

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**PRINCÍPIOS FEDERATIVOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NA PANDEMIA
DE COVID-19 NO ESTADO DO AMAZONAS**

Tercio Vicente Martins da Fonsêca Filho
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

TERCIO VICENTE MARTINS DA FONSÊCA FILHO

**PRINCÍPIOS FEDERATIVOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NA PANDEMIA
DE COVID-19 NO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Luiz Antonio Abrantes

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2024**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

F676p
2024
Fonseca Filho, Tércio Vicente Martins da, 2024-
Princípios federativos e a judicialização da saúde na
pandemia de Covid-19 no estado do Amazonas / Tércio Vicente
Martins da Fonseca Filho. – Viçosa, MG, 2024.
1 dissertação eletrônica (70 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Luiz Antônio Abrantes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2024.

Referências bibliográficas: f. 61-70.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.722>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Ação judicial - Amazonas. 2. COVID-19, Pandemia de,
2020- - Legislação - Amazonas. 3. Separação de poderes.
I. Abrantes, Luiz Antônio, 1957-. II. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDDir 4. ed. 341.4622098113

TERCIO VICENTE MARTINS DA FONSÊCA FILHO

**PRINCÍPIOS FEDERATIVOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NA PANDEMIA
DE COVID-19 NO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de setembro de 2024.

Assentimento:

Tercio Vicente Martins da Fonsêca Filho

Luiz Antonio Abrantes
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pelo autor em 01/11/2024 às 16:07:26 e pelo orientador em 03/11/2024 às 17:30:51. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **P17K.F6VA.YEF1** e clique no botão 'Validar documento'.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pelo fôlego de vida e por me dar forças, discernimento e coragem ao longo desta jornada acadêmica. Sem a Sua presença em minha vida, não teria alcançado esta conquista.

À minha esposa, Renata, por seu amor, apoio e companheirismo, por estar sempre ao meu lado, me incentivando e acreditando no meu potencial. Sua dedicação foi fundamental para que eu pudesse me concentrar e seguir em frente.

À minha amiga Yasmin, por toda a ajuda e compartilhamento de seu conhecimento e tempo ao longo desta caminhada. Sua amizade foi de grande importância durante esse processo.

Ao professor Antônio Luiz Abrantes, meu orientador, por sua orientação sábia, paciência e pelos valiosos ensinamentos que tanto enriqueceram este trabalho. Sua dedicação e comprometimento foram essenciais para o sucesso desta pesquisa.

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

RESUMO

FILHO, Tercio Vicente Martins da Fonsêca, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, setembro de 2024. **PRINCÍPIOS FEDERATIVOS E A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NA PANDEMIA DE COVID-19 NO ESTADO DO AMAZONAS.** Orientador: Luiz Antonio Abrantes.

Esta dissertação, por meio de pesquisa bibliográfica e exploratória, primordialmente através de coleta de dados junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM), buscou analisar demandas judiciais contra a Fazenda Pública no contexto da pandemia de Covid-19, que tinham, principalmente, como causa de pedir questões relacionadas à assistência à saúde. As demandas judiciais foram examinadas com o fito de tecer avaliações acerca das implicações da pandemia sobre o aumento da judicialização e seus impactos orçamentários e financeiros no sistema estadual de saúde do Amazonas, sob os parâmetros dos princípios federativos e de repartição de competências, aliados à verificação da aplicação da Teoria das Circunstâncias Excepcionais e da Teoria da Justiça nas decisões percorridas. Constatou-se que a judicialização tornou-se uma ferramenta essencial para assegurar o acesso a direitos fundamentais, embora as decisões judiciais apontaram para a divergência dos princípios federativos e da repartição de competências entre os entes federados. Avaliando as implicações das demandas judiciais confrontadas com os princípios federativos, a repartição de competência a luz das teorias jurídicas, como a Teoria das Circunstâncias Excepcionais e a Teoria da Justiça de John Rawls, na fundamentação das decisões judiciais observou-se o fundamento das teorias quando se tratou da flexibilização de normas e procedimentos administrativos em tempos de crise, permitindo que o Estado tomasse medidas extraordinárias para lidar com a emergência sanitária. A falta de coordenação entre os entes federados identificou a ausência de articulação entre estes entes e a falta de respostas concisas e padronizadas para os efeitos da crise, o que contribuiu para o colapso do sistema de saúde município.

Palavras-chave: princípios federativos; ; repartição de competências; ; teoria das circunstâncias excepcionais; ; teoria da justiça.

ABSTRACT

FILHO, Tercio Vicente Martins da Fonsêca, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, September, 2024. **FEDERATIVE PRINCIPLES AND THE JUDICIALIZATION OF HEALTH IN THE COVID-19 PANDEMIC IN THE STATE OF AMAZONAS.** Adviser: Luiz Antonio Abrantes.

This dissertation employs bibliographic and exploratory research, primarily involving data collection from the Court of Justice of the State of Amazonas (TJAM), to analyze judicial demands related to healthcare assistance during the Covid-19 pandemic. The study investigates these demands to evaluate the implications of the pandemic on the rise in litigation and its budgetary and financial impacts on the Amazonas state health system. The analysis is framed by principles of federalism and the division of competencies, while also examining the application of the Theory of Exceptional Circumstances and the Theory of Justice in the judicial decisions reviewed. It was found that judicialization has become an essential tool to guarantee access to fundamental rights, although judicial decisions point to divergences in federative principles and the division of competences between federated entities. Assessing the implications of judicial demands compared to federative principles, the division of jurisdiction in the light of legal theories, such as the Theory of Exceptional Circumstances and John Rawls' Theory of Justice, in the justification of judicial decisions the foundation of the theories was tested when It was about making administrative rules and procedures more flexible in times of crisis, allowing the State to take extraordinary measures to deal with the health emergency. The lack of coordination between federated entities, the lack of collaboration between these entities and the lack of concise and standardized responses to the effects of the crisis, which contributed to the collapse of the municipality's health system.

Keywords: federalism principles; ; division of competencies; ; theory of exceptional circumstances; ; theory of justice.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de processos junto às Varas da Fazenda Pública Estadual do Tribunal de Justiça do Amazonas.	28
Tabela 2 - Distribuição dos processos por classe.	29
Tabela 3 – Causas de Pedir	32
Tabela 4 - Polo Passivo das Demandas Judiciais no TJAM	33
Tabela 5 - Polo Ativo das Demandas Judiciais	34
Tabela 6 - Despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas	40
Tabela 7 – Participação percentual das despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas	40
Tabela 8 - Relação entre variáveis Causa de Pedir x Contestação x Fundamentos da Sentença	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Status dos processos no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	32
Gráfico 2 - Distribuição dos 185 Pedidos de Tutela Antecipada Fonte: TJAM	35
Gráfico 3 - Quantidade total de processos judiciais impetrados contra a SEMSA e a SUSAM, disponibilizados pelo TJAM, nos últimos 20 anos.	36
Gráfico 4 – Número de respiradores a cada 100 mil habitantes por unidade da Federação - 2019	38
Gráfico 5 - Orçamento fiscal e orçamento da seguridade social	39
Gráfico 6 – Evolução das despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas	41
Gráfico 7 – Percentual dos valores anuais empenhados e pagos pelo SES-AM e FES-AM	42
Gráfico 8 - Relação entre Causa de Pedir e Contestação	52
Gráfico 9 - Relação entre Contestações que fazem o uso da TCE x Sentença Judicial	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AM	Amazonas
art.	artigo
CF e CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
CPC	Código de Processo Civil
COVID-19	Coronavírus Disease 2019
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DPE/AM	Defensoria Pública do Estado do Amazonas
DF	Distrito Federal
et al.	e outros
FAB	Força Aérea Brasileira
FES-AM	Fundo Estadual de Saúde do Amazonas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPE/AM	Ministério Público do Estado do Amazonas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PNI	Programa Nacional de Imunizações
s.d.	sem data
SEMSA	Secretaria Municipal de Saúde do Município de Manaus
SES-AM	Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSAM	Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas
TCE	Teoria das Circunstâncias Excepcionais
TJ	Teoria da Justiça
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
UBS	Unidade Básica de Saúde
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
Ubes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. Federalismo fiscal	16
2.2 - A Teoria da Justiça	17
2.3 - A Teoria das Circunstâncias Excepcionais	21
3. METODOLOGIA	25
3.1 Coleta de Dados	26
3.2 Análise e Tratamento dos Dados	27
4.1 RESULTADO E DISCUSSÃO	28
4.1 Avaliação das demandas judiciais relacionadas à Pandemia do Covid-19	28
4.2 - A judicialização e suas implicações orçamentárias e financeiras no âmbito estadual e municipal	36
4.3 - Judicialização, princípios federativos, repartição de competências à luz da Teoria da Justiça e da Teoria das Circunstâncias Excepcionais.	42
4.3.1. Judicialização da saúde à luz da Teoria das Circunstâncias Excepcionais e da Teoria da Justiça.	45
4.3.2. Judicialização das demandas na pandemia à luz da Teoria da Justiça.	54
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

O federalismo, em sua concepção clássica, é uma forma de organização do Estado concebida pela reunião de entes federados dotados de autonomia nos campos constitucional, político, econômico e fiscal, em um espaço nacional, articulados e com seus interesses preservados por um pacto político garantido pelo governo central (OLIVEIRA, 2007).

Na visão do referido autor, a opção pela adoção de uma forma de Estado baseada no pacto federativo é evidenciada como uma maneira de assegurar a unidade nacional a partir do equilíbrio entre as forças centralizadoras e descentralizadoras existentes em países marcado pela complexidade inerente a extensão territorial e a diversidade cultural, econômica, regional e social. Deste modo, tal sistema evidencia uma multiplicidade de instâncias decisórias e ao mesmo tempo uma unidade nacional.

Na visão de Giambiagi et al. (2011), o federalismo emerge da necessidade, principalmente em países com vasto território, de descentralizar seu poder. Para um país com grandes dimensões, os governos subnacionais têm mais facilidades com os ganhos da descentralização do que um governo central, para atenderem às demandas de certos tipos de bens e serviços públicos por parte da população local. Apesar de não haver consenso na literatura sobre a definição de federalismo, a maioria dos autores o definem como a forma de Estado, em que de maneira autônoma e simultânea, coexistem diferentes níveis de poder, cada um atuando de forma independente sobre a sociedade (SOUZA, 2005).

No Brasil, o modelo federalista é fortemente marcado pelas desigualdades regionais e pela forte tradição municipalista, sendo na visão de Rezende (1995), aspectos dominantes para a construção do modelo, agravado na Constituição de 1988 pelos desequilíbrios verticais e horizontais ocasionados na distribuição dos recursos fiscais. Para Nunes (2019) esse modelo de distribuição de competências aponta para o compartilhamento, mas não aponta para as formas usadas para esse compartilhamento ou cooperação, não se estabelecendo as funções que cabem a cada esfera para promoção da política pública.

É neste cenário que estão inseridas as políticas de saúde pública, consideradas no texto constitucional direito de todos e dever do Estado. Cabendo à União, segundo a CF/88, a responsabilidade de conduzir e coordenar as políticas em âmbito nacional, enquanto os Estados são responsáveis pela coordenação regional. Os municípios, por sua vez, compartilham a função de planejamento local e são responsáveis pela prestação direta de ações e serviços de cuidados primários e de média complexidade (REZENDE, 1995). Para

que um sistema federalista funcione adequadamente, é necessário que os mecanismos de governança tripartites funcionem corretamente, incluindo a coordenação entre os diferentes níveis de governo (RIBEIRO et al., 2018).

Em relação ao funcionamento correto destes mecanismos de governança, Gil (2021) ao analisar o conflito de competências constitucionais instaurado entre entes federados na pandemia do Covid-19, apontou que as normas constitucionais que tratam da saúde pública e as normas infraconstitucionais editadas para enfrentamento da pandemia configuram atribuição e exercício de competência legislativa concorrente e competência administrativa comum. Entretanto, para o referido autor, em decorrência do princípio Federativo é imprescindível garantir a autonomia dos entes federados para que possam exercer suas atribuições constitucionais com sucesso.

Para Glezer (2021) a crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 no Brasil foi atravessada por uma crise política. Uma das facetas dessa crise política opôs, de maneira explícita e constante, a União e os Estados.

Na visão de Grin et al. (2022) a pandemia da Covid-19 acabou por acelerar e ampliar a crise federativa desencadeada pelo governo federal desde 2019, ao evidenciar a falta de coordenação nacional, sobretudo na gestão da crise sanitária. Isso se mostrou nos entraves e nas dificuldades na execução de serviços compartilhados pelas três esferas – União, Estados e municípios. Evidenciou também conflitos entre as esferas estaduais e municipais em ações destinadas a mitigar os efeitos da pandemia (GIL, 2021) que diante de uma realidade complexa, encontraram óbices de descoordenação e conflito inter federativo. Essa situação foi exacerbada no combate à pandemia (GRIN, et al. 2022).

Na visão de Sundfeld (2022) a estrutura administrativa brasileira é complexa, envolvendo múltiplas autonomias e bastante diversidade normativa, não havendo hierarquia jurídica entre os entes federados que obedecem a leis diversas conforme o caso. Dessa forma, quando o sistema de saúde não consegue atender às necessidades individuais ou coletivas provenientes da população, a busca pela garantia do direito cerceado ativa o papel do Judiciário no sistema de freios e contrapesos da República, tendo em vista o poder deste para suprir essa lacuna (BARBOSA; SARACHO, 2018).

Porém, neste período atípico, notou-se a flexibilização não só de procedimentos administrativos, mas também a subtração temporária de direitos constitucionais, com fundamento nas circunstâncias excepcionais da situação vivenciada por toda a sociedade. Para Milanez (2023) esse cenário provocou um aumento na judicialização, à medida que a

população buscou garantir seu direito ao tratamento adequado e aos insumos necessários através de ações judiciais, revelando desafios significativos para o sistema judicial.

Com a crise sanitária, houve um aumento de ações judiciais relacionadas ao acesso a tratamentos médicos, insumos hospitalares e vacinas, demandas que evidenciaram a necessidade de um equilíbrio entre a garantia do direito à saúde e a capacidade de resposta do sistema de saúde público e privado, questões que foram direcionadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que arbitrou sobre a priorização de recursos limitados e a implementação de políticas públicas emergenciais (BRASIL, 2020).

Segundo Dias et al. (2023), o aumento do espectro de atuação do Poder Judiciário alcança a problemática de possível usurpação da soberania popular ou não respeito aos limites da tripartição dos poderes diante do poder decisório dos tribunais de conduzir políticas públicas e questões eminentemente políticas.

Ademais, em situações de emergência, fica difícil definir o conjunto de normas que se aplica às relações jurídicas na hipótese de uma crise tão extensa e que causa significativa anormalidade empírica em todo o mundo, considerando que as normas que integram o regime administrativo são concebidas, em regra, a partir de uma situação de normalidade pública e social (CARVALHO, 2020).

A judicialização da saúde durante a pandemia destacou a interdependência entre a saúde pública e a justiça. Dessa forma, para Belo e Vasconcelos. (2022), a omissão ou descumprimento de alguma determinação constitucional, por parte do Estado, que infrinja direitos fundamentais, acarretará ao Poder Judiciário o dever de apreciar os motivos que ocasionaram tais condutas, considerando o princípio constitucional do acesso à justiça.

Neste aspecto, Dias (2016), considerando o conteúdo adequado de uma concepção universal e igualitária de justiça cita pelo menos cinco perspectivas que se destacam. A primeira engloba todos os que reconhecem na noção de bem-estar o atributo básico dos agentes e, por conseguinte, o aspecto sobre o qual estes devam ser igualmente considerados. A segunda defendida por John Rawls, faz com que a igualdade recaia sobre liberdades básicas e bens primários. A terceira, desenhada por Ronald Dworkin, enfoca a igualdade na distribuição de recursos para a aquisição de bens. A quarta introduzida por Amartya Sen e Martha Nussbaum, elege a liberdade do agente como foco privilegiado da justiça. A quinta perspectiva nasce do confronto entre uma concepção de justiça voltada para a distribuição de bens e os defensores da concepção de justiça voltada para o reconhecimento.

Dentre essas perspectivas, a Teoria da Justiça de John Rawls será utilizada neste trabalho para a discussão sobre igualdade, justiça social e distribuição de recursos na

sociedade. Especificamente a igualdade de oportunidade de acesso à saúde de qualidade e o papel do Estado na sociedade em questões de justiça social e política. Assim, considerando a emergência sanitária decorrente da pandemia do COVID -19, nos anos de 2020 a 2022, e ainda o fato de que o acesso à saúde é um direito fundamental e dever do Estado, levanta-se então o seguinte questionamento: qual o impacto desta situação sobre os sistemas de saúde e judiciário no Estados do Amazonas?

Parte-se da hipótese de que em cenários excepcionais de judicialização da saúde decorrente da pandemia, o interesse público em garantir a segurança e o bem-estar da população se sobrepõe ao cumprimento estrito das normas administrativas, cujas ações foram objeto de apreciação perante o Supremo Tribunal Federal - STF.

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar as demandas judiciais relativas à saúde no contexto da pandemia de Covid-19 no estado do Amazonas e avaliar suas repercussões nos sistemas judiciário e de saúde.

Especificamente, pretende-se:

- a) Identificar, estratificar e avaliar as demandas judiciais relacionadas à Pandemia do COVID-19;
- b) Avaliar as implicações da Pandemia do Covid-19 no aumento da judicialização e seus impactos orçamentários e financeiros sobre o sistema estadual de saúde no Amazonas;
- c) Avaliar as demandas judiciais confrontadas com os princípios federativos, a repartição de competências à luz da Teoria das Circunstâncias Excepcionais e da Teoria da Justiça.

