência para legislar sobre a matéria, de modo a regular sua atuação material. Alguns autores, como Araújo e Serrano (2021) denominam essa competência legislativa de concorrente imprópria, enquanto outros, entre os quais se destaca GÓES), chamam-na de competência legislativa cooperativa (GÓES, 2020)

A Medida Provisória 926/2020, em seu art. 3º, IV, estabeleceu ainda, para o enfrentamento da emergência de saúde pública provocada pelo Coronavírus, que as autoridades públicas, no âmbito de suas competências, poderiam adotar providências, tais como: a) Restringir a entrada e saída de bens do país; e b) Limitar a locomoção interestadual e intermunicipal, de rodovias, portos ou aeroportos de forma excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 926/2020 foi convertida na Lei nº 13.979/2020, de modo a estabelecer as diretrizes de emergência para o enfrentamento da mencionada pandemia. A Lei nº 13.979/2020 possibilitou a adoção de certas providências de grande relevância para atacar o problema da pandemia no país, entre as quais se destacam o isolamento, a quarentena, a determinação compulsória de exames, testes laboratoriais e coletas de amostras clínicas (Brasil, 2020). Todas essas medidas somente podem ser determinadas por meio de evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde.

Entretanto, diante da discordância com certos posicionamentos do Governo Federal no combate à pandemia, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6.341, com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial com a Constituição Federal da Medida Provisória nº 926/2020.

Referido Partido Político questionou a redistribuição dos poderes de polícia sanitária feita pela Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei Federal nº 13.979/2020, que intervinha no regime de cooperação entre os entes federativos, pois excluía a competência dos Estados, Municípios e do Distrito Federal sobre as prerrogativas de isolamento, quarentena e

restrição de locomoção (art. 3º, I, II e VI), de interdição de serviços públicos e atividades essenciais (art. 3º, § 8º), de circulação de pessoas e cargas (art. 3º, § 11), e ainda sobre quem e de que modo pode determinar essas ações (art. 3º, §§ 8º a 10).

Preliminarmente, o Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu em parte a Medida Cautelar na ADI nº 6.341, sob o fundamento de não existir transgressão a preceito constitucional e de que as providências do governo federal não afastam atos a serem praticados pelos Estados, o Distrito Federal e Município, considerada a competência concorrente, nos termos do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal.

Por ocasião do julgamento da ADI nº 6.341 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Edson Fachin reforçou as regras insculpidas pela Constituição Federal sobre a concorrência concorrente, aduzindo que o Chefe do Executivo pode definir por decreto normas essenciais, regulamentando a atuação dos serviços públicos, porém, asseverou que os entes federativos possuem autonomia para desenvolver suas próprias regras, pois sem isso, há uma ilegalidade flagrante, por afronta ao princípio do federalismo. Aduziu ainda que, no âmbito do federalismo cooperativo, a delegação de competência a um dos poderes do Estado não pode implicar, sob o ângulo material, a hierarquização dos poderes ou das esferas de Governo.

O Ministro Fachin destacou finalmente que a competência do Poder Executivo Federal, no âmbito da competência concorrente, é criar a norma geral, de acordo com o art. 24, da CF, enquanto a cooperação em competência comum depende de lei e se atribui a todos os entes federativos, conforme art. 23, também da CF.

Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes asseverou, em seu voto, dois pontos: 1) O federalismo, a separação de Poderes e a declaração de direitos fundamentais são os três alicerces limitadores de poder de um único ente, com o intuito de reparti-lo entre as comunidades locais e a comunidade central; 2) Na crise relativa à pandemia da COVID-19, as normas constitucionais devem ser respeitadas e a Constituição deve ser guia aos líderes políticos, com o intuito de se obter cooperação e integração entre os entes; 3)E m se tratando de interesse nacional, a autoridade é a federal, mas nada impede de que o governo do Estado possa determinar uma restrição excepcional entre rodovias estaduais e intermunicipais, a qual não afetaria o interesse nacional.

Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal referendou a Medida Cautelar na ADI nº 6.341 e confirmou o entendimento de que as providências estatuídas pelo Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei Federal nº 13.979/2020, não afastam a competência concorrente para a adoção de medidas de combate à emergência

sanitária decorrente do novo coronavírus, nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal brasileira de 1988.

Diante dessa decisão do Supremo Tribunal Federal, a União pode legislar sobre normas de combate à pandemia do novo coronavírus, como isolamento, quarentena e restrição de locomoção, interdição de serviços públicos e atividades essenciais, circulação de pessoas e cargas e ainda regular quem e de que modo pode determinar essas ações. Contudo, o exercício dessa competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes, em consonância com o princípio da separação dos poderes.

No julgamento da ADI nº 6.341, o Supremo Tribunal Federal cassou a pretensão do governo federal de centralizar as ações de enfrentamento do Coronavírus, possibilitando ao Governadores de cada estado da federação editar medidas de isolamento e de flexibilização de atividades, as quais, na maioria dos casos, serviram de orientação ou de base para os respectivos Municípios dos Estados-membros.

