



A VACINAÇÃO DE ADOLESCENTES E A COOPERAÇÃO INTRAFEDERATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE¹

Betieli da Rosa Sauzem Machado²

Ricardo Hermany³

Palavras-chave: ADPF 756. Covid-19. Federalismo Cooperativo. Judicialização da crise. Poder Local.

Objetiva-se com o presente trabalho analisar os desafios impostos e os possíveis impactos da pandemia do coronavírus (Covid-19) na relação de cooperação entre os entes federativos no âmbito da judicialização da crise na saúde pública no Supremo Tribunal Federal, especialmente quanto à vacinação de adolescentes. Nesse sentido, salienta-se que a judicialização relacionada à divisão de competências dos entes federativos na saúde pública a muito vem ocorrendo, principalmente em casos envolvendo a responsabilização dos entes para o fornecimento de insumos de saúde e medicamentos, portanto, trata-se de uma temática sensível e que é fonte de diversos estudos acadêmicos e debates acirrados.

Além disso, evidencia-se que o sistema de engenharia institucional do federalismo se relaciona diretamente aos estudos dos serviços e políticas públicas de saúde, assim como com o grau de centralização e descentralização

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.

³ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <hermany@unisc.br>.



do processo decisório, à coordenação de estratégias conjuntas relacionadas às competências administrativas comuns e as limitações ao exercício das competências concorrentes nas regras gerais e suplementares.

Observa-se que o Brasil ao longo das Constituições republicanas adotou o modelo de Estado Federal, mas esse modelo surgiu fraco e inconstante, permitindo que ocorressem diversos abusos. Desse modo, o sistema federativo incorporado nessas Constituições não permitiu que a organização do Estado se desenvolvesse aprimoradamente até a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. (FERREIRA, 2012).

As estruturas do federalismo brasileiro anteriores a 1988 foram instáveis, mescladas por períodos de centralização e descentralização do poder, e o papel dos governos locais mudou significativamente ao longo das Constituições. Desta forma, a partir da Constituição de 1988 os entes locais passaram a ter *status* de entes federados dotados de autonomias. Contudo, apesar da Constituição de 1988 ter adotado um sistema descentralizado, padronizado e pluralista, combinando o novo mecanismo de participação com um modelo de sistema cooperativo e mutuamente benéfico, aumentando o número de sujeitos com capacidade decisória, vislumbra-se que, atualmente, devido à falta de cooperação e diálogo a maioria dos municípios vêm enfrentando uma crise institucional e financeira, resultando em uma assimetria dentro da federação brasileira.

Dessa maneira, surge a seguinte problemática de pesquisa: quais os principais impactos para a cooperação intrafederativa em políticas públicas de saúde a partir da postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 756, referente a vacinação de adolescentes, para o âmbito local? A hipótese que se apresenta é a de que a cooperação intrafederativa tende a ser fortalecida a partir das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos casos em que são julgadas ações relacionadas a judicialização da crise, especialmente no que tange às competências federativas, contudo é necessário que ocorra a



governança mútua e dialógica entre todos os entes federativos na tomada de decisões, principalmente em termos de gestão da saúde durante a pandemia.

Portanto, buscando responder ao problema de pesquisa utiliza-se o método de procedimento hermenêutico, o qual viabiliza a correta interpretação dos textos e dados analisados. Quanto ao método de abordagem é o dedutivo, tendo em vista que inicia-se por uma abordagem de dados gerais, relacionados ao federalismo brasileiro e repartição de competências em saúde pública, para dados particulares, observando os impactos no federalismo da judicialização da crise no Supremo Tribunal Federal, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 756, sobre competências dos entes federativos na vacinação de adolescentes. Já a técnica de pesquisa aplicada é a bibliográfica, voltando-se para a investigação de documentações indiretas, com base na análise da legislação, obras, livros, periódicos, monografias, dissertações e teses relacionadas à temática investigada, além da análise de decisão do STF.

Destaca-se que a pesquisa se divide em três objetivos específicos: primeiro, estuda-se o federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, o constituinte originário em 1988 restaurou a federação e buscou manter o pacto federativo com viés cooperativo, prevendo, assim o federalismo como um princípio fundamental no artigo 1º, o qual salienta que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos estados-membros, municípios e do Distrito Federal, os quais constituem o Estado Democrático de Direito, sendo vedada a secessão do pacto com base no princípio da indissolubilidade do vínculo federativo.

Ademais, blindou o pacto com *status* de cláusula pétrea, conforme previsto no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição. Outrossim, o *caput* do artigo 18 da Constituição ressalta a divisão dos poderes entre os entes - União, estados-membros, Distrito Federal e municípios -, que é adotado o modelo de Estado federativo e que os entes federados possuem autonomia⁴.