A judicialização da saúde se apresenta como um fenômeno crescente, complexo e preponderante no cenário jurídico brasileiro e na visão de Octávio et al. (2023) ela ocorre para garantir o cumprimento constitucional desse direito por meio do acesso a serviços, medicamentos ou equipamentos de saúde. A identificação e avaliação dos processos judiciais no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) assume grande importância no tratamento das políticas públicas, considerando a compreensão da motivação das demandas judiciais e o posicionamento do judiciário, frente à situação de anormalidade vivenciada pela sociedade naquele período.

Ressalta-se também a importância desta pesquisa face ao princípio constitucional da descentralização federativa e da tripartição dos poderes, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo determinar o espaço orçamentário voltado à alocação de recursos necessários para o cumprimento das políticas públicas.

O desenvolvimento da pesquisa tem como suporte a Teoria das Circunstâncias Excepcionais e a Teoria da Justiça. Na primeira, Carvalho (2020) pondera que a visão da legalidade concebida para períodos normais não deve prevalecer em momentos de crise, principalmente se há risco quanto à manutenção da própria ordem jurídica e do equilíbrio social, havendo a princípio uma exceção à legalidade estrita.

Quanto à Teoria da Justiça, essa encontra fundamentos principalmente na elaboração de uma concepção de justiça com equidade. Rawls (2002) destaca que a estrutura social não deve favorecer aqueles que já se encontram em situação de vantagem, exceto se isso resultar em benefícios para os menos favorecidos.

Assim, um dos princípios da Teoria da Justiça (RAWLS, 2002) pode ser enunciado como segue: as desigualdades sociais e econômicas devem ser organizadas de maneira a maximizar os benefícios esperados para os menos favorecidos, e essas desigualdades devem estar associadas a cargos e posições que estejam abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. Dessa forma, a justiça como equidade garante que a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa o benefício mútuo de todos, especialmente dos menos favorecidos (Santos, 2021).

Destaca-se ainda que esta pesquisa é pioneira em analisar a aplicabilidade das Teorias das Circunstâncias Excepcionais e da Justiça no cenário de Covid-19 no Amazonas durante a pandemia (2020-2022). Do mesmo modo, é uma das precursoras ao direcionar a Teoria das Circunstâncias Excepcionais à saúde pública, considerando que a literatura é escassa quanto a aplicação dessa teoria no âmbito da saúde pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Federalismo fiscal

O federalismo é uma forma de organização administrativa, política e financeira, com divisão de poder entre as esferas governamentais, as quais são dotadas de certa autonomia (PACHECO, 1975). Segundo Coser (2008), a definição contemporânea de federalismo perpassa pela ideia de um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central e os governos regionais.

No Brasil, o atual desenho do Estado enquanto federação foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Uma das principais novidades apresentadas foi o reconhecimento do município como ente federativo. O Estado passou então a ser formado por três esferas de governo: a União, os estados e os municípios. Aos municípios, pelo texto constitucional, foram ampliadas as competências no oferecimento de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação. A lógica de transferências dessas competências ao município se deve ao fato deste ser o ente federativo mais próximo dos cidadãos, e, portanto, podem ter maior conhecimento de suas necessidades (MIRANDA, 1972).

O federalismo fiscal brasileiro é fortemente marcado pelas desigualdades regionais e pela forte tradição municipalista do país. Esses aspectos foram dominantes para a construção do modelo finalmente adotado pela Constituição de 1988, que agravou os desequilíbrios verticais e horizontais na distribuição dos recursos fiscais, trazendo novas reivindicações para novas reformas (REZENDE, 1995).

Segundo Barbosa et al (s.d.), três decisões invariavelmente têm que ser tomadas para fins de implementação do federalismo, quais sejam, os níveis de governo, a representação de cada nível no governo central e a divisão de competências entre os entes governamentais. No caso do Brasil, criou-se como esferas de governo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ficando a cargo da Constituição Federal definir a forma de representatividade, bem como a competência de cada uma das esferas.

De acordo com o artigo 32 da Constituição Federal de 1988, é vedada a divisão do Distrito Federal em Municípios, sendo-lhe atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. A Constituição Federal também faz menção à possibilidade de criação de Territórios. Porém, eles não são considerados entes federativos, mas sim autarquias territoriais da União, não integrando a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme assinala o artigo 18 da Constituição. Mas, ao contrário do

Distrito Federal, os Territórios podem ser divididos em Municípios (artigo 33, § 1º, da Constituição Federal).

Em se tratando de federalismo político e fiscal, é necessário tecer um breve comentário quanto ao desafio da integração do território brasileiro, partindo desde à época das capitâneas hereditárias até a história recente, com a integração nacional e o projeto de desenvolvimento da Amazônia, realizada durante a ditadura militar a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), baseados na ideologia do “integrar para não entregar”. (CASTRO, 1992).

Essa preocupação de integrar a Amazônia de forma prática ao território nacional foi firmada a partir da segunda metade do século XX, diante do despertar do mundo ocidental para a riqueza das condições geográficas e biológicas do bioma e da sua denominação como “patrimônio da humanidade”, surgindo, pois, a necessidade de estabelecer domínio sobre a Amazônia Brasileira (CASTRO, 1992).

Em vista disso, a integração nacional ocorreu de forma abrupta e de desenvolvimento desordenado, o que gerou reflexos no federalismo brasileiro e na administração dos estados, os quais encontram desafios na organização de suas informações básicas e têm problemas na memória administrativa, na gestão de recursos humanos, na articulação entre os sistemas de planejamento, na integração das instituições e na própria governança democrática (ABRUCIO, 2005).

O federalismo fiscal brasileiro se depara com desequilíbrios de repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em escala horizontal e vertical. No plano fiscal, a divisão dos tributos encontra desafios quanto aos limites da descentralização do poder de tributar; no plano horizontal, a problemática está relacionada à parcela de cada estado ou município no montante total das receitas por eles arrecadados, sob uma perspectiva de ampliação de disparidades intrarregionais, alinhadas as distintas capacidades produtivas (RESENDE, 2016).

2.2 - A Teoria da Justiça

Conforme texto constitucional, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. As causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta, compete ao Supremo Tribunal Federal o seu julgamento (BRASIL,

1988). Para Assolari (2020) a lei sancionada não estabelece regras permanentes ou revoga regras em vigência, mas sim suspende normas que são incompatíveis com o período excepcional de instabilidade social e econômica.

Todos os brasileiros ou residentes no país têm a possibilidade de pleitear seus direitos junto ao Judiciário para que haja a concretização do que lhes é assegurado por força constitucional, considerando que o acesso à Justiça é cláusula pétrea (BELO, 2022). Para Barroso (2009) a judicialização é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política do Judiciário”, o ativismo “é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”

A judicialização tornou-se assunto recorrente nos congressos e encontros científicos de diversas áreas científicas, dentre elas direito, ciência política, sociologia e saúde pública (Barreiro, 2015). Além disso, a análise e decisão judicial podem ter como objeto uma variedade de questões relacionadas aos serviços de saúde, conforme apontado por Lopes et al. (2017), ou ainda a busca pela efetivação daqueles direitos previstos na constituição de um Estado de Direito, conforme discutido por Silva (2013). Sob esta perspectiva, a judicialização refere-se à procura do Poder Judiciário para compelir o Poder Executivo a realizar ações na área da saúde consideradas deficientes pelo requerente.

Para Rawls (2003), a justiça deve ser pensada a partir de um ponto de vista imparcial, onde os indivíduos desconhecem suas próprias características e circunstâncias pessoais ao decidir os princípios que irão regular a sociedade. Esta teoria surge da inquietação mediante o desafio de conciliar igualdade e liberdade ante as injustiças sociais na visão de uma sociedade livre e igualitária, governada por uma concepção política de justiça, a qual é base para um sistema equitativo de cooperação social.

Para que a ideia de sociedade equitativa funcione, o referido autor aponta para a necessidade de colaboração entre os cidadãos com base em regras e procedimentos públicos reconhecidos (SOARES, 2010). Cada participante aceita a ideia de cooperação sob a reciprocidade ou mutualidade, entendendo que contribuir para a sociedade deve resultar em benefícios conforme as normas estabelecidas. As principais instituições políticas, sociais e econômicas constituem um sistema integrado de cooperação social. Essas instituições colaboram para distribuir direitos e deveres fundamentais, assim como para determinar como as vantagens advindas da cooperação social serão divididas ao longo das gerações.

Rawls (2003), em conceito filosófico do véu da ignorância, sugere que, para criar uma sociedade justa, as pessoas devem tomar decisões sobre os princípios que regem essa

sociedade sem conhecimento de suas próprias posições sociais, talentos ou circunstâncias pessoais. Isso ajuda a garantir que as decisões sejam imparciais e justas para todos.

Assim, esse momento de igualdade é caracterizado pela presença de consciência, equidade e liberdade para deliberar sobre direitos e deveres, permitindo a seleção dos melhores para integrar um amplo conjunto de instituições a serviço de todos. O pacto é fundamentado em dois princípios essenciais relacionados à justiça: (1) o princípio da igualdade; e (2) o princípio da diferença (BITTAR, 2001).

Em outra vertente, Villas-Bôas (2009) aponta a dicotomia entre o discurso jurídico-constitucional e a efetivação do direito, como um grande desafio no Judiciário sendo a crescente demanda por respostas que o Direito nem sempre consegue fornecer, seja por barreiras ideológicas, como a resistência à aplicabilidade imediata e à eficácia dos direitos sociais, ou por limitações práticas, como a escassez de recursos materiais. Isso gera impactos significativos na gestão de recursos limitados diante de necessidades ilimitadas e em constante aumento.

Nesse contexto, é fundamental discutir mecanismos que possam ajudar a resolver esse impasse, destacando a importância de uma atuação judicial mais racional e da análise dos processos éticos de alocação, tanto no que diz respeito à macroalocação de recursos nas políticas públicas, quanto à micro alocação individual de recursos (VILLAS-BÔAS, 2009).

Para Barroso (2009) quando ocorrer da maioria política vulnerar direitos fundamentais, cabe ao Judiciário agir. Nesse contexto, na dualidade do Estado constitucional democrático, que Barroso questiona: é possível que juízes e tribunais interfiram nas deliberações dos órgãos que representam as maiorias políticas — ou seja, o Legislativo e o Executivo — impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas? A resposta é sim, sempre que o Judiciário atuar de maneira clara para proteger um direito fundamental garantido pela Constituição ou para assegurar o cumprimento de uma lei vigente (BARROSO, 2009).

O debate filosófico, originado da Teoria de Rawls, sobre temas como o papel da justiça na sociedade, a natureza dos direitos individuais, a relação entre liberdade e igualdade, e a validade de diferentes concepções de bem-estar social, foram objetos de discussão em vários trabalhos, a exemplo de Barroso (2009), Villas-Bôas, (2009), Paranhos, et al. (2018), Oliveria, et al. (2021), com temas voltados para a construção e avaliação de sociedades mais justas e equitativas.

Apesar de não ter sido desenvolvida especificamente para a aplicação à saúde, a teoria da justiça de Rawls, especialmente através do princípio da diferença, influenciou

significativamente o desenvolvimento de sistemas de saúde que enfatizam a universalidade de acesso e a equidade na distribuição de recursos escassos (PARANHOS, et al, 2018). Um exemplo claro é o Sistema Único de Saúde (SUS), que reflete fortemente os princípios rawlsianos ao ser estruturado com uma base igualitária e democrática (PARANHOS, et al, 2018).

Em relação a isso, o princípio da diferença em Rawls estipula que as desigualdades econômicas e sociais são justificadas apenas se beneficiarem os menos favorecidos na sociedade (SILVA, et al, 2017). No contexto da saúde, isso implica que políticas públicas e sistemas de saúde devem ser estruturados para priorizar os grupos mais vulneráveis e garantir que eles recebam recursos adicionais para compensar desigualdades de saúde existentes.

Na questão da judicialização, Barroso (2007) aponta que o sistema, começa a demonstrar sinais alarmantes de que pode sucumbir à sua própria cura, vítima de uma ambição desmedida, falta de critérios e diversas formas de voluntarismo. De um lado, decisões extravagantes ou impulsivas levam a Administração a custear tratamentos irracionais — seja por serem inacessíveis, seja por não serem essenciais — além de medicamentos experimentais, muitas vezes ligados a terapias alternativas.

Por outro lado, não existe um critério claro para determinar qual esfera do governo — União, Estados ou Municípios — deve assumir a responsabilidade pela entrega de cada tipo de medicamento. Essa situação resulta em sobreposição de esforços e defesas entre diferentes entidades federativas, mobilizando uma quantidade significativa de agentes públicos, incluindo procuradores e servidores administrativos. É desnecessário ressaltar que isso tudo gera gastos excessivos, incertezas e prejudica a eficiência da prestação jurisdicional (BARTOLOMEI, 2015).

Para trabalhar a teoria de Rawls aplicada à saúde, Daniels buscou uma obrigação mútua que motive a promoção de saúde em uma população e o fornecimento de assistência às pessoas doentes ou com deficiências. Para responder a esse questionamento, Daniels entendeu por necessário a elaboração de três perguntas específicas: 1) A saúde possui um status moral especial? 2) Quando as desigualdades em saúde são injustas? e 3) Como devemos distribuir os recursos em saúde de maneira justa? (PARANHOS, et al, 2018).

Em relação ao primeiro questionamento, Daniels (2008) entende que, quando se trata de saúde, as pessoas tendem a defender posições mais igualitárias, apesar de tolerar distribuições desiguais de uma série de bens. Em razão disso, para o autor, a saúde possui um status moral especial. Neste sentido, o status moral especial se refere à saúde em seu sentido mais abrangente, englobando todos os seus potenciais determinantes sociais.

Quanto ao segundo questionamento, o autor responde que a injustiça da desigualdade em saúde ocorre sempre que o pleno exercício das oportunidades da pessoa for impedido por um determinante social das condições do indivíduo. Para o terceiro questionamento somente se estabeleceu as condições necessárias para guiar as decisões de alocação de recursos, que seriam publicidade, relevância, possibilidade de revisões e recursos, força regulatória.

Para Bittar (2001), uma sociedade organizada é caracterizada pela estrutura de suas instituições, que podem ou não atender aos anseios de justiça do povo a quem servem. Nesse contexto, a justiça é vista como a principal virtude de todas as instituições sociais, sendo estas definidas por suas regras internas, que podem ser justas ou injustas. Ao discutir a justiça das instituições, é importante ressaltar que uma regra isolada ou um conjunto delas pode ser injusto sem que a instituição como um todo seja considerada injusta. Abordar esse aspecto envolve analisar como direitos e deveres são distribuídos na sociedade. É possível avistar a igualdade de acesso a benefícios socialmente reconhecidos e coletivamente garantidos como uma das questões que John Rawls busca conectar por meio de sua teoria. (BITTAR, 2001)

2.3 - A Teoria das Circunstâncias Excepcionais

A teoria das circunstâncias excepcionais, também conhecida como teoria da imprevisão ou teoria da onerosidade excessiva, é um conceito jurídico que se aplica especialmente no direito contratual administrativo. Ela surge no direito francês e refere-se a uma doutrina que permite à Administração Pública, em situações extraordinárias, afastar-se das normas jurídicas habituais para lidar com crises ou emergências (CARVALHO, 2020).

Originada na jurisprudência do Conselho de Estado francês durante a Primeira Guerra Mundial (CONSEIL D'ETAT, 1918), essa teoria reconhece que, em tempos de guerra ou outras crises graves, as autoridades públicas podem tomar medidas que normalmente seriam consideradas ilegais ou irregulares (CARVALHO, 2020).

Ainda de acordo com a autora, durante a primeira guerra mundial, o Conselho de Estado francês (CONSEIL D'ETAT, 1918) desenvolveu essa doutrina para permitir que as autoridades públicas agissem de maneira flexível diante das necessidades urgentes e extraordinárias do conflito. Seria justificada a suspensão de determinações legais em virtude das circunstâncias excepcionais da guerra, algo que seria considerado ilegal em tempos normais.

Na Segunda Guerra Mundial, a teoria das circunstâncias excepcionais (CARVALHO, 2020) foi novamente invocada para legitimar medidas administrativas extraordinárias

adotadas por autoridades locais, como requisições e interdições, que não seguiram os procedimentos legais normais.

Tradicionalmente, Fraga (2021) aponta que a teoria das circunstâncias excepcionais trata-se de uma grande exceção ao princípio da legalidade. Considerando que a teoria não busca seu fundamento na lei, mas na própria realidade fática, para admitir a licitude de determinados atos em situações emergenciais. Para o autor, a ideia central das circunstâncias excepcionais é a de que a lei pode muitas vezes paralisar o poder de ação do administrador ou diminuir grandemente sua eficácia, sendo legítimo nessas situações que se contorne a legalidade estrita.

Destarte, dessas ponderações, a doutrina francesa enumerou requisitos sem os quais não seria possível falar em Teoria das Circunstâncias Excepcionais (CONSEIL D'ETAT, 1918): (i) existência de uma situação fática anormal, exorbitante da realidade administrativa cotidiana, isto é, necessidade de que se esteja diante de uma situação excepcional; (ii) em face das circunstâncias excepcionais, impossibilidade de a administração pública agir conforme as regras legais que normalmente incidiriam nos casos específicos em condições de “normalidade”; (iii) impropriedade de aplicação da legalidade comum à situação extraordinária, vindo a ensejar prejuízo ou risco de dano ao interesse público relevante; e (iv), diante das circunstâncias, necessidade de adoção de medida excepcional pela administração, a qual deve refletir uma resposta adequada à proteção do interesse público que justifica a subtração da regra legal vigente, ou seja, exige-se vínculo de adequação entre a situação empírica anômala e a providência administrativa excepcional (ALMEIDA; DIAS, 2021).

Segundo Fraga (2021) as condições de aplicação das circunstâncias excepcionais são: 1) o juiz verificar a realidade do caráter excepcional das circunstâncias; 2) examinar se essas circunstâncias minavam uma missão essencial à vida social normal; 3) verificar se a Administração poderia lidar com o problema recorrendo aos meios habituais; 4) por fim, garantir a proporcionalidade entre as medidas tomadas, o objetivo a ser alcançado e a gravidade das disfunções encontradas.

Almeida e Dias (2021) relatam que ao se discutirem situações excepcionais (de crise ou de emergências) em outros momentos históricos, afirmou-se, inicialmente, que a legalidade concebida para períodos normais não deve prevalecer em momentos graves de crise, principalmente se há risco quanto à manutenção da própria ordem jurídica e do equilíbrio social.

Assim uma realidade excepcional, que implicasse graves riscos para a sociedade, não poderia, pois, submeter-se à normatividade instituída para o cotidiano habitual das relações

jurídicas. Nesse sentido, tendo em vista do que se convencionou chamar “estado de crise”, “direito administrativo excepcional”, “direito administrativo extraordinário” e “direito administrativo da crise”, surgiu a chamada Teoria das Circunstâncias Excepcionais.

Nesse sentido, para Canotilho (1993), a história ensina que certas circunstâncias excepcionais (estado de guerra, estado-de-sítio, estado de emergência) podem constituir ocasiões favoráveis à imposição de alterações constitucionais, limitando a liberdade de deliberação do órgão representativo.

Dessa forma, verifica-se que a teoria das circunstâncias excepcionais desafia a rigidez do princípio da legalidade ao reconhecer que há situações em que a intervenção judicial para ajustar ou revisar as obrigações contratuais é necessária para preservar a equidade entre as partes. Ela busca equilibrar a segurança jurídica dos contratos com a justiça material diante de eventos que não foram razoavelmente previstos pelas partes contratantes (CARVALHO, 2020).

A doutrina francesa segundo o referido autor, ainda delineou os requisitos essenciais para a teoria das circunstâncias excepcionais, a saber: a) é essencial que se verifique uma situação factual anormal, que se destaque da rotina administrativa habitual; b) diante das circunstâncias excepcionais, é imperativo que a Administração não consiga agir de acordo com as normas legais ordinárias que normalmente se aplicariam; em outras palavras, é crucial que haja uma necessidade absoluta de divergir do comportamento público da "legalidade comum"; c) é fundamental demonstrar que a aplicação da "legalidade comum" à situação extraordinária coloca em risco um interesse público de relevância factual; d) por fim, a medida excepcional adotada pela Administração deve constituir uma resposta apropriada para proteger o interesse público que justifica a derrogação da regra legal comum.

Segundo Chapus (1996), uma vez que os requisitos para a aplicação da teoria das circunstâncias excepcionais sejam atendidos, as autoridades administrativas estarão autorizadas a tomar medidas ditadas pelas circunstâncias, justificando a não observância não apenas das regras de procedimento e forma, mas também da divisão de competências entre as autoridades administrativas, além do desrespeito às normas substantivas.

Para Carvalho (2020), à luz dessas implicações, a doutrina francesa adverte que não é todo o conjunto da legalidade que é automaticamente suspenso, mas apenas as competências que o Conselho de Estado declara expandidas. Segundo o autor, isso ocorre somente porque o legislador não previu expressamente a extensão dos poderes da Administração durante períodos de crise, surgindo assim a teoria das circunstâncias excepcionais para preencher essa lacuna jurídica. Apesar de sua aplicação, a atividade administrativa continua sujeita ao

controle judicial, permitindo recursos ao juiz administrativo para avaliar se houve ou não excesso nos limites da legalidade ampliada.

Segundo Canotilho (1993), as circunstâncias excepcionais, ou direto de necessidade, refere-se à previsão e à delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas necessárias para proteger a ordem constitucional em situações de anormalidade que não podem ser controladas pelos meios normais previstos na Constituição. Nesse sentido, o autor argumenta que a finalidade é submeter crises e emergências aos princípios da própria constituição de modo a constituir uma “justificação” que elimine a ideia de ilicitude dos atos e medidas emergenciais, a fim de enfrentar as crises que ameaçam a ordem constitucional democrática.

De acordo com Tenório (2022) simpatizantes da Teoria das Circunstâncias Excepcionais defendem que se torna incompatível a obrigatoriedade restrita a todos os atos administrativos vinculando todos os agentes públicos e suas competências quando se está diante de uma situação anômala. Além disso, a dispensa do Princípio da Legalidade não poderia configurar ilicitude. Assim, a ideia da possibilidade de existir um período de circunstâncias excepcionais está contida dentro de previsão constitucional e as medidas adotadas durante o período, devem estar sujeitas ao controle constitucional.

3. METODOLOGIA

A metodologia deste estudo se baseou em pesquisas bibliográficas através da coleta de dados para análise a partir das decisões emitidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - TJAM, quanto às demandas cujo tema está pautado em matéria de saúde contra a Fazenda Pública em decorrência das consequências da pandemia do Covid-19. Foram coletados também dados a partir do Portal da Transparência do Estado do Amazonas, com a extração de informações orçamentárias e financeiras relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado. A coleta de dados envolveu a análise detalhada de registros de despesas com pessoal, investimentos e outras ações governamentais. Além de informações atinentes à Lei Orçamentária Anual (LOA).

A análise da estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas (SES-AM) durante a pandemia de COVID-19 também se mostrou essencial para entender a resposta e a eficiência do Estado nesse período crítico. A SES-AM, integrante da Administração Direta do Poder Executivo, atua principalmente por meio do Fundo Estadual de Saúde (FES/AM) e tem a responsabilidade de formular e desenvolver a Política Estadual de Saúde, organizando o Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado. Sua estrutura formal, definida por diversas leis, inclui secretários, departamentos, gerências e fundações que garantem a coordenação e regulação do sistema de saúde local.

Ademais, para a avaliação da situação da rede pública estadual de saúde no Amazonas foram coletados dados detalhados a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados incluíram o número de leitos de UTI e de respiradores a cada 100 mil habitantes, entre outras informações. As estatísticas do IBGE permitiram analisar a capacidade de resposta do sistema de saúde, através da identificação de carências estruturais, de forma a melhor compreender os pedidos judiciais.

Quanto à revisão bibliográfica, abordou-se de maneira concisa, clara e direta os materiais relacionados ao tema em questão. O estudo foi organizado através da análise da literatura existente, incluindo obras já publicadas, manuais e artigos disponíveis online, em bibliotecas e em periódicos científicos.

Assim, buscou-se aprofundar o estudo de forma teórica e científica, explorando investigações, ideias e análises de diversas perspectivas sobre o tema. Esta abordagem foi realizada através de uma revisão literária, utilizando materiais previamente elaborados e os dados coletados para este fim (MARCONI; LAKATOS, 2001).

3.1 Coleta de Dados

A coleta de dados foi efetuada na página principal do TJAM, Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, que reúne os principais painéis estatísticos do Tribunal, por força da Resolução CNJ nº 333/2020 e Portaria CNJ nº 119/2021. Desta feita, o TJAM buscou informar e viabilizar a sociedade o acompanhamento das ações relacionadas à pandemia do coronavírus.

A partir de informações contidas no Painel de Ações do Covid-19 do TJAM, detectou-se a geração de 3.696 processos relacionados à pandemia, havendo 31.139 decisões, considerando a existência de mais de uma decisão por processo, e 13.108 julgamentos. Entre as demandas, há matéria cível, das mais variadas, como sucessões, direitos reais, guarda, partilha, indenizações, além de demandas criminais.

Considerando o objeto desta pesquisa, ressalta-se que os processos relacionados ao acesso à saúde pública são demandados em face do Município, do Estado ou da União, ou por eles contra terceiros, recaindo, em relação aos dois primeiros entes, especificamente, em Varas da Fazenda Pública Estadual e Municipal. Para filtrar as demandas que atendessem o objetivo deste estudo, sob uma perspectiva qualitativa, estabeleceram-se alguns critérios específicos. Desta forma foram selecionados apenas:

1. Processos de competência das Varas da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Manaus e do Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal da Comarca de Manaus;
2. Processos de consulta pública, cujos autos constam sentença;
3. Abrangência do período pandêmico no período de 2020 a 2022.

Aplicado o primeiro filtro, restaram 234 processos, todos de competência das Varas da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Manaus e do Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal da Comarca de Manaus. Tratando-se de pesquisa por consulta pública, cujos autos constam sentença proferida, segundo filtro, verificou-se que 27 processos não se enquadram nestas condições, restando 207 processos com sentença. Em sequência, ao aplicar o terceiro filtro, constatou-se a existência de 01 (um) processo de 2023, o qual se trata de execução de título extrajudicial contra a Fazenda Pública, fora do período de abrangência determinado, restando, assim, 206 processos, objetos deste estudo, para análise e coleta de dados.

Com acesso autorizado pelo TJAM, foi possível analisar os dados a partir das pastas digitais de cada um dos processos, acessados de forma individualizada. As categorias

empregadas na análise consistem em informações que singularizam cada processo, obtidas a partir da leitura da petição inicial, da contestação e das decisões dos magistrados proferidas nos autos. Outros documentos contidos nos processos foram desconsiderados.

3.2 Análise e Tratamento dos Dados

Para garantir a máxima compreensão dos 206 processos judiciais, na análise e tratamento dos dados, foi essencial estabelecer categorias que permitissem uma comparação adequada entre eles. O banco de dados foi construído a partir da extração das seguintes informações das pastas digitais de cada processo:

- a) Número de identificação do processo – a fim de excluir-se repetições;
- b) Vara – para diferenciar varas comuns da Fazenda Estadual do Juizado da Fazenda Estadual e do Município;
- c) Classe – refere-se ao procedimento;
- d) Situação – se está baixado ou em andamento;
- e) Causa de pedir – para identificar e categorizar os pedidos das demandas;
- f) Sentença – para analisar os fundamentos das decisões do Poder Judiciário;
- g) Pedido de tutela antecipada – se houve pedido liminar;
- h) Tutela concedida – se o pedido liminar foi concedido;
- i) Assunto – se relacionado à covid-19;
- j) Representante – para identificar a parte requerente;
- k) Parte passiva – para identificar a parte requerida;
- l) Fundamentos da contestação – identificar o que fora alegado pela requerida.

Os critérios estabelecidos visam a responder os objetivos específicos propostos neste trabalho, quais sejam identificar, estratificar e avaliar as demandas judiciais relacionadas à saúde pública no período pandêmico; identificar as implicações da pandemia no aumento da judicialização e sua influência no sistema judiciário e de saúde; avaliar as decisões judiciais confrontadas com os princípios federativos e a repartição de competências constitucionais, além de analisar a situação da saúde pública no estado do Amazonas em tempos de pandemia à luz da Teoria do Federalismo, da Teoria das Circunstâncias Excepcionais e da Teoria da Justiça.

Assim, a partir da divisão dos dados, seguida da extração de tais informações digitais, foi possível estabelecer padrões de demandas e de decisões, e interpretá-los de acordo com os objetivos específicos.

4.1 RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1 Avaliação das demandas judiciais relacionadas à Pandemia do Covid-19

Analisando o Painel de Ações Covid-19 no TJAM detectou-se a geração de 3.696 processos relacionados à pandemia do COVID-19, havendo 31.123 decisões e 13.103 julgamentos. Para efeito deste estudo, foram considerados apenas os processos contra a Fazenda Pública, portanto do universo de 3.696 processos, apenas 206 foram objetos deste trabalho com o quantitativo distribuído conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição de processos junto às Varas da Fazenda Pública Estadual do Tribunal de Justiça do Amazonas.

Vara de Distribuição	Processos distribuídos	Participação
3ª Vara da Fazenda Pública	103	50,00%
Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal	60	29,13%
4ª Vara da Fazenda Pública	11	5,34%
1ª Vara da Fazenda Pública	11	5,34%
2º Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal	11	5,34%
2ª Vara da Fazenda Pública	10	4,85%
Total de Processos	206	100%

Fonte: TJAM

Observou-se que a 3ª Vara da Fazenda concentra cerca de 50% dos processos, enquanto o Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal 29,13%, seguidos da 4ª e 1ª Vara da Fazenda Pública além do 2º Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal concentrando cada um cerca de 5,34% da demanda total objeto deste estudo, por fim há a 2ª Vara da Fazenda Pública com 4,85%.

De acordo com a Lei Complementar Estadual Nº17/97, Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Amazonas, as varas da Fazenda Pública do TJAM processam e julgam causas cíveis em que o Estado, os municípios, suas autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações de direito público sejam parte. Os juízes de Direito das varas da Fazenda Pública Municipal e da Dívida Ativa Municipal também podem processar e julgar causas em que o Município e suas entidades autárquicas sejam interessados (AMAZONAS, 1997).

Por outro lado, acerca da competência de processos do Juizado Especial da Fazenda Pública Estadual e Municipal, a Lei nº 12.153/2009 regulamenta a competência dos referidos juizados para conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

Ainda, excetua-se da competência do Juizado Especial da Fazenda Pública, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos; as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas; as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares. A distribuição dos processos por vara se dá por sorteio, atendidos os critérios de competência, conforme Resolução nº 118-1992 (DOE 18.03.1992).

Quanto à classe dos processos, sua distribuição está representada na Tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição dos processos por classe.

Classe	Processos	Participação
Procedimento Comum Cível	97	47,09%
Procedimento do Juizado Especial Cível	50	24,27%
Petição cível	14	6,80%
Cumprimento de sentença	12	5,83%
Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública	10	4,85%
Mandado de segurança cível	7	3,40%
Ação Civil Pública	7	3,40%
Ação Popular	6	2,91%
Outros procedimentos especiais	3	1,45%
Total de processos	206	100,00%

Fonte: TJAM

Observa-se que as principais classes de processo por quantidade de demanda são Procedimento Comum Cível (47,09%), Procedimento do Juizado Especial Cível (24,27%), Petição Cível (6,80%), Cumprimento de Sentença (5,83%), Mandado de Segurança Cível, Ação Civil Pública (3,4%) e Ação popular (2,91%). Acerca dessas classes processuais, distinguem-se:

i. O Procedimento Comum Cível: regulado pelo Código de Processo Civil brasileiro, é aplicável quando não houver disposição específica para o caso em questão ou quando a lei permitir a sua utilização;

ii. O Procedimento do Juizado Especial Cível: neste caso, refere-se ao Procedimento dos Juizados da Fazenda Pública Estadual e Municipal, que, com base na Lei nº 12.153/2009, trata-se de procedimento para conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos (BRASIL, 2009);

iii. A Petição Cível: é apenas um sinônimo para Procedimento Comum Cível, visto que se refere a qualquer petição cível que não tem disposição específica para a demanda;

iv. O Procedimento de Cumprimento de Sentença: é regulamentado pelo Código de Processo Civil para garantir que as decisões judiciais sejam efetivamente executadas. Quando uma parte obtém uma decisão favorável (sentença) em um processo judicial e a outra parte não cumpre voluntariamente essa decisão, o procedimento de cumprimento de sentença é acionado para garantir a execução da obrigação imposta pela sentença (BRASIL, 2015);

v. Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública: instituído pela Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, tem como finalidade processar, conciliar e julgar causas de menor complexidade que envolvem o poder público, ou seja, causas em que a Administração Pública (BRASIL, 2009);

vi. O Mandado de Segurança: é uma ação judicial prevista na Constituição Federal brasileira e regulamentada pelo Código de Processo Civil, que visa proteger direitos líquidos e certos, não amparados por habeas corpus ou habeas data, contra atos ilegais ou abusivos praticados por autoridades públicas ou por pessoas jurídicas no exercício de atribuições do poder público (BRASIL, 1988; BRASIL, 2015).

vii. Outros procedimentos especiais: estão incluídos nesta categoria Embargo de terceiro cível, Execução de Título Extrajudicial contra a Fazenda Pública e Tutela antecipada antecedente, cada classe com um processo apenas.

Vale analisar a Ação Civil Pública separadamente, ante as suas funções e a sua importância em um contexto pandêmico, torna-se uma importante ferramenta jurídica utilizada no país para a defesa e proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ela guarda previsão na Lei nº 7.347/1985 e é uma das formas mais eficazes de tutela dos interesses da sociedade como um todo, visto que visa à proteção de direitos que são de interesse coletivo, como meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, entre outros (BRASIL, 1985).

De acordo com a referida Lei, ela pode ser proposta por órgãos públicos legitimados, como o Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados e Municípios, bem como por entidades da sociedade civil, como associações e sindicatos. Já a legitimidade passiva pode ser de pessoas físicas ou jurídicas que, de alguma forma, tenham causado danos ou ameaçado direitos coletivos ou, ainda, que devam adotar medidas preventivas para evitar prejuízos. Isso pode incluir empresas, órgãos públicos, entidades privadas, indivíduos, entre outros (BRASIL, 1985).

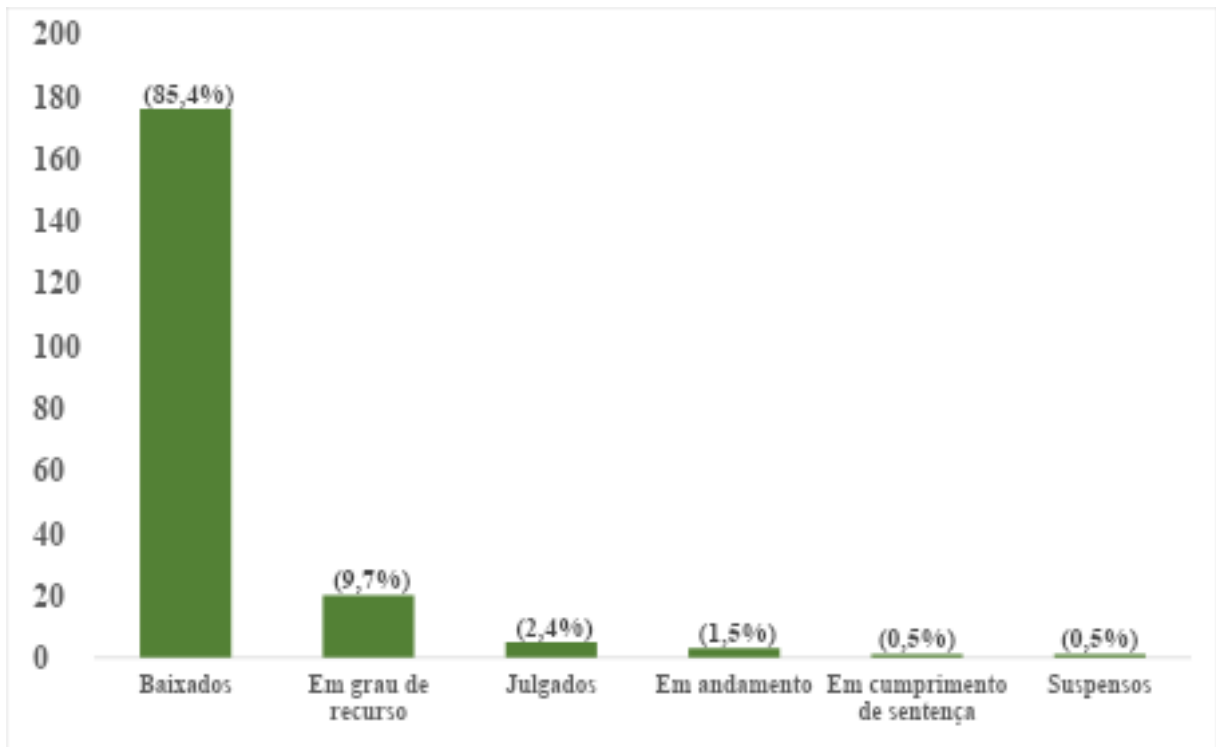
O procedimento da Ação Civil Pública segue as regras estabelecidas pelo Código de Processo Civil e se julgada procedente, a sentença pode determinar a cessação do dano, a reparação dos danos causados, a condenação em danos morais coletivos, entre outras medidas. Além disso, a sentença pode ter eficácia erga omnes, ou seja, seus efeitos se estendem a todas as pessoas afetadas pela situação objeto da ação (BRASIL, 1985; BRASIL, 2015).

Dentre as Ações Cíveis Públicas analisadas, constatou-se que, das sete ações, cinco foram ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE/AM), uma pelo Ministério Público do Estado do Amazonas (MPE/AM) e uma pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes).

Em relação à situação dos processos objetos deste estudo, verifica-se que cerca de 85,4% dos processos encontram-se baixados, estando os demais nos estágios definidos no Gráfico 1.

No que se refere a “Causa de Pedir”, instrumento previsto no art. 319, inciso III do Código de Processo Civil (CPC), o qual consiste em elemento de petição inicial, que se refere aos fatos e fundamentos jurídicos que levaram ao acionamento do Poder Judiciário pelo jurisdicionado. Os resultados revelam que 55,33% do total de pedidos foram para internação, . 10,9 % referem-se à indenização por danos morais, seguido por 6,79% dos pedidos de Ressarcimento e/ou Custeio de Internação em Hospital Particular 5 solicitações de Internação e Indenização por Danos Morais (2,42%); 1,45% de ações de requisição de medicamentos. Outros registros foram observados, porém sem grande representatividade. Ressalta-se que 22,81% dos processos envolvem outras causas, a exemplo de pedido de adoção de medidas sanitárias por parte da Administração, pedidos de inclusão em grupo prioritário de vacinação, requerimento para abertura de comércio, entre outros (Tabela 3).

Gráfico 1 – Status dos processos no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas



Fonte: TJAM

Tabela 3 – Causas de Pedir

Pedidos	Volume	Participação
Internação	114	55,33%
Outras Causas	47	22,81%
Indenização por Danos Morais	21	10,19%
Ressarcimento e/ou Custeio de Internação em Hospital Particular	14	6,79%
Internação e Danos morais	5	2,42%
Medicamentos	3	1,45%
Indenização por Danos Materiais	1	0,48%
Indenização por Danos Materiais e Morais	1	0,48%
Total	206	100,00%

Fonte: TJAM

A maioria das demandas tiveram como polo passivo o Governo do Estado do Amazonas, 147 ocorrências, ou seja, 71,35% do total. O Município de Manaus foi chamado aos autos em 20 processos (9,70%), enquanto o Estado e o Município de Manaus figuram juntos no polo passivo em 27 ocasiões (13,10%), além do mais, o Estado do Amazonas consta com o município de Presidente Figueiredo em 1 ocasião (0,48%) (Tabela 4).

Constatou-se ainda a presença de 11 (5,33%) processos cujo polo passivo há a presença de instituições privadas. Se faz oportuno destacar a atuação dos hospitais particulares, que foram demandados junto com o Estado em 3 oportunidades, enquanto o Município de Manaus figura em 2 ocasiões no polo passivo junto com aquelas instituições privadas. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) figura em 2 processos junto com o Estado, enquanto outros 4 particulares figuram isoladamente no polo passivo.

Tabela 4 - Polo Passivo das Demandas Judiciais no TJAM

Entes Demandados	Volume	Participação
Governo do Estado do Amazonas	147	71,35%
Estado e Município de Manaus	27	13,10%
Município de Manaus	20	9,70%
Particulares	4	1,94%
Estado do Amazonas / Hospitais Particulares	3	1,45%
Estado do Amazonas / Fundação Getúlio Vargas	2	0,97%
Município de Manaus / Hospitais Particulares	2	0,97%
Estado do Amazonas / Município de Presidente Figueiredo	1	0,52%
Total	206	100,00%

Fonte: TJAM

Por outro lado, nota-se que advogados autônomos se fizeram presentes no Polo Ativo da demanda em 170 processos. Já a DPE/AM, enquanto polo ativo, em 29 processos. O Governo do Estado agiu ativamente em 4 processos; enquanto o município de Manaus, o Ministério Público do Estado (MPE/AM) e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas em apenas 1 demanda cada (Tabela 5).

Tabela 5 - Polo Ativo das Demandas Judiciais

Entes Demandantes	Volume	Participação
Advogados Particulares	170	82,52%
Defensoria Pública do Estado (DPE/AM)	29	14,07%
Governo do Estado do Amazonas	4	0,19%
Ministério Público Estadual (MPE/AM)	1	0,48%
Município de Manaus	1	0,48%
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	1	0,48%
Total	206	100,00%

Fonte: TJAM

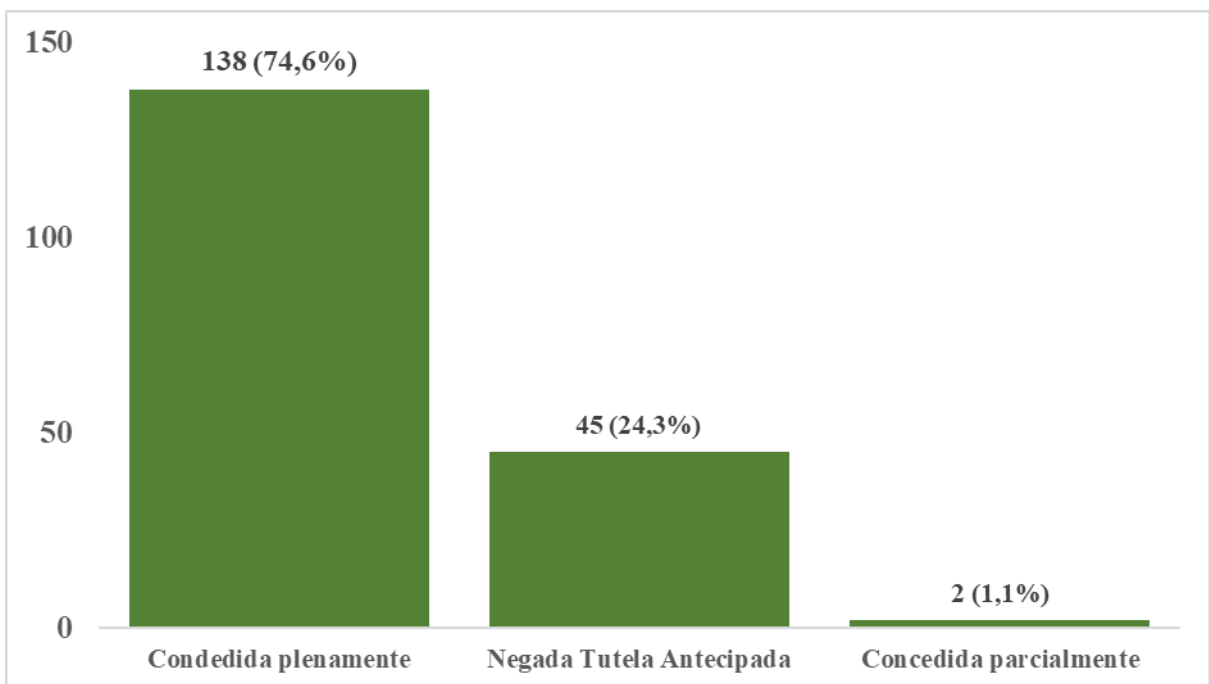
Isso se deve em grande parte à distribuição de competências em saúde pública. De acordo com a Lei Nacional nº 8.080/90 - norma que dispõe sobre a organização dos serviços públicos de saúde - é competência de os Estados promoverem a descentralização das ações e serviços de saúde, financiar e prestar serviços de média complexidade, como a atenção especializada ambulatorial e hospitalar, cabendo ainda a estes entes o papel de gerir unidades próprias de saúde, como hospitais estaduais e institutos especializados (BRASIL, 1990).

Conclusão semelhante foi encontrada por Nunes e Ramos Júnior (2016) ao analisar o universo de 965 processos judiciais relacionados à saúde na região nordeste, concluiu que 660 (68,4%) eram patrocinados por advogados particulares, enquanto apenas 305 deles o pleito era defendido por advogados públicos. Nessa mesma esteira, restou evidenciado que 84,7% das ações foram impetradas contra a Secretaria Estadual (o estudo em comento contemplou a União, o que diverge deste, no qual a União não foi pesquisada). Em estudo semelhante, Leitão *et al.* (2016) evidencia que 79,3% das ações foram impetradas contra órgão de ente estadual.

Cabe destacar os pedidos de antecipação de tutela, que de acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2024), trata-se de antecipação de um ou mais pedidos feitos pelo autor da ação e exige alguns requisitos, como a possibilidade de que a demora no julgamento da causa resulte em prejuízo irreparável à parte, bem como a existência de provas que convençam o juiz da veracidade da alegação e encontra seu fundamento legal no artigo 273 e parágrafos do Código de Processo Civil.

Considerando a gravidade da situação que assolava a sociedade à época, houve o pedido de tutela antecipada em 185 processos, representando 89,80% das demandas totais, concedida plenamente em 138 processos, indicando que 74,6% dos pedidos de antecipação de tutela foram providos, enquanto a concessão da tutela se deu de forma parcial em 2 processos, sendo apenas 1,1% dos pedidos foram concedidos parcialmente. A tutela foi negada em 45 pedidos, representando cerca de 24,3% das demandas, em função de erros de cunho formal, uma vez que na solicitação deve ser evidenciado a urgência do pedido, seja por laudos médicos ou qualquer outro instrumento capaz de comprovar de forma cristalina a urgência, devendo o autor promover os atos ou diligências que lhe incutir, nos termos do artigo 485, III do Código de Processo Civil (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Distribuição dos 185 Pedidos de Tutela Antecipada *Fonte: TJAM*



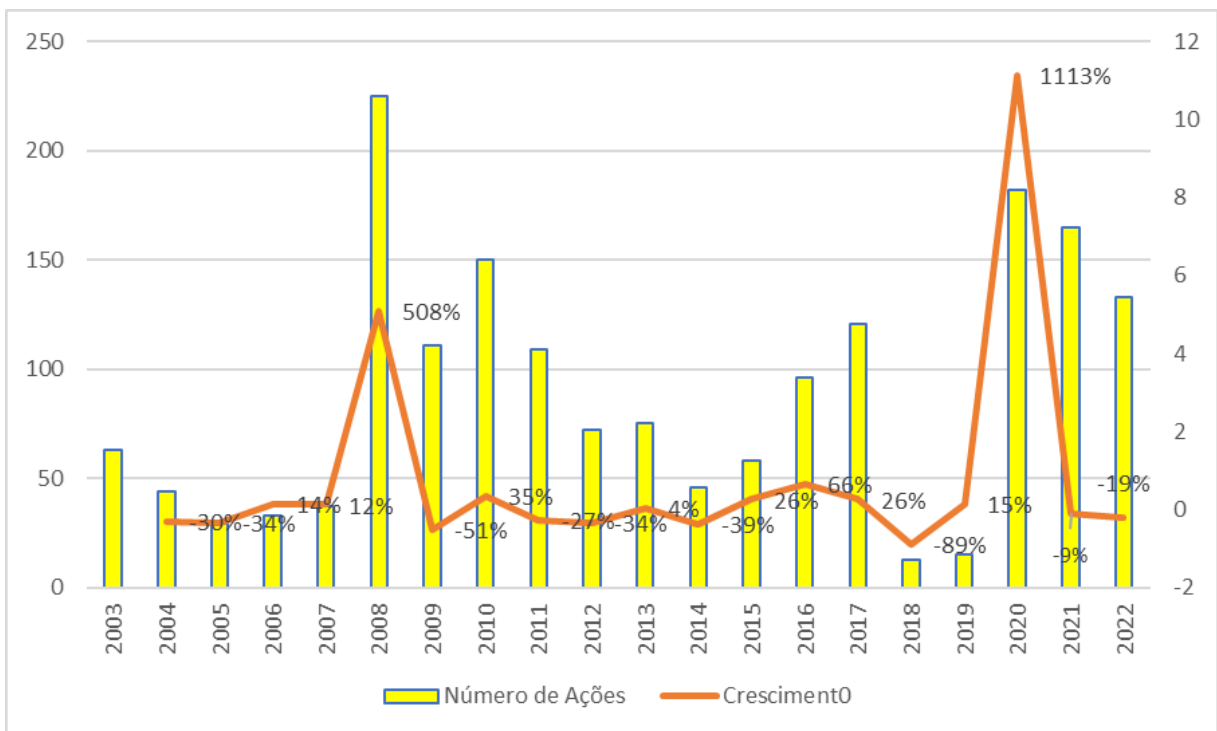
Fonte: TJAM

Desta feita, resta evidenciado que a atuação coordenada desses órgãos foi essencial para enfrentar os desafios impostos pela pandemia e garantir a preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos. De forma que suas ações contribuíram para mitigar os impactos sociais e econômicos da crise, promovendo uma resposta mais justa e equitativa.

4.2 - A judicialização e suas implicações orçamentárias e financeiras no âmbito estadual e municipal

Avaliando as ações judiciais impetradas contra a Secretaria Estadual de Saúde do Amazonas – SUSAM e Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - TJAM, foram detectadas 1.777 ações judiciais, ao longo de 20 anos, resultando, em média, 88 ações e 8 ações ao mês (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Quantidade total de processos judiciais impetrados contra a SEMSA e a SUSAM, disponibilizados pelo TJAM, nos últimos 20 anos.



Fonte: Araújo (2020) até 2018 e CNJ a partir de 2020

Observa-se dois significativos picos de ampliação da judicialização em 2008 e 2020. O primeiro pico em 2008, de acordo com o TJAM (2023), está relacionado a ampliação da diversidade de temas considerando o aumento da população e o desenvolvimento econômico na região que contribuiu para maiores disputas legais, tanto no âmbito civil quanto no criminal. Acresce-se a isso, a ampliação do acesso à justiça, a conscientização dos seus direitos pela população na busca da justiça para resolução de conflitos e nos conflitos relacionados ao uso da terra e questões ambientais.

O aumento da judicialização em 2020, está relacionado a demandas relacionadas à COVID-19, cujo primeiro registro no Brasil foi em 26 de fevereiro de 2020, tendo o Governo Federal decretado situação de emergência sanitária em 04 de fevereiro de 2020 (FRANÇA,

2020). Neste período houve um aumento considerável de ações judiciais, com um crescimento de 1.113% ações judiciais, incluindo disputas sobre medidas de saúde pública, acesso a tratamento e questões trabalhistas e ações emergenciais. O número de ações continuou alto em 2021, com foco em disputas sobre vacinação, medidas de segurança no trabalho e direitos dos trabalhadores da saúde. Outras ações, conforme divulgado pelo TJAM, foram impetradas e ainda permanecem demandas relacionadas à pandemia, embora o foco tenha mudado para disputas sobre os efeitos a longo prazo da COVID – 19 e a recuperação econômica.

Observa-se que no período de 2020 a 2023, o TJAM recebeu 480 processos relacionados à saúde pública estadual e municipal, segundo dados extraídos do Painel de Estatísticas Processuais de Direito à Saúde do CNJ. O que representa, em média 15 processos ao mês durante os anos de 2020 e 2021 e 11 processos ao mês no ano de 2023. O aumento da demanda judicial teve também como foco a crise do oxigênio em Manaus, alcançando seu ápice logo nas primeiras semanas do ano de 2021, tendo como ponto mais crítico a falta de oxigênio nos hospitais do Estado para tratamento da doença, o que teria contribuído para o aumento no número de vítimas, segundo noticiado amplamente pela mídia¹ (VELLASCO, 2021).

Lavor (2021) descreve este cenário como resultado de medidas de prevenção inadequadas somado a um contexto de precários indicadores sociais e sanitários, característicos dos estados que compõem a Amazônia.

Este cenário também é corroborado por Silva et al (2022) ao apontar que o estado do Amazonas apresenta um dos mais elevados indicadores de vulnerabilidade do Brasil, entre os quais inclui-se a pobreza e renda per capita, tal realidade poderia explicar a necessidade da população mais vulnerável em romper as barreiras de isolamento social e continuar nas ruas elevando a taxa de contaminação.

Somados a esta realidade social caótica, se apresenta ainda o Sistema de Saúde do Amazonas, o qual já apresentava sinais de fragilidade antes mesmo do primeiro caso de Covid-19 no Brasil em 26/02/2020 (SILVA, et al, 2022). Segundo dados do DataSUS referentes a dezembro de 2019, antes do início da pandemia, o estado do Amazonas contava com 291 leitos de UTI (incluindo a rede pública e privada), o que corresponde a 7 leitos para cada 100 mil habitantes (IBGE, 2019). A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda

¹<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-15/morrer-sem-oxigenio-em-uma-maca-em-manaus-a-tragedia-que-esca-ncara-a-negligencia-politica-na-pandemia.html>

<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/14/pacientes-e-medicos-relatam-colapso-em-manaus-leia-relatos.ghtml>

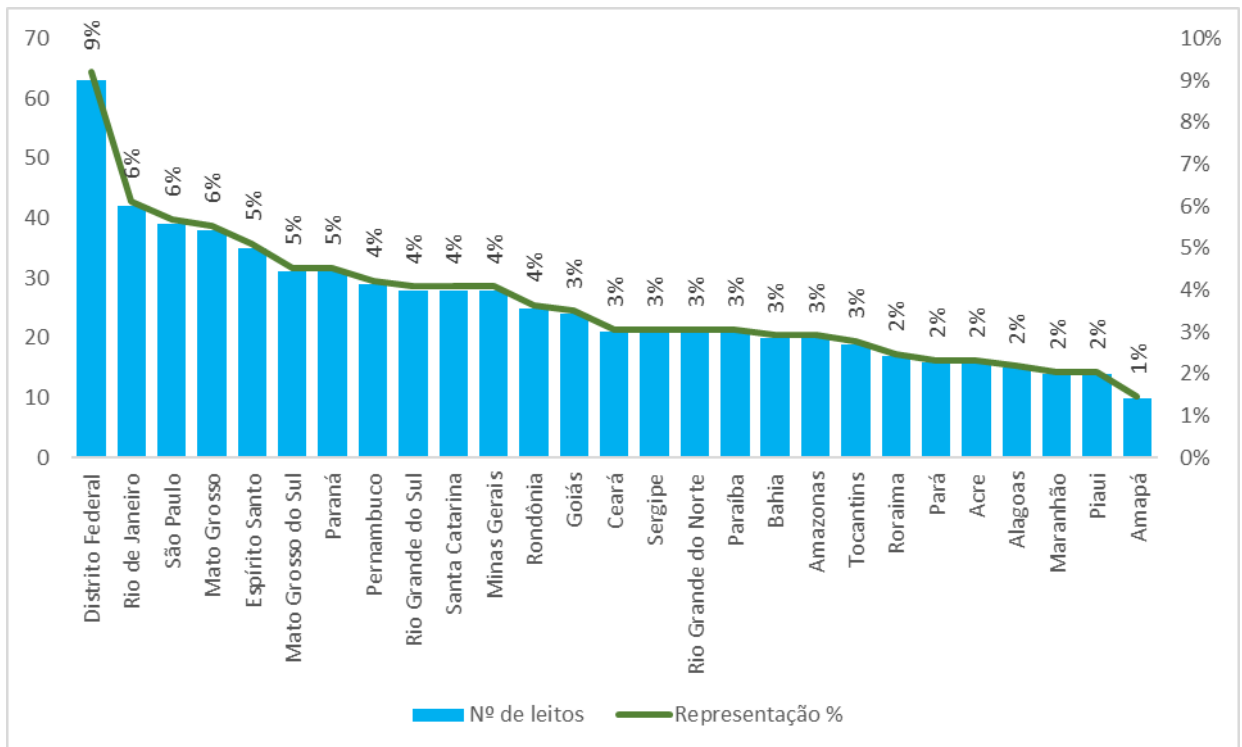
<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/01/hospital-de-manaus-confirma-quatro-vitimas-e-nega-morte-de-ala-inteira-de-pacientes.shtml>

uma proporção de 10 a 30 leitos para cada 100 mil habitantes, colocando o Amazonas com o quarto menor índice entre os estados e o Distrito Federal. Em relação ao número de médicos, em 2019, o Amazonas tinha um total de 3.655 profissionais, dos quais 2.959 eram vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (SILVA, et al, 2022). O número representa 111 médicos para cada 100 mil habitantes, ou 136 médicos do SUS para cada 100 mil habitantes, posicionando o Estado em 5º lugar em relação ao déficit de profissionais.

Um fato importante a ser ressaltado, refere-se ao número de respiradores, quando o Estado, no final de 2019, o estado contava com aproximadamente 20 respiradores para cada 100 mil habitantes, posicionando-se em 9º lugar no ranking dos estados e do Distrito Federal com os menores índices (Gráfico 4) (SILVA, et al, 2022).

Assim, dada a fragilidade da situação já apresentada pelo sistema de saúde, o Amazonas foi o primeiro estado do país a apresentar colapso na saúde pública. Diante deste cenário o ônus financeiro para o aumento dos gastos com saúde foi arcado pelo governo estadual, considerando suas atribuições intermediárias entre a União e os municípios, focando na regionalização e na complementaridade dos serviços de saúde.

Gráfico 4 – Número de respiradores a cada 100 mil habitantes por unidade da Federação - 2019

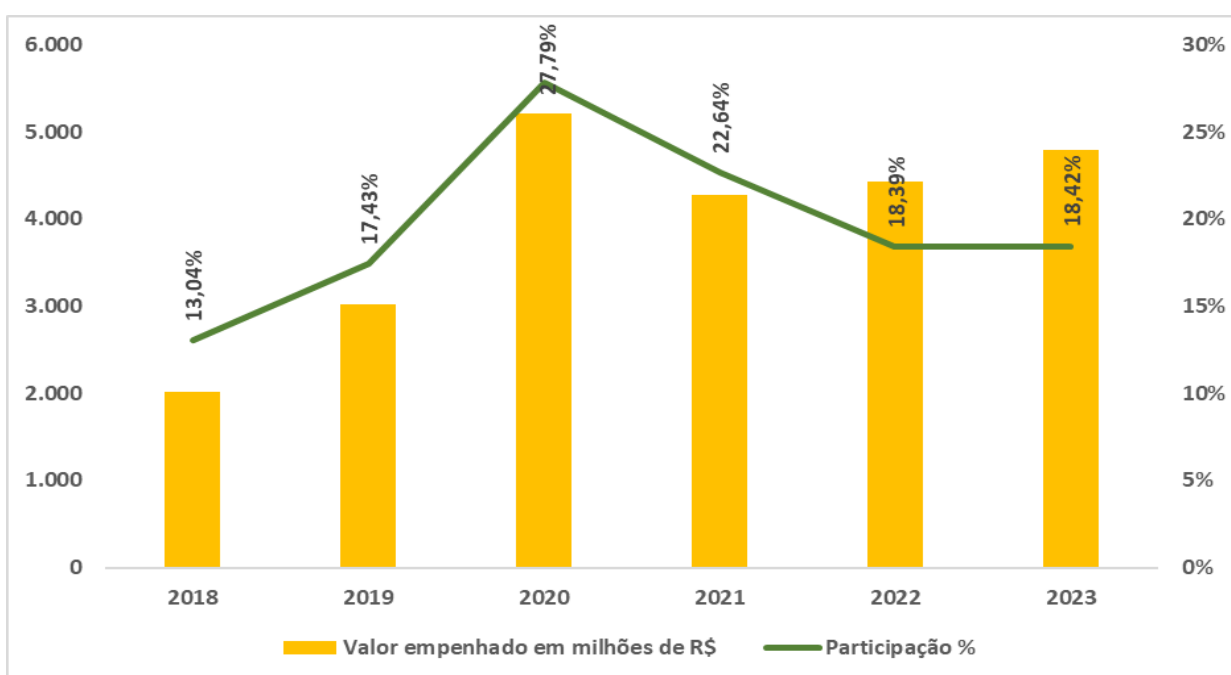


Fonte: IBGE 2020

De acordo com dados da Secretaria de Estado da Saúde (SES, 2021), a oferta de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) adulto no Amazonas cresceu 154%, no período de janeiro de 2019 a abril de 2021. O total de leitos de UTI saltou de 190, em dezembro de 2018, para 483, em abril de 2021, conforme dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), levantados pela SES-AM. Considerando apenas o período de início da pandemia no estado, em março de 2020, o número de leitos de UTI saltou de 230 para 483, um aumento de 110%, no período de um ano e um mês. Medidas que geraram uma forte pressão sobre o orçamento público (AMAZONAS, 2021).

No tocante ao estado de calamidade pública e sua decretação da pandemia do novo coronavírus, Almeida e Dias (2021) relata que muitos federativos passaram a editar atos administrativos, em forma de decreto, a fim de determinar a situação de crise sanitária e emergencial, em face do avanço da doença pelo País. Para conferir respaldo legal às medidas de combate a pandemia foi publicada a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, incluindo a adequação orçamentária (Brasil, 2020). Avaliando as despesas empenhadas pelo Governo do Estado correspondendo ao período de 2018 a 2023, pré e pós pandemia, referente ao orçamento fiscal e orçamento da seguridade social, observa-se o crescimento do percentual empenhado do orçamento.

Gráfico 5 - Orçamento fiscal e orçamento da seguridade social



Fonte: Portal da Transparência do AM

Por força constitucional, os Estados devem aplicar anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos, art. 198, §2º, inciso II da CF/88. Assim, do orçamento aprovado para o exercício de 2018, 13,04% se referem a valores empenhados na função saúde. Estes gastos são elevados gradativamente até que em 2020, primeiro ano da pandemia do COVID-19, o valor empenhado chega a 27,79% do orçamento total do Estado, mais que o dobro do mínimo constitucional. Em anos seguintes, o percentual reduziu, chegando a 18,42% no ano de 2023.

Quanto à discriminação dos gastos da função saúde, por Grupo de Despesa, a partir dos dados extraídos da Transparência Pública, nota-se o crescimento das despesas empenhadas a partir de 2020 (Tabela 6 e 7).

Tabela 6 - Despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas

Variáveis	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pessoal e Encargos Sociais	900	984	2.475	1.257	1.409	1.478
Outras Despesas Corrente	1.878	1.937	2.578	2.901	2.888	3.254
Investimentos	45	91	155	116	128	52
Total	2.823	3.012	5.208	4.274	4.425	4.784

Fonte: Portal da Transparência do AM

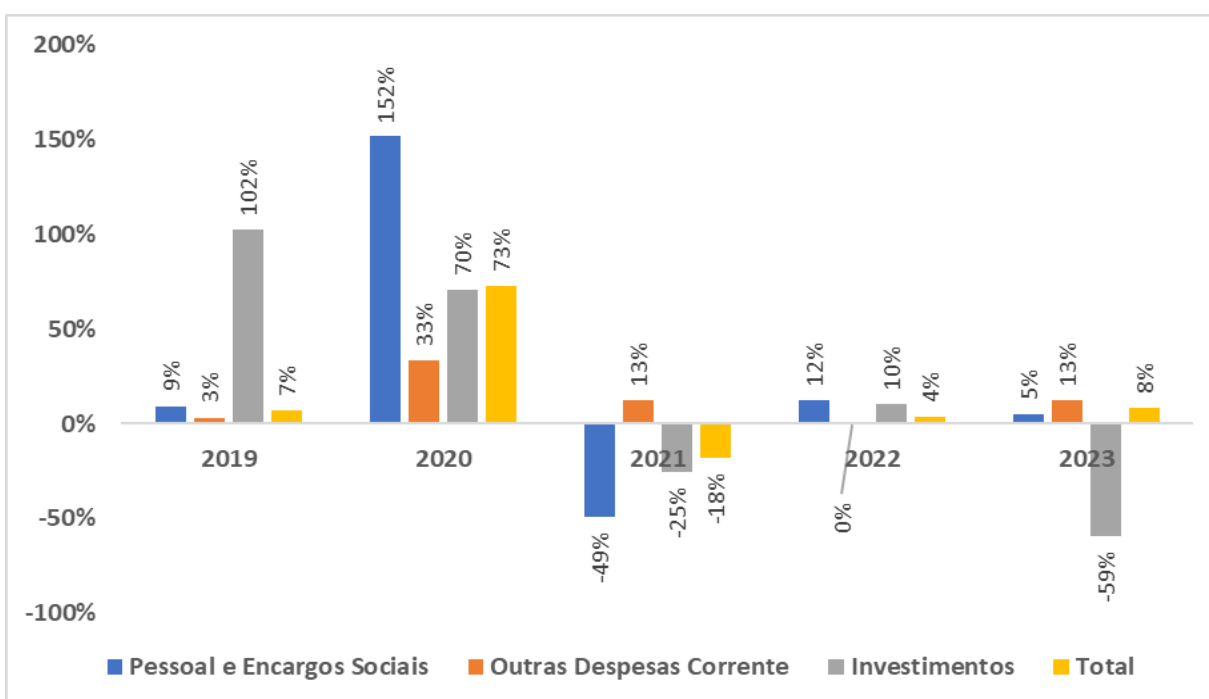
Tabela 7 – Participação percentual das despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas

Variáveis	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pessoal e Encargos Sociais	32%	33%	48%	29%	32%	31%
Outras Despesas Corrente	67%	64%	50%	68%	65%	68%
Investimentos	2%	3%	3%	3%	3%	1%

Considerando o ano anterior como referência, observa-se a representatividade do crescimento das despesas em 2020. A despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais passa de um crescimento de 9,40% em 2019 para 152% em 2020. Apesar da queda nos próximos anos, a magnitude dos valores manteve no mesmo patamar de 2020 (Gráfico 6).

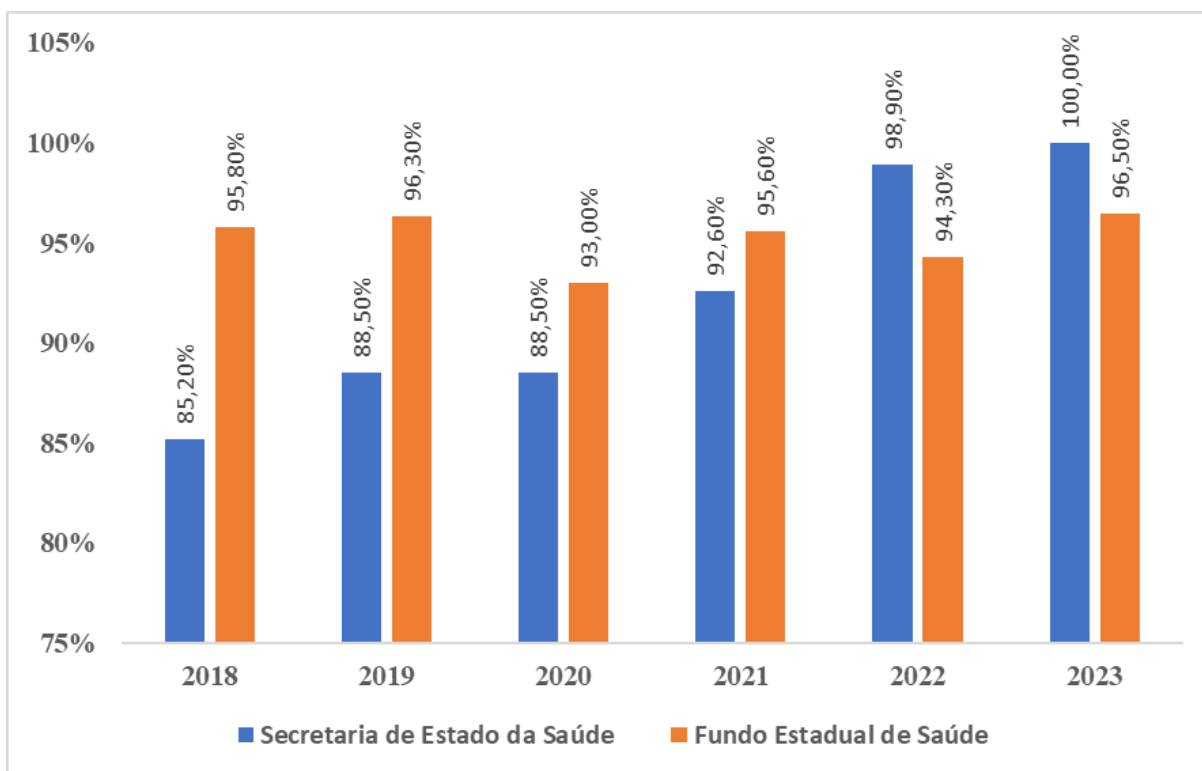
Quanto aos valores empenhados relacionados a Outras Despesas Correntes, verifica-se em 2019, um discreto aumento de gastos de 3% em comparação a 2018. Em 2020, primeiro ano de pandemia, os valores empenhados subiram 33% em comparação ao ano anterior, tendência seguida em 2021 com aumento médio de 13%. Em 2022, observa outra queda em torno de 1% nos gastos com despesas correntes, situação revertida em 2023, alcançando o patamar anterior. Por fim, os Investimentos em saúde tiveram um aumento na ordem de 102% em 2019 e 70% em 2020, havendo redução em 2021. Em 2022 os investimentos apresentaram crescimento de 9%, seguido de queda de 59% em 2023, período posterior à crise sanitária.

Gráfico 6 – Evolução das despesas empenhadas na função saúde no governo do estado do Amazonas



Avaliando as Prestações de Contas Anuais do Estado do Amazonas, a maior parte dos recursos na área da saúde foram direcionados à Secretaria de Estado de Saúde (SES-AM) e ao Fundo Estadual de Saúde (FES-AM). Considerando apenas os anos de 2020 e 2021, ápice pandêmico, foram destinados 51,34% e 71,68% do orçamento total da saúde do Estado para os referidos órgãos. Avaliando os valores empenhados, liquidados e pagos entre os anos de 2018 e 2023, observa-se que em média mais de 95% do orçamento empenhado fora liquidado e pago pela SES/AM. Nessa mesma situação encontra-se o FES/AM, considerando os anos de 2018 a 2023, em média, mais de 93% do orçamento empenhado fora liquidado e pago (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Percentual dos valores anuais empenhados e pagos pelo SES-AM e FES-AM



Fonte: Portal da Transparência do AM

4.3 - Judicialização, princípios federativos, repartição de competências à luz da Teoria da Justiça e da Teoria das Circunstâncias Excepcionais.

Conforme Carvalho et al. (2022), nas últimas três décadas, houve significativas mudanças nas dinâmicas entre a União, os Estados e os Municípios no campo da saúde, em razão de notável descentralização de políticas públicas. Essas transformações refletiram-se na reconfiguração das atribuições federativas, na reorganização e administração dos serviços de saúde, bem como na formulação, execução e avaliação de políticas e programas, além de impactarem diretamente o financiamento e o processo decisório.

Estas décadas foram marcadas por uma grande transferência de competências da esfera federal para estes entes, principalmente após a Constituição Federal de 1988, ao conferir-lhes a responsabilidade operacional pela gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) em seus respectivos territórios. Enquanto isso, as instâncias centrais concentraram-se na formulação, apoio à implementação e avaliação de políticas e programas considerados de grande importância.

Os avanços e obstáculos da descentralização no Brasil são amplamente discutidos na literatura acadêmica. Viana, Fausto e Lima (2003) analisam como a descentralização no âmbito do SUS promoveu uma maior autonomia para os entes federados, mas também

expuseram disparidades regionais em termos de infraestrutura e recursos humanos. Paim e Almeida Filho (1998) destacam que, embora a municipalização da saúde tenha sido um passo importante para a democratização do acesso aos serviços, ela também revelou a necessidade de políticas de apoio e capacitação contínua para os gestores locais.

Essa nova configuração federativa redefiniu substancialmente a natureza das relações intergovernamentais no setor da saúde. Como resultado, o tradicional padrão vertical de interações entre as três esferas, característico de modelos federalistas mais centralizados que predominavam no início dos anos 90, foi gradualmente substituído por uma governança mais cooperativa, segundo Carvalho (2022).

Além disso, essa nova configuração favoreceu a interdependência entre as esferas de governo, essencial para a coordenação das políticas de saúde e para a eficácia na implementação das ações do SUS, promovendo uma maior articulação e sinergia entre as diferentes instâncias governamentais (VIANA et al., 2002). A partir dessas mudanças na configuração federativa voltadas para as relações intergovernamentais no setor da saúde pública.

Diante do um novo cenário no contexto pandêmico, a cooperação entre os entes passou a ser questionada. Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento, que as medidas estabelecidas pelo Governo Federal, através da Medida Provisória Nº 926/2020, para lidar com o novo coronavírus não excluam a competência compartilhada, nem a capacidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios de tomar medidas normativas e administrativas tendo em vista a competência compartilhada para legislar sobre saúde pública (STF, 2020).

Avaliando as demandas relacionadas à Covid-19 no Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, constatou-se que dos 206 processos analisados, em 8 (3,88%) demandas reconheceu-se a ilegitimidade passiva do município de Manaus, ao ser demandado pelos autores acerca de indenização por má prestação de serviço em clínicas de Serviço de Pronto Atendimento (SPA) ou para o fornecimento de leitos de unidade de terapia intensiva (UTI).

Pelo regramento contido na Lei nº 8.080/90, referente as normas regulamentadoras do Sistema Único de Saúde - SUS, o Estado é o ente responsável por unidades próprias de saúde, como hospitais estaduais e institutos especializados, oferecendo um serviço de maior complexidade, como exigem as unidades de terapia intensiva e as clínicas de Serviço de Pronto Atendimento (SPA) (BRASIL, 1990). Aos municípios, ainda por força legal, compete a prestação dos serviços de saúde de atenção básica, por meio das unidades básicas de saúde

(UBS) e equipes de saúde da família, razão pela qual a ilegitimidade passiva do município de Manaus nas demandas mencionadas foi acertadamente reconhecida.

Outra situação recorrente nos processos relacionados à Covid-19 no estado do Amazonas, relaciona-se aos desdobramentos da Ação Civil Pública nº 1000577-61.2021.4.01.3200 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 756 - STF. Os hospitais de Manaus colapsaram devido ao desabastecimento de oxigênio no tratamento de Covid-19, momento em que as unidades de saúde estavam superlotadas devido a nova variante do vírus.

A empresa contratada pelo Estado para o fornecimento de oxigênio hospitalar, informou ao governo do Estado, em 11 de janeiro de 2021, que a demanda por oxigênio estava seis vezes maior se comparada ao ano de 2020. Mesmo havendo comunicação ao Governo Central a ampliação não foi atendida e devido à falta de oxigênio e à superlotação, 542 pacientes foram evacuados em aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para hospitais localizados em 16 Estados. A operação teve início em 15 de janeiro e continuou até 10 de fevereiro (G1, 2022).

Ainda em virtude desse cenário, como evidenciado, foram ajuizadas muitas demandas para obtenção de leito de unidade de terapia intensiva e para obtenção de oxigênio hospitalar, além de demandas que foram posteriormente ajuizadas para obtenção de indenização por danos morais pelas vítimas de Covid-19 em função deste cenário.

Na decisão dos Ministros do STJ, ficou determinado a competência da 1ª Vara Cível da Seção Judiciária do Amazonas, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, todas as decisões relacionadas ao fornecimento de oxigênio para o Estado durante a situação de crise. Dos 206 processos examinados, em 7 processos foram declinadas a competência para a 1ª Vara Cível da Seção Judiciária do Amazonas, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Ressalta-se que em 1 (um) processo, o Estado demandou tutela provisória de urgência para o fornecimento de oxigênio; em outro processo a autora requereu internação em leito de unidade de terapia intensiva em outro Estado. Cita-se mais 1 (um) processo em que o autor requereu vacinação prioritária da covid-19 para pessoas com deficiência e em outros 4 (quatro) processos os autores requereram indenização por danos morais em razão de falecimento de familiar pela negligência estatal ante o desabastecimento de oxigênio hospitalar.

A respeito da transferência de pacientes para outros estados da Federação pela Força Aérea Brasileira (FAB) e a responsabilidade da União pela sua inércia quanto à informação do iminente desabastecimento de oxigênio no Estado, verificou-se que 6 dos 7 processos tiveram

seu declínio de competência para a Justiça Federal com base na jurisprudência. Quanto à demanda de vacinação, o declínio de competência para a Justiça Federal foi justificado com base no texto constitucional, considerando que a União é responsável pela gestão de programas de abrangência nacional, como o Programa Nacional de Imunizações (PNI) e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Para Siqueira (2015) a distribuição de competências, para que seja satisfatória e eficiente, é orientada pelo princípio da prevalência do interesse. Na esfera da União, o interesse preponderante é o interesse geral, de alcance nacional; nos estados, predomina o interesse regional; enquanto nos municípios, destacam-se os assuntos de interesse local. Além disso, o interesse local está intimamente ligado à eficácia na prestação dos serviços públicos.

Em relação às demandas judiciais do TJAM, reforçou-se as determinações da repartição de competência entre os entes federativos, a partir do entendimento de que cada Ente é responsável pela esfera que coordena. Coube ao Município as demandas relacionadas à prestação dos serviços de saúde de atenção básica; ao Estado, as demandas relacionadas à prestação de serviços de saúde de maior complexidade, como o fornecimento de leitos de unidade de terapia intensiva; e a União, as demandas voltadas à indenização pelas consequências causadas pela sua inércia quanto à informação do iminente desabastecimento de oxigênio no Estado do Amazonas, à transferência de pacientes para outros estados da Federação e ao plano nacional de vacinação emergencial.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, que reafirmou a gravidade da emergência provocada pela pandemia da Covid-19, com o objetivo de garantir a proteção à saúde e à vida através da implementação de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para fortalecer as atividades do Sistema Único de Saúde (SUS) (Carvalho, et al, 2022).

Essa decisão destacou que os entes federativos possuem direitos originários de soberania igualmente importantes ao governo nacional, evidenciando a necessidade de ampliação da cooperação entre os três poderes como um instrumento essencial e facilitador dos mecanismos constitucionais que sustentam o equilíbrio institucional e garantem a manutenção da harmonia e independência entre os poderes fundamentais para enfrentar a pandemia e fortalecer o federalismo.

4.3.1. Judicialização da saúde à luz da Teoria das Circunstâncias Excepcionais e da Teoria da Justiça.

A imprevisibilidade da pandemia do coronavírus impactou o planeta, tornando necessária a obtenção de uma variedade de bens e insumos, a fim de atender às demandas impostas pela emergência de saúde pública internacional. No Brasil, foram estabelecidos, de maneira jurídica e administrativa, procedimentos especiais nos diferentes entes administrativos.

Em função disso, destaca-se os regramentos legais elaborados pelo Governo do Estado, destacando-se, para fins de análise à luz da teoria das circunstâncias excepcionais, a Lei Complementar nº 205 de 31/03/2020, que estabeleceu a não inclusão das despesas em serviços de saúde para efeitos de limitação do teto de gastos públicos. Foi determinado também que o saldo da conta única do Tesouro Estadual, existente em 31 de dezembro de 2019, seria utilizado para cobrir os déficits financeiros provenientes da fonte de Recursos Ordinários.

Entende-se que houve a previsão quase que ilimitada para gastos com saúde, ante a situação de emergência sanitária, sem que incorresse em ilegalidade, tratando-se de clara manifestação da flexibilidade concedida à administração pública em meio a circunstâncias excepcionais.

Ainda, destacam-se os decretos de fechamento do comércio e de definição de serviços essenciais. O Decreto nº 42.099, de 21 de março de 2020 determinou a suspensão das atividades comerciais, especialmente aquelas que envolvem serviços e locais com aglomerações, pelo período de 15 dias. Em seguida, o Decreto nº 42.106, de 24 de março de 2020, definiu os estabelecimentos comerciais e serviços essenciais que poderiam continuar operando sem interrupção. Atesta-se que uma interferência desta magnitude do Poder Público no comércio privado só poderia ser justificada pelo estado de apreensão mediante a pandemia de coronavírus e a necessidade de adotar medidas que amenizassem o contágio da doença.

Avaliando os dados da pesquisa, em confronto com a Teoria das Circunstâncias Especiais, extraiu-se das contestações do município de Manaus e do estado do Amazonas, alguns achados.

Primeiramente, ressalta-se a ação popular de nº 0674285-26.2020.8.04.0001, visava a garantir a continuidade do pagamento da bolsa auxílio a estagiários, que, em tutela de urgência, pediu a suspensão de uma medida estabelecida pelo Decreto N.º 4.792/20, que instituiu um plano de contingenciamento, resultando na demissão de 1,1 mil estagiários dos quadros da Prefeitura de Manaus.

Em contestação, o Município argumentou pela inadequação da via eleita, visto tratar-se de demanda que pleiteia direitos individuais homogêneos e não direitos difusos de pessoas indeterminadas, ao que se adequa a ação popular.

No mérito, a Procuradoria Geral do Município discorreu sobre as dificuldades na manutenção das receitas no período pandêmico; argumentou que não se tratava unicamente da demissão de estagiários, mas da supressão de cargos submetidos às normas do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e, ainda, ressaltou que não havia norma legal que obrigasse o Município a manter percentual específicos de estagiários ou servidores junto ao órgão, sendo necessário atender aos princípios da conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Em sentença, o juízo acolheu a preliminar de ilegitimidade da via eleita, visto não se tratar de hipótese do remédio constitucional da ação popular, julgando o processo extinto sem resolução do mérito. Todavia, diante da argumentação utilizada pela Prefeitura de Manaus, é possível atrelar os argumentos utilizados à teoria das circunstâncias excepcionais, visto que foram pautados nas consequências que a situação emergencial da pandemia de Covid-19 acarretou na receita do Município e na necessidade de contingenciamento para manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Ainda sobre a teoria constatou-se sua aplicação em 31 ações em que o município de Manaus e, principalmente, o estado do Amazonas são demandados para (i) internação em leito de UTI; ou (ii) ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular; (iii) indenização por danos morais; ou (iv) indenização por danos morais e materiais; ou (v) medicamentos; ou (vi) outras causas. Dos 31 processos, em 24, o demandado é unicamente o Estado; em 3, o demandado é o município e em 4, os demandados são tanto o Estado quanto o município.

Observou-se que 2 dos 4 processos em que o polo passivo é composto pelo Estado e pelo município, tiveram sua extinção em decorrência do falecimento da parte autora, motivo pelo qual a fundamentação da sentença não discorreu sobre a teoria das circunstâncias excepcionais, alegada na contestação dos entes, utilizou-se somente das razões processuais.

Contudo, no processo nº 0610395-79.2021.8.04.0001, o qual tratou inicialmente de disponibilização de leito de UTI, é possível observar a melhor argumentação dos entes segundo a referida teoria. Nos mencionados autos, em razão do agravamento do estado de saúde da autora, decorrente do acometimento de Covid-19, a família procedeu com a internação em hospital particular e solicitou o ressarcimento dos valores perante o Estado e o município. Este último, em sede de contestação alegou ilegitimidade passiva, o que foi

acolhido em decisão interlocutória, considerando que o ente não dispunha do aparato hospitalar para disponibilizar leitos de UTI.

O Estado, por sua vez, argumentou preliminarmente pela perda superveniente do interesse de agir, em virtude da opção da autora pela rede privada. No mérito, alegou impossibilidade de custeio de tratamento realizado em hospital particular e a necessidade de aplicação da tabela do SUS de valores para quantificação da indenização. Para justificar a impossibilidade do custeio, aduziu que os desafios de prestação da saúde foram potencializados em razão da crise sanitária instalada no Estado, sendo necessário que fosse observado o Plano de Contingência Estadual para Infecção Humana pelo novo Coronavírus.

Ressaltou-se também a necessidade de obediência à fila de regulação de leitos posta, para respeitar a entrega isonômica da prestação de saúde aos usuários no momento de extrema limitação de recursos materiais e humanos. Tais argumentos coadunam-se com a teoria das circunstâncias excepcionais.

Em sentença, a 3ª Vara da Fazenda Pública do Estado decidiu o litígio favoravelmente à família da autora, que foi habilitada no polo ativo em razão do falecimento da demandante. O Estado foi condenado a ressarcir a família pelos valores pagos, além de custear o tratamento junto ao hospital particular, tendo como parâmetro a Tabela SUS com acréscimo de 20% ou outra tabela vigente. O fato de o Poder Judiciário acatar a fundamentação do Estado para utilização da Tabela SUS como parâmetro, demonstra a preocupação em minorar o impacto sobre o ente público, a exemplo da teoria das circunstâncias excepcionais.

Ainda quanto aos processos em que os dois entes figuram como demandados, o processo de nº 0657137-02.2020.8.04.0001 versou sobre ação civil pública interposta pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas com o objetivo de compelir o Estado e o município, além de outros órgãos vinculados aos entes, a adotar uma série de medidas destinadas ao combate de Covid-19, envolvendo, em síntese, a criação de “Comitê Específico de Apuração, Análise, Certificação e Divulgação de Dados da Infecção Covid-19”; ampliação do número de testes; padronização de diagnósticos; revisão de números de casos suspeitos e de óbitos; a imposição dos mesmos métodos de testagem e diagnóstico aos estabelecimentos privados de saúde; além de outros pedidos relacionados.

Em contestação, os entes demandados fundamentaram sua defesa na inadequação da via eleita, na impossibilidade de deferir liminar satisfativa contra a fazenda pública estadual; na impossibilidade financeira e técnica para adotar as medidas pleiteadas, o que impactaria

gravemente os recursos públicos durante a pandemia; na impossibilidade de o judiciário adentrar no mérito administrativo; afronta ao princípio da separação de poderes.

Neste cenário aponta-se para a aplicação da teoria das circunstâncias excepcionais quanto a impossibilidade financeira e técnica para adoção das medidas pleiteadas, visto que impactaria gravemente os recursos públicos durante a pandemia, os quais, já se encontravam escassos devido a diminuição da arrecadação em período de crise sanitária. Em sentença, o juízo acolheu os fundamentos dos Entes conforme a contestação, aliando-se à teoria das circunstâncias excepcionais e demais fundamentos.

No que tange aos três processos em que o Município de Manaus é demandado, estes versaram sobre indenização por danos mais e ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular, em virtude da negativa de atendimento dos beneficiários do Serviço de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Município de Manaus - MANAUSMED por parte dos hospitais particulares.

Em contestação, o Município de Manaus alega matérias de direito administrativo e processual civil para requerer a improcedência dos pedidos, manifestando-se, em caso de condenação, pela adoção da Tabela de Preços dos Serviços MANAUSMED, como meio de resguardar o orçamento do Município nos tempos de crise sanitária.

A sentença pertinente a essas demandas julgou procedente os pedidos de ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular e improcedentes os pedidos de indenização por danos morais. As decisões judiciais reconhecem a atipicidade da situação atravessada pela sociedade na negativa de indenização por danos morais, e quanto ao ressarcimento se restringe a adoção Tabela de Preços dos Serviços MANAUSMED, como meio de preservar os recursos financeiros do Município de Manaus. Decisões em clara manifestação da teoria das circunstâncias excepcionais.

Quanto aos 24 processos em que o Estado do Amazonas é demandado, 11 versaram sobre indenização por danos morais; 8 trataram de demandas para transferência de paciente para leito de UTI na rede pública; 2, sobre ressarcimento e/ou custeio; 1, sobre fornecimento de medicamento; 1, sobre indenização por danos morais e materiais; 1, sobre outras causas. Das 11 demandas de indenização por danos morais, 5 foram improcedentes, tendo o juízo decidido a favor do Estado do Amazonas, de acordo com a teoria das circunstâncias excepcionais e ausência de ato ilícito que demonstrasse dano moral.

Em relação a esses processos, destaca-se o de nº 0667563-39.2021.8.04.0001, que trata de indenização por morte ante a suposta ausência de tratamento adequado para Covid-19 na rede pública, tendo o falecimento ocorrido em fevereiro de 2021. Em virtude de o

falecimento ter se passado em um período de superlotação dos hospitais públicos, ainda em decorrência da crise de oxigênio de janeiro daquele ano, o Estado do Amazonas também argumenta pelo reconhecimento do estado de força maior ante o colapso do sistema de saúde, motivo pelo qual não poderia ser responsabilizado por quaisquer danos causados, o que fora acolhido pelo juízo.

Em outros 4 processos, o juízo decidiu em consonância com a fundamentação do Estado, pelo declínio de competência para a Justiça Federal, em razão da inclusão da União na demanda, considerando o contexto do colapso de oxigênio no Estado do Amazonas em 2021 e a responsabilidade da União pela negligência no abastecimento do insumo.

Em um processo, apesar das alegações do Estado de contingenciamento, excepcionalmente em tempos de pandemia, para improcedência do pedido, o juízo julgou o processo extinto sem resolução do mérito por ausência de interesse processual, visto que deixou de providenciar diligências.

Na última demanda de indenização por danos morais pertinente à teoria das circunstâncias excepcionais, em contestação, o Estado reconheceu o dano moral, tendo argumentado, além dos fundamentos de processo civil e direito administrativo ordinário, acerca do impacto da pandemia nos cofres públicos e no arrecadamento do Estado no sentido de demonstrar que uma condenação em danos morais poderia comprometer ainda mais a prestação de serviços essenciais; subsidiariamente, o Estado do Amazonas recorre ao pedido de estabelecimento dos parâmetros de indenização do SUS para minorar os danos em caso de condenação. A demanda foi julgada procedente, sendo minorado o valor indenizatório de acordo com os parâmetros do SUS, de modo a resguardar os recursos financeiros do Estado.

Nos casos de internação e ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular, o Estado do Amazonas fundamentou seus argumentos da mesma maneira descrita na contestação proveniente dos autos de nº 0610395-79.2021.8.04.0001, ou seja, discorreu acerca da (i) impossibilidade de custeio de tratamento realizado em hospital particular pelo Estado do Amazonas; (ii) a imprescindibilidade de obediência à fila de regulação de leitos posta; e (iii) subsidiariamente, a necessidade de aplicação da tabela do SUS de valores para quantificação da indenização.

Cumprindo ainda notar que em uma demanda de ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular o juízo decidiu pela procedência do pedido, sem resguardar o Estado acerca da aplicação da tabela do SUS.

Quanto à demanda de fornecimento de medicamento, o Estado alegou desabastecimento nacional em virtude da pandemia de coronavírus, além da inexistência de

eficácia comprovada para tratamento da doença através do medicamento solicitado. Em sentença, homologou-se o pedido de desistência da parte, razão pela qual a fundamentação da decisão não adentrou ao mérito da teoria das circunstâncias excepcionais alegada pelo Estado.

Quanto a única ação de indenização por danos morais e materiais, pleiteada em virtude de falecimento de mantenedor do lar por razão de ineficácia do atendimento público de saúde, o Estado, em defesa, fundamentou acerca da inexistência de ato ilícito, da força maior, dos impactos financeiros da indenização sobre o orçamento do Estado no período pandêmico e sobre a necessidade de aplicação da tabela do SUS de valores para quantificação da indenização, em decisão terminativa, o juízo acolheu o pedido de aplicação da tabela do SUS para quantificação da indenização.

Por fim, em ação popular de nº 0654778-79.2020.8.04.0001, o autor pugnou pela nulidade de contrato milionário do Estado do Amazonas com empresas de propaganda e publicidade, requerendo ainda que a verba referente ao contato fosse destinado ao enfrentamento da pandemia de covid-19. Em contestação, o Estado do Amazonas informou que as verbas destinadas a propaganda e publicidade eram voltadas, entre outras, para divulgação de políticas informativas de enfrentamento à covid-19, diante do cenário excepcional o qual o Estado atravessava, de forma que os gastos se faziam necessários diante do contexto pandêmico. Além do mais, o Estado aduziu que o objeto da ação popular não seria de competência do Poder Judiciário, visto que adentrava a autonomia do ente público. Em sentença, o juízo decidiu pela improcedência da demanda, em consonância com os argumentos do Estado.

Foram objetos deste estudo 206 processos, dentre estes houve Contestação do Estado em 92. Para fins de melhor compreensão e análise das variáveis Causa de Pedir, Contestação e Sentença, os dados foram categorizados e distribuídos de acordo com a Tabela 8.

Tabela 8 - Relação entre variáveis Causa de Pedir x Contestação x Fundamentos da Sentença

Pedidos com constestações (92)	Indenização por dano material	Indenização por danos materiais e morais	Internação e danos morais	Internação	Internação e danos morais	Medicamentos	Outras causas	Ressarcimento e/ou custeio de
CONTESTAÇÃO (92)								
Erro formal	1 (100%)			4 (9,52%)			3 (15%)	4 (36,36%)
Extinção sem resolução de mérito pois já houve cumprimento de liminar			1 (7,14)	13 (30,95%)			7 (35%)	
Extinção por resolução de mérito por falecimento da parte				13 (30,95%)	2 (100%)		2 (10%)	3 (27,27%)
Improcedência de demanda				2 (4,76%)			6 (30%)	
Teoria das Circunstâncias Excepcionais		1 (100%)	13 (92,86%)	10 (23,81%)		1 (100%)	2 (10%)	4 (36,36%)
FUNDAMENTOS DA SENTENÇA (206)								
Decínio de competência para a JF em razão da inclusão da União			4 (19,05%)				3 (6,38%)	
Desistência da ação			1 (4,76%)	7 (6,14%)	1 (20%)	2 (66,66%)	7 (14,89%)	
Extinção do processo estável a tutela				3 (2,63%)			1 (2,13%)	1 (7,14%)
Extinção sem resolução do mérito por erro formal]			3 (14,29%)	16 (14,04%)	1 (20%)		15 (31,91%)	1 (7,14%)
Extinção sem resolução de mérito por perda do objeto			2 (9,52%)	88 (77,19%)	2 (40%)	1 (33,33%)	11 (23,4%)	6 (42,86%)
Improcedência de demanda			8 (38,1%)		1 (20%)		4 (8,51%)	1 (7,14%)
Procedência da demanda	1 (100%)		1 (4,76%)				5 (10,64%)	4 (28,57%)
Procedência Parcial da demanda		1 (100%)	2 (9,52%)				1 (2,13%)	1 (7,14%)

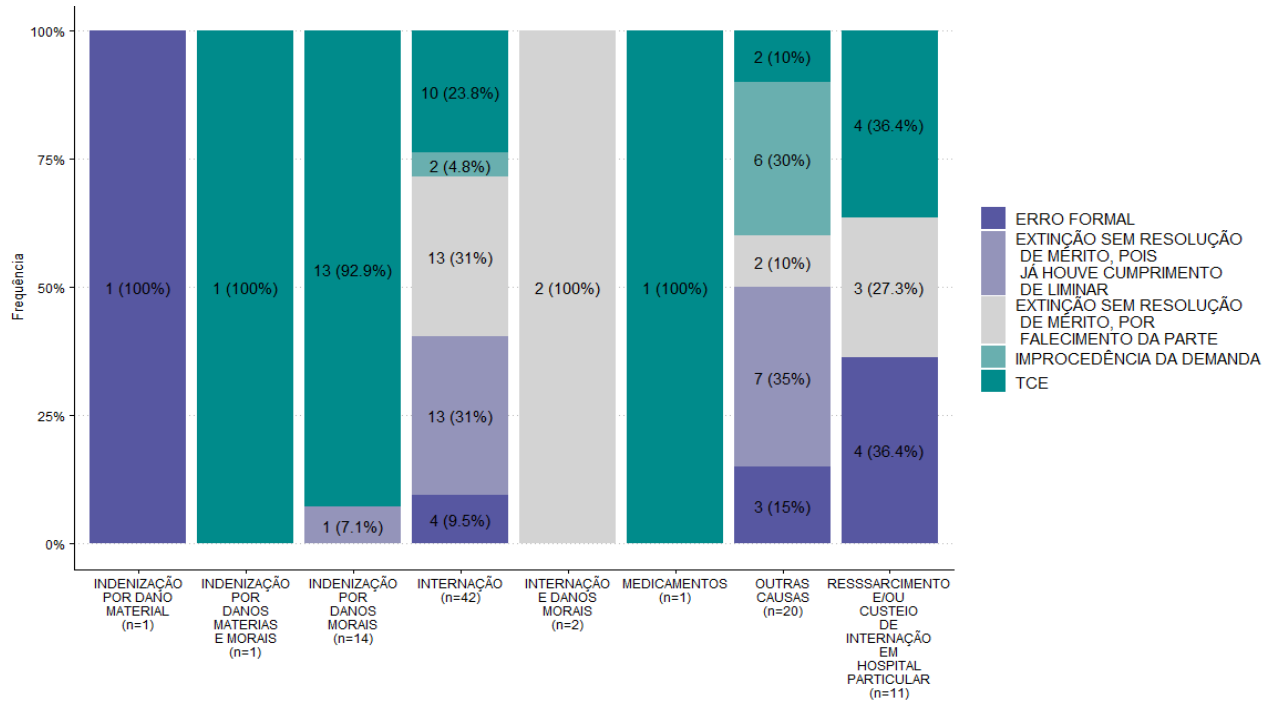
Fonte: Elaborada pelo Autor

Dos 206 processos analisados, o Estado apresenta contestação em apenas 92 deles. Em 31 contrarrazões nota-se que os principais fundamentos dos entes públicos, Município de Manaus e Estado do Amazonas, para combater os pedidos pelos quais são demandados, recaem no (i) contingenciamento de gastos em virtude da crise econômica gerada pelo necessário fechamento do comércio e isolamento social, resultando na baixa do arrecadamento dos entes públicos; e (ii) na caracterização de força maior.

Tais argumentos estão plenamente alinhados com a Teoria das Circunstâncias Excepcionais (TCE), visto que se referem às condições atípicas, anormais e de impacto significativos gerados pela pandemia de coronavírus e às ações adotadas pela Administração Pública para contornar ou minimizar os danos causados à população, sem afetar ainda mais as finanças públicas, de modo a comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos em meio ao cenário de crise de saúde que se desenrolava (CARVALHO, 2020).

Dessa forma, nota-se que o Estado, das 92 situações em que apresentou contrarrazões, se valeu de diversos argumentos. Ao se relacionar a variável Causa de Pedir e Contestação, verifica-se a distribuição contida no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Relação entre Causa de Pedir e Contestação



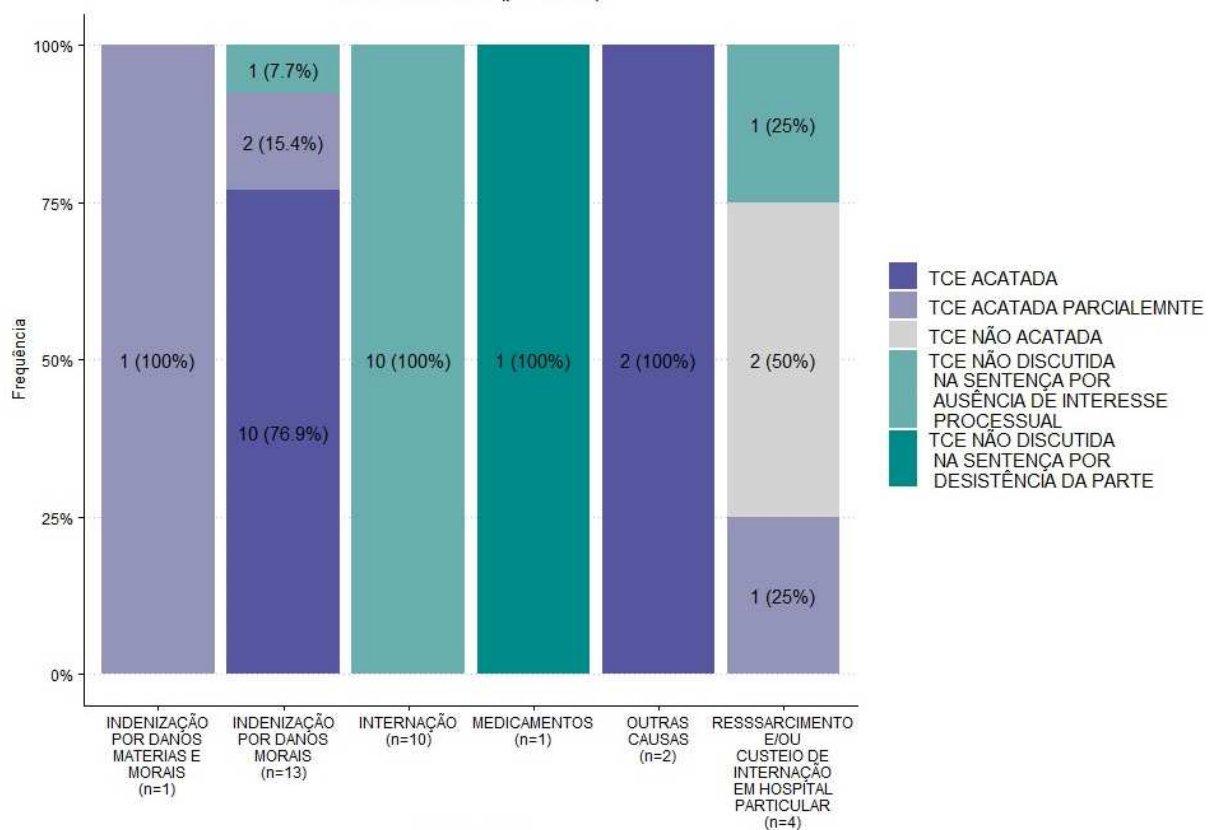
Fonte: Elaborada pelo Autor

A partir da leitura do gráfico acima, nota-se que a Teoria das Circunstâncias Excepcionais (TCE) foi utilizada na contestação realizada pelo Estado do Amazonas no único processo envolvendo a causa de pedir Indenização por Danos Morais e Materiais. Nessa mesma esteira, segue a o único processo de requisição de Medicamentos.

Já no que se refere à Indenização por Danos Morais, em 13 processos, o que representa 92,9% do total da categoria, a Administração fez o uso da TCE. Em pedidos de internação, a supracitada Teoria foi levantada em apenas 10 casos (23,8%), de um total de 42 processos. Na categoria Outras Causas, a TCE foi trazida em somente 2 situações, de um total de 10 processos naquela categoria. Por fim, em se tratando de Ressarcimento e/ou Custeio de Internação em Hospital Particular, a TCE foi ventilada em 4 situações (36,4%), de um total de 11 pedidos.

Assim, considerando que a Teoria das Circunstâncias Excepcionais (TCE) foi levantada como contrarrazão em seis espécies de Causa de Pedir, partimos então para análise das sentenças judiciais, a fim de verificar se supracitada teoria foi acatada ou não em sentenças proferidas pelo TJAM (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Relação entre Contestações que fazem o uso da TCE x Sentença Judicial



Fonte: Elaborado pelo Autor

Quanto ao único processo cuja causa de pedir se refere à Indenização por Danos Morais, o Estado contra argumentou, utilizando direta ou indiretamente a Teoria das Circunstâncias Excepcionais (TCE). Em decisão judicial, o TJAM acatou os fundamentos apresentados pela Administração.

Por outro lado, quanto à Indenização por Danos Morais, tivemos 13 processos em que o Estado fez o uso da supracitada Teoria. A qual foi acatada plenamente em 10 oportunidades, o que representa 76,9% do total da categoria. Em apenas 2 situações (15,4%), a TCE foi acatada parcialmente e em apenas 1 processo (7,7%) a TCE, embora levantada nos autos, não chegou sequer a ser discutida em sentença por ausência de interesse processual.

Quanto à causa de pedir Internação, o Estado se valeu da Teoria em todos os 10 processos que contra argumentou. Quanto às decisões proferidas pelo TJAM nesta categoria, em todas elas, a TCE não chegou a ser discutida na sentença por ausência de interesse processual. Em processos categorizados como Outras Causas, 2 situações, o Estado também levantou o argumento da excepcionalidade da situação para se negar ao cumprimento de obrigações. Os argumentos foram plenamente acatados pelo Judiciário Estadual nos dois únicos processos assim categorizados.

Por fim, houve 4 pedidos de Ressarcimento e/ou Custeio de Internação em Hospital Particular em que o Estado se valeu da Teoria das Circunstâncias Excepcionais (TCE) em seus contra argumentos. Em 2 ocorrências (50%), a TCE não foi acatada pelo Judiciário. Em apenas uma situação (25%) a teoria foi acatada parcialmente e em um outra ocorrência (25%) a TCE não chegou a ser discutida em sentença por ausência de interesse processual.

Assim, considerando o universo de 206 processos objetos deste estudo, o Estado contestou em apenas 92 situações e em apenas 31 processos fez o uso da Teoria das Circunstâncias Excepcionais. Sendo tal teoria plenamente acatada em 12 situações, o que significa 38% do total; acatada parcialmente em 4 processos (12,9%); não sendo acatada em apenas 2 ocorrências, o que significa 6,4% do total de processos que fizeram o uso da teoria. Por outro lado, nota-se que em 13 ocorrências, a sentença judicial sequer chegou a discutir a teoria, seja por ausência de interesse processual ou por desistência da parte.

4.3.2. Judicialização das demandas na pandemia à luz da Teoria da Justiça.

A pandemia da COVID-19 revelou e ampliou desigualdades sociais, econômicas e de saúde em várias partes do mundo. No Brasil não foi diferente, o estado do Amazonas se destacou como um caso crítico, devido às suas características geográficas e demográficas singulares, além de uma precária rede de saúde pública, conforme já evidenciado neste trabalho.

Considerando a base da Teoria da Justiça relacionada ao princípio da liberdade igual, que garante a cada indivíduo o direito a um sistema completo de liberdades básicas compatíveis para todos, o princípio da diferença, que estabelece que desigualdades sociais e econômicas devem ser organizadas de maneira a beneficiar os menos favorecidos e a assegurar igualdade de oportunidades, a análise destes princípios serão aplicados ao contexto da pandemia da Covid-19 no estado do Amazonas evidencia desafios e falhas significativas em atender aos princípios desta teoria.

A aplicação dos princípios de justiça no contexto da saúde, conforme a adaptação realizada por Daniels (2008) da teoria de Rawls, destaca que a distribuição equitativa de recursos de saúde deve ser orientada pelos princípios de liberdade, diferença e igualdade de oportunidades. A liberdade igual implica acesso equitativo a serviços de saúde, informação e medidas preventivas.

No Amazonas, a pandemia destacou uma profunda desigualdade nesse acesso. Dados do IBGE (2019) indicam que a falta de infraestrutura hospitalar adequada e a escassez de profissionais de saúde, conforme já evidenciado neste trabalho, tornaram o enfrentamento da

pandemia extremamente desafiador. Em Manaus, a capital, hospitais enfrentaram colapsos, com falta de oxigênio e leitos, evidenciando a violação do princípio das liberdades básicas.

Na Teoria da Justiça propõe-se que as desigualdades são justificáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. Daniels (2008) amplia essa perspectiva, argumentando que a saúde, apesar de sua não inclusão explícita na Teoria como um bem primário social, deve ser considerada essencial para garantir a equidade nas oportunidades de vida. Assim, no contexto das internações hospitalares, todos os pacientes, independentemente de sua origem social ou econômica, devem ter igual acesso ao atendimento médico necessário, evitando-se qualquer forma de discriminação que não seja baseada em critérios médicos e de necessidade (PARANHOS, et. al. 2018).

Além disso, o autor reforça que as instituições de saúde têm a obrigação moral de proteger a saúde dos indivíduos, visto que esta é crucial para o exercício pleno das liberdades e oportunidades. Portanto, as políticas de internação hospitalar devem assegurar que nenhum indivíduo seja priorizado ou discriminado injustamente, garantindo que todos tenham acesso igualitário às liberdades básicas, incluindo o direito à saúde, conforme o princípio da justiça como equidade.

Avaliando os 206 processos de judicialização, destacam-se apenas 10 demandas, cujo fundamento da contestação da Administração Pública repousa, entre outros argumentos, na aplicação direta da Teoria da Justiça, mais especificamente no princípio da equidade. Em 9 dessas demandas foram solicitados “internação” e em 1 demanda, fora requerido o “ressarcimento e/ou custeio de internação em hospital particular”. Nestes processos Administração Pública contesta com base na necessidade de se respeitar uma “fila de leitos”. Trata-se da observância das regras de regulação de leitos, dos respectivos critérios de admissão e das prioridades de atendimentos em unidade de tratamento intensivo. Tais especificidades técnicas somente podem ser valoradas pelo médico intensivista, conhecedor dos demais casos que compõem a fila de usuários.

A fila de leitos, em todos os 10 processos, tem como base normativa a Resolução nº 2.156/2016 do Conselho Federal de Medicina, a qual traz balizas para enfrentamento dessa questão, prestigiando-se critérios técnicos, que seguem orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e estão embasados em medidas racionais e em medicina baseada em evidência, para aplicação em situações de escassez de recursos, o que ora se observa neste sinistro pandêmico (BRASIL, 2016).

Em apenas uma demanda, autos de nº0605853-18.2021.8.04.0001, o pedido inicial fora julgado procedente, sendo determinado ao Estado a obrigação de internar o impetrante da

ação judicial, o que configura violação aos princípios norteadores da justiça social. Em cinco outras ações, a sentença foi proferida sem resolução de mérito por falecimento da parte, o que significa que antes mesmo de o pedido ser objeto de análise judicial, houve o falecimento do paciente. Ademais, em outros quatro processos, nota-se a extinção sem resolução de mérito por erro formal.

Por outro lado, ainda considerando o princípio da liberdade igual, sob o prisma da equidade, se faz de extrema relevância evidenciar a situação vivenciada pelas comunidades indígenas. O acesso limitado a informações sobre a COVID-19 em línguas indígenas e a distância dos centros urbanos podem ter dificultado a implementação de medidas preventivas eficazes. Para Barroso (STF, 2020), a comunicação eficiente e culturalmente apropriada é essencial para a prevenção de doenças em comunidades indígenas, algo que foi inadequado durante a pandemia.

Segundo dados do Conselho Nacional de Saúde (2020), através de um estudo feito pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônica, a taxa de mortalidade pelo coronavírus entre indígenas supera em 150% a média brasileira, e é 20% mais alta do que a registrada na região Norte.

Ainda segundo esse Conselho, igualmente preocupante é a taxa de letalidade: entre os indígenas, o índice é de 6,8%, superior à média para o Brasil em 1,8% e, em de 2,3% para a região Norte. O estudo também revela que a taxa de infecção (por 100 mil habitantes) é 84% mais alta entre indígenas do que a taxa do Brasil.

Quanto ao princípio da diferença, este requer que políticas públicas beneficiem os menos favorecidos. A resposta à pandemia no Amazonas, contudo, demonstrou uma falha significativa em atender a este mandamento. A vacinação, uma ferramenta essencial para controlar a pandemia, refletiu desigualdades.

Inicialmente, o Amazonas recebeu uma quantidade desproporcionalmente menor de vacinas, o que agravou a crise sanitária local. A demora na chegada de doses a áreas mais vulneráveis demonstra falhas na implementação de uma política de saúde pública equitativa, contrária ao princípio da justiça distributiva que deveria priorizar os mais necessitados (FIOCRUZ, 2021).

Segundo a Fiocruz (2021), as regiões mais ricas conseguiam administrar 72 doses a cada 100 habitantes, seguidas pelas regiões de IDH médio, com 68 doses por 100 habitantes e, por fim, seguidas pelas regiões mais pobres, com 63 doses por 100 habitantes.

Analisar dados é crucial para entender a aplicação da teoria da justiça no contexto da pandemia. Os Relatórios da FVS-AM e do Ministério da Saúde mostram que até o final de

2021, o Amazonas registrou mais de 14 mil mortes por COVID-19, com uma taxa de mortalidade superior à média nacional. Para Noronha (2020), a alta mortalidade pode ser atribuída a fatores como a falta de infraestrutura, acesso limitado a cuidados médicos e resistência inicial à implementação de medidas preventivas.

Assim, a resposta governamental à pandemia no Amazonas pode ser criticada com base nos princípios de Rawls. A falta de um sistema de saúde robusto e a ineficiência na distribuição de recursos mostram uma falha em atender tanto ao princípio da liberdade igual quanto ao princípio da diferença. A desigualdade na distribuição de vacinas e a incapacidade de fornecer informações adequadas e culturalmente apropriadas às comunidades indígenas violam diretamente esses princípios.

Além disso, políticas de distribuição de recursos devem ser reavaliadas para garantir que regiões com alta vulnerabilidade recebam prioridade. Isso inclui não apenas vacinas, mas também equipamentos médicos e apoio financeiro. A implementação de um sistema de saúde mais equitativo pode ser guiada por estudos de caso de sucesso em outras regiões, adaptados às especificidades do Amazonas (MACINKO; HARRIS, 2015).

Além disso, as políticas de distribuição de recursos devem ser reavaliadas para garantir que regiões com alta vulnerabilidade recebam prioridade. Isso inclui não apenas vacinas, mas também equipamentos médicos e apoio financeiro. A implementação de um sistema de saúde mais equitativo pode ser guiada por estudos de caso de sucesso em outras regiões, adaptados às especificidades do Amazonas (PEREIRA; GOMES, 2016).

Finalmente, de acordo com Barroso (STF, 2020) é vital desenvolver estratégias de comunicação inclusivas que levem em consideração as barreiras linguísticas e culturais. Trabalhar em parceria com líderes comunitários e organizações locais pode melhorar a disseminação de informações e a adesão às medidas preventivas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da judicialização da saúde relacionadas à pandemia de COVID-19 no estado do Amazonas revelou um cenário complexo e desafiador com grandes desafios para o sistema de saúde do Estado. A judicialização se intensificou durante o período pandêmico, ampliando o número de processos e refletindo a fragilidade só sistema de saúde mesmo antes da pandemia.

As falhas na coordenação entre os entes federativos, a falta de uma resposta unificada e a escassez de recursos, como leitos de UTI, medicamentos e respiradores, levaram a população a buscar no Judiciário a garantia de seus direitos à saúde, em um cenário onde as políticas públicas não conseguiam suprir as demandas emergenciais.

A análise das demandas judiciais no Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) revelou um aumento significativo de processos relacionados à saúde durante a pandemia, especialmente no que tange ao fornecimento de leitos e insumos hospitalares. Esses processos demonstram a incapacidade do sistema de saúde estadual em atender de forma eficiente e equitativa a população em um momento de crise aguda.

A judicialização, nesse sentido, tornou-se uma ferramenta essencial para assegurar o acesso a direitos fundamentais, ainda que tenha pressionado os entes estaduais e municipais. As decisões judiciais apontam para a divergência dos princípios federativos e da repartição de competências entre os entes federados. A pandemia exigiu uma atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo, mas também revelou desafios na cooperação e na definição de responsabilidades.

Avaliando as implicações das demandas judiciais confrontadas com os princípios federativos, a repartição de competência a luz das teorias jurídicas, como a Teoria das Circunstâncias Excepcionais e a Teoria da Justiça de John Rawls, na fundamentação das decisões judiciais observou-se o fundamento das teorias quando se tratou da flexibilização de normas e procedimentos administrativos em tempos de crise, permitindo que o Estado tomasse medidas extraordinárias para lidar com a emergência sanitária.

Sobre a Teoria da Justiça vinculou-se o arcabouço ético para avaliar a distribuição de recursos de saúde, defendendo que as desigualdades só seriam justificáveis se beneficiassem os mais vulneráveis, princípio crucial em tempos da crise pandêmica.

A falta de coordenação entre os entes federados identificou a ausência de articulação entre estes entes e a falta de respostas concisas e padronizadas para os efeitos da crise, o que contribuiu para o colapso do sistema de saúde município. A inexistência de insumos, mesmo

com a continuidade da crise, como oxigênio, falta de vagas em leitos e nas unidades de terapias intensivas evidenciaram a falha na governança entre os entes, que deveria garantir um fluxo contínuo de recursos e políticas para enfrentar a pandemia de maneira eficiente, conforme aponta o texto constitucional nas questões de cooperação, das competências comuns e concorrentes e na articulação federativa.

O impacto financeiro dessa judicialização também foi significativo, considerando a sobrecarga no orçamento público do Estado em relação a recursos adicionais para o atendimento das demandas judiciais. Esse cenário levantou questões sobre a sustentabilidade das políticas de saúde pública em um contexto de crise e sobre a necessidade de uma melhor alocação de recursos para evitar situações semelhantes no futuro.

Toda a crise sanitária apontou para a importância da previsibilidade e da necessidade de fortalecimento das políticas públicas de saúde em âmbito estadual e municipal. A descentralização das competências prevista na Constituição de 1988, embora tenha trazido avanços, mostrou-se insuficiente para lidar com uma crise sanitária de grandes proporções. O fortalecimento da infraestrutura de saúde, especialmente em regiões mais vulneráveis como o Amazonas, principalmente por sua grande densidade demográfica, são ações que devem ser constantes para mudar a realidade precária em que vive população, principalmente em municípios menores, que, pela falta de recursos, acabaram sobrecarregando o sistema de saúde do município.

A adoção de medidas de uma revisão nos mecanismos de governança federativa e na gestão dos recursos de saúde torna-se necessária. A crise expôs não apenas as falhas na resposta governamental à pandemia, mas também a necessidade de um planejamento mais robusto e eficiente para lidar com situações de emergência. Prova disso está nos sinais de fragilidade do sistema de saúde do Estado em período anterior à pandemia, principalmente no número de leitos, respiradouros e profissionais médicos por habitante.

Diante deste cenário, o Amazonas foi o primeiro Estado do país a apresentar colapso na saúde pública. Diante deste cenário o ônus financeiro para o aumento dos gastos com saúde, foi arcado pelo governo estadual, considerando suas atribuições intermediárias entre a União e os municípios, focando na regionalização e na complementaridade dos serviços de saúde. A judicialização, embora tenha cumprido seu papel de garantir direitos fundamentais, também trouxe à tona as limitações do sistema judiciário do Estado e a urgência de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** RAP. Rio de Janeiro 39(2):401-20, 2005.
- AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Barros e. **A federação em perspectiva.** São Paulo: Fundap, 1995.
- ALMEIDA, Larissa de Moura Guerra; DIAS, Wladimir Leal Rodrigues. **O regime jurídico da emergência sanitária da Covid-19: A instituição de normas intertemporais em contexto de excepcionalidade da pandemia e as implicações à legalidade da administração pública.** In. *Pandemia de Covid-19: múltiplas perspectivas.* Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte – MG, 2021.
- ALVES, Francisco Cleber. **A pandemia do COVID-19 e o acesso aos direitos e à justiça: reflexões sobre seus efeitos no presente e no futuro da atuação da Defensoria Pública.** *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 15, p. 19-46, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i15.p19-46>.
- AMAZONAS. **Governo do Amazonas aumentou em 154% oferta de leitos de UTI adulto desde o início da gestão em 2019.** Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas, 2023. Disponível em: <https://www.saude.am.gov.br/governo-do-amazonas-aumentou-em-154-oferta-de-leitos-de-uti-adulto-desde-o-inicio-da-gestao-em-2019>. Acesso em: 16 mai. 2024.
- AMAZONAS. **Lei Complementar Estadual nº 17, de 23 de janeiro de 1997.** Código da Organização e Divisão Judiciária do Estado do Amazonas. Manaus, 1997.
- AMAZONAS. **Lei Delegada nº 77**, de 4 de outubro de 2007. Dispõe sobre Secretaria de Estado de Saúde - SUSAM . Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 14 nov. 2007. Disponível em: <https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/13040/#/p:14/e:13040>. Acesso em: 16 ago. 2024.
- AMORIM, Eron Vinícius. **A colisão da discricionariedade e dos motivos determinantes na transição de governos.** *Revista de Estudos Interdisciplinares.* Joinville. V. 3. Nº 5, jan/jun., 2022, p. 8-41. ISSN 2675-7826.
- ANDRADE, Leda Maria de. **O sistema brasileiro de precedentes judiciais e as circunstâncias fáticas dos enunciados: análise das súmulas do Superior Tribunal de Justiça.** 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. doi:10.11606/D.107.2021.tde-02082022-151512. Acesso em: 21 set. 2024.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>.
- ARAÚJO, Izabel Cristina de Souza; MACHADO, Felipe Rangel de Souza. **A judicialização da saúde em Manaus: análise das demandas judiciais entre 2013 e 2017.** *Saúde e Sociedade*, v. 29, p. e190256, 2020.

ASSOLARI, Juliana. **Regime jurídico emergencial e transitório: Impactos nas relações contratuais**. Site jurídico Migalhas (Mg), 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330552/regime-juridico-emergencial-e-transitorio--impactos-nas-relacoes-contratuais>. Acesso em: 13 mar. 2024

BARBOSA, Fernando de Holanda (coord). **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. S.d. Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>. Acesso em: 06.abr. 2023.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos Freios e Contrapesos (Checks and Balances System)**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. 2018. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske#_ftn1. Acesso em: 18 mar. 2024.

BARREIRO, Guilherme. Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Morais. **Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas**. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 293–314, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612126144>.

BARROS, Gabriela dos Santos. **A discricioniedade administrativa sob a perspectiva do princípio da juridicidade: o controle judicial dos atos administrativos discricionários**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6584, 11 jul. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90845>. Acesso em: 22 out. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 335 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Repositório Institucional. 2007. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/items/12128219-ce4f-4d3d-a891-dfb616b83227>. Acesso em 05 ago. 2024.

BARTOLOMEI, Josiara Rabello. **Judicialização da saúde e as internações compulsórias dos jovens viciados em drogas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento sustentável e Qualidade de Vida) – UNIFAE, São João da Boa Vista