Mesmo antes da pandemia do COVID-19, o pacto federativo brasileiro já demonstrava sinais de desgaste, em razão de conflitos de interesse político partidários, os quais apenas se acirraram com a crise sanitária decorrente do alastramento da doença no país. Na verdade, eventuais lacunas encontradas no pacto federativo brasileiro afetaram a tomada de decisões do governo federal no enfrentamento da referida pandemia. E o êxito do pacto federativo seria por meio de mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes federativos (LIMA, 2021).

Com efeito, o federalismo brasileiro, em face da descentralização política, permite ao governo federal a implementação de políticas necessárias para atender os interesses do povo. Contudo, o referido modelo tem encontrado dissensos quanto à eficácia das medidas adotadas pelo governo federal, em razão da idiossincrasia do sistema político brasileiro, marcada pela ausência de diálogo equânime entre o executivo federal e os governos subnacionais, tornando o poder judiciário peça-chave de mediação diante dessa descoordenação. (ROCHA NETO, 2020).

O governo federal seria o responsável por trazer maior uniformidade às ações voltadas para a promoção da saúde na pandemia da COVID-19, pois sua atuação impacta diretamente nas regras de defesa de enfrentamento de calamidade pública, disciplinadas no artigo 21, incisos IX e XVIII, da CF. Um dos objetivos da descentralização das competências materiais e legislativas em defesa da saúde do federalismo brasileiro é justamente aproximar o governo dos cidadãos, de modo a favorecer a democracia no país (PADILHA, 2020).

A descentralização das políticas públicas deve ocorrer de forma gradual, com amparo de programas de assistência técnica e financeira, com o intuito de sempre buscar evitar a ocorrência de rupturas e de prejuízos para a população. (RAMOS, MIRANDA NETTO, 2017).

No julgamento da ADI Nº. 6.341, restou evidenciado uma mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao julgamento dos conflitos de competência entre o governo federal e os Estados-membros. Tal mudança se fez presente, durante a pandemia, na apreciação pela Suprema Corte de outras ações questionadoras da atuação do Governo Federal para enfrentar esse grave problema sanitário. Nesses casos, a Suprema Corte tem decidido em prol dos entes subnacionais, possibilitando o protagonismo de governadores e prefeitos (ABRUCIO; GRIN, FRANZESE, SEGATO; COUTO, 2020).

Portanto, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido que a competência para a tutela da saúde deve ser exercida por todos os entes da federação indistintamente, a saúde pública é especialmente crítica para o bem-estar da sociedade em tempos de crise, calamidades, pandemias, razão pela qual medidas adequadas devem ser tomadas pelos poderes públicos para assegurar esse direito fundamental social.

Nesse caminho, o fortalecimento do papel da União e dos demais entes federativos e a ampliação da harmonia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário mostram-se indispensáveis para promover a saúde e o bem-estar da população nas graves situações citadas.

Na pactuação federativa descrita na Constituição Federal, todos os entes federados são autônomos, conforme a competência de cada um. Por isso, em cenários como o da pandemia do COVID-19, devem ser editadas leis complementares de cooperação entre os entes federados para evitar o confronto entre eles, através da previsão de ações solidárias para cuidar da saúde dos cidadãos.

Por outro lado, os conflitos judiciais entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem ser evitados ou reduzidos ao mínimo possível a fim de que todos esses entes federativos atuem de forma coordenada e cooperativa e não com o intuito de anular a competência um do outro, porquanto cada um deles tem o objetivo comum de levar aos brasileiros as melhores políticas públicas de saúde possível.

Na verdade, no período correspondente a pior fase da pandemia da COVID-19, quando não existia sequer vacina para imunizar as pessoas contra o novo coronavírus, surgiram inúmeros conflitos de competência entre os entes federativos. Ao ser chamado para arbitrar tais conflitos, o Supremo Tribunal Federal acabou, em muitos casos, decidindo de forma excepcional, posicionando-se de forma mais política do que jurídica, colocando em risco o

significado de princípios constitucionais construído de maneira sólida pela doutrina e jurisprudência pátria, como o do federalismo, o da separação de poderes e o da democracia.

Foi justamente o que aconteceu no julgamento da ADI nº 6.341/2020, onde o STF assegurou à União, Estados, Municípios e Distrito Federal legislarem sobre questões de saúde, prevalecendo o decidido no âmbito dos Municípios sobre a deliberação dos Estados e destes sobre a posição da União. Em atenção ao art. 23, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, diante do cenário de confronto entre o poder central e os governos subnacionais, cabia ao Congresso Nacional editar lei complementar, fixando normas para a cooperação entre esses entes federativos para que eles cuidassem apropriadamente da saúde da população durante a pandemia, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional.

CONCLUSÃO

Neste artigo, objetivou-se analisar em que medida o julgamento da ADI nº 6.341 pelo Supremo Tribunal Federal impactou no Federalismo brasileiro na adoção de medidas sanitárias na pandemia da COVID-19.