⁴ A autonomia dos entes se relaciona ao: 1) autogoverno, que é a capacidade de tomar decisões políticas de forma independente, ou seja, os entes determinam seu próprio destino; 2) autoadministração, que é a capacidade de implementar suas decisões políticas e executar suas



Vislumbra-se, ainda, que a federação brasileira, diferente das demais existentes no mundo, é formada a partir de um sistema de três níveis de governo (federalismo trino e *sui generis*, visto que no Direito Comparado não existe nada igual), tendo em vista que os municípios passaram a ser entes integrantes da federação. Vale destacar que por meio disso é que se constitui um sistema complexo de competências privativas, compartilhadas de forma horizontal, e de competências concorrentes, distribuídas de forma vertical.

Desse modo, o segundo objetivo específico centra-se em investigar as competências dos entes federativos na saúde pública. Nesse sentido, é importante observar que diante do complexo quadro de entes federativos e considerando que os artigos 21 a 30 definem a “espinha dorsal” que sustenta a divisão de poderes entre os entes, sendo que a Constituição de 1988 enumera a divisão de competências de modo diferenciado.

Por conseguinte, nota-se que as competências da União se repartem da seguinte forma: materiais concorrentes, conforme o artigo 21, e legislativa privativa, de acordo com o artigo 22; o artigo 25 prevê que os estados-membros também detêm a competência residual, e os artigos 29 e 30 conferem expressamente as competências dos municípios. Os artigos 23 e 24 preveem expressamente o federalismo cooperativo. O artigo 24 estipula as competências legislativas concorrentes da União, estados-membros e Distrito Federal, e o artigo 23 aborda as competências materiais administrativas comuns da União, estados-membros, municípios e Distrito Federal.⁵

Por fim, o terceiro objetivo específico busca analisar a judicialização da crise, centrando-se na análise da ADPF 756 do STF. Verifica-se que a ADPF 756, foi ajuizada em outubro de 2020, tendo como elemento central o de

leis, isto é, não inclui apenas a possibilidade de organizar o corpo administrativo, mas também a capacidade de gerenciar seus recursos financeiros para atingir os propósitos pretendidos; 3) autolegislação, que se refere a capacidade de elaborar suas próprias leis, incluindo a auto-organização, ou seja, a capacidade para elaborar suas próprias Constituições - no caso dos municípios significa a capacidade de elaborar Lei Orgânica. (MARTINS, 2003).

⁵ No que se refere a saúde pública e a previsão constitucional, é importante observar os dispostos no Título VIII, artigo 6º, capítulo II - da seguridade social - seção II - da saúde, artigos 196 a 200 da Constituição. Além das normas infraconstitucionais: a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com alterações da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que formam a Lei Orgânica da Saúde.



questionar os atos do governo federal sobre a aquisição de vacinas e o programa de imunização contra o coronavírus (Covid-19). Em setembro de 2021 partidos políticos apresentaram pedido de tutela de urgência relacionada à vacinação dos adolescentes, em razão de nota técnica emitida pelo Ministério da Saúde que restringiu a vacinação dos jovens com comorbidades, em que os partidos apontaram que tal medida estaria afrontando o posicionamento da Anvisa, do Conselho Nacional de Saúde (Conass) e da Câmara Técnica do Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde.

No dia 21 de setembro de 2021, o Relator Ministro Ricardo Lewandowski, analisou e deferiu a oitava tutela provisória incidental, indicando que a decisão para promover a imunização de adolescentes acima de 12 anos é competência dos estados-membros, municípios e do Distrito Federal. O Relator destacou que a decisão sobre a inclusão ou exclusão de adolescentes entre as pessoas a serem vacinadas deve considerar, por força do artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei 13.979/2020, as evidências científicas e as análises estratégicas em saúde, portanto, observando as cautelas e as recomendações dos fabricantes das vacinas, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e das autoridades médicas.

Em 11 de outubro de 2021, por unanimidade, o plenário do STF referendou a decisão cautelar do Ministro Lewandowski, no sentido de reafirmar a competência dos estados, municípios e Distrito Federal para imunizar adolescentes contra a Covid-19. Desta forma, o ministro Lewandowski reiterou que o Plenário do STF já definiu que os entes federados têm competência concorrente para adotar as providências necessárias ao combate da pandemia na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, indicando, ainda, que a mudança de regra do Ministério da Saúde, que passou a não mais recomendar a vacinação de adolescentes de 12 a 17 anos sem comorbidades, não tem amparo em evidências acadêmicas ou análises estratégicas.

Em notas conclusivas confirma-se a hipótese proposta inicialmente, assim, observa-se que é necessário que ocorra um diálogo federativo mais efetivo, pois os desafios impostos pela judicialização ao federalismo acabam



colocando em xeque o modelo cooperativo. Logo, é importante que sejam implementadas políticas públicas mais eficientes, eficazes e econômicas de modo descentralizado, atuando de forma coordenada e cooperada, tendo em vista a redução da judicialização e maior união entre os entes para o enfrentamento da pandemia.

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Painel de Ações Covid-19*, de 09 de outubro de 2021. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

PUCCINELLI JR, André. *O federalismo cooperativo e a reserva do possível no âmbito da saúde, educação e saúde pública*. Tese (Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

RODDEN, J. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.