Para tal pretensão, foi de extrema importância discorrer sobre o pacto federativo brasileiro, de forma a demonstrar seu funcionamento sobre o prisma constitucional e demais peculiaridades concernentes a Carta magna.

Estudou-se o pacto federativo, isto é, a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, formando-se o Estado Democrático de Direito, conforme disciplina a Constituição Federal do Brasil.

A seguir, mostrou-se crucial apresentar o objetivo da ADI nº 6.341 proposta pelo Partido Democrata Brasileiro (PDT) com o intuito de declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926, que que afastava a competência dos Estados, Municípios e do Distrito Federal sobre as medidas ligadas a toma de providências para o enfrentamento da COVID-19

O Supremo Tribunal Federal declarou, cautelarmente, a inconstitucionalidade parcial da Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei Federal nº 13.979/2020 e, posteriormente, de forma unânime e definitiva, confirmando a cautelar, considerou os Estados, Municípios e Distrito Federal também autônomos em matéria de saúde, ao contrário da pretensão do governo federal, o qual tentava centralizar para si as ações de enfrentamento da COVID-19.

Ao ser chamado para arbitrar o referido conflito de competência, como tantos outros durante a pandemia, o Supremo Tribunal Federal acabou, em muitos casos, decidindo de forma excepcional, posicionando-se de forma mais política do que jurídica, colocando em risco o significado de princípios constitucionais construído de maneira sólida pela doutrina e jurisprudência pátria, como o do federalismo, o da separação de poderes e o da democracia.

Foi justamente o que aconteceu no julgamento da ADI nº 6.341/2020, onde o STF assegurou à União, Estados, Municípios e Distrito Federal legislarem sobre questões de saúde, prevalecendo o decidido no âmbito dos Municípios sobre a deliberação dos Estados e destes sobre a posição da União.

Em atenção ao art. 23, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal, diante do cenário de confronto entre o poder central e os governos subnacionais, cabia ao Congresso Nacional editar lei complementar, fixando normas para a cooperação entre esses entes federativos para que cuidassem apropriadamente da saúde da população durante a pandemia, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional.

O melhor caminho para superar eventuais conflitos deve se dar no parlamento, onde os estados-membros, inclusive, participam da elaboração da vontade geral, através de representantes no Senado Federal, em igualdade de condições, porquanto cada Estado da Federação e o Distrito Federal elegem três senadores.

Conclui-se que o julgamento da ADI nº 6.341 impulsionou mudanças no federalismo brasileiro, o qual já apresentava desgastes. Apesar disso, tais modificações não significaram transformações profundas e irreversíveis no federalismo de cooperação brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Claudio Gonçalves. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública.** v. 54, n. 4, p. 663-677. 2020.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Verbatin, 2019

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03constituica/o/constituic

aocompilado.htm>. Data de acesso: 16 de jul.2021.

BRASIL. **Lei 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Data de acesso: 10 de ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória 926**, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de mar. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.341/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde: **O que é a COVID-19?** Publicado em 08/04/2021. Disponível em: https:<//www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 16 de ago. 2021.

DOURADO, Daniel et al. Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, n. 3, p. 10-34, 2012.

FERNANDES, Victoria Bittencourt Paiva. GARCIA, Luciana Silva. Um estudo sobre os reflexos da pandemia no pacto federativo brasileiro. **Revista de Direito e Atualidades**. n. 1. 2021.

GÓES, Guilherme Sandoval. **A Reconfiguração do Pacto Federativo na era pós-pandemia**. Entrevista concedida ao Professor Titular Paulo Roberto Barbosa Ramos, do Departamento de Direito da UFMA. Disponível no Canal do YouTube do NEDC. 21 de jul. de 2020.

LIMA, Diana Vaz. **Lições da pandemia para o pacto federativo brasileiro**. Publicado em 2021. Disponível em: https://noticias.unb.br/artigos-main/4755-licoes-da-pandemia-para-o-pacto-federativo-brasileiro. Acesso em: 16 de ago. 2021.

MAFFINI, Rafael. COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. **Revista Direito e Práxis**. v. 12, n. 1, p. 353-378. 2021

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Método, 2020.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide; MARTINS, Simone; OLIVERAS, Ramón Canal. O federalismo brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19**. Research Gate**. v. 7, n. 189, p. 627-642. 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/346971320_O_Federalismo_Brasileiro_em_tempos_de_pandemia_da_COVID-19>. Data de acesso: Acesso: 16 ago. 2021.

RAMOS. Dirceu Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2ºEdição, 2000.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais.** Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012.

RAMOS, Edith Maria Barbosa Ramos. MIRANDA NETO, Edson Barbosa de. O federalismo e o direito à saúde na Constituição Federal de 1988: limites e possibilidades ao estabelecimento de um autêntico federalismo sanitário cooperativo no Brasil. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**, v. 4, n. 49, 2017.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. COSTA, Laísse Lima Silva. Pandemia e federalismo: reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais.** v. 1, n. 1. 2020.

ROCHA NETO, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crimes do Covid-19. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde.** v. 11, n. 3. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/32297>. Data de acesso: 1 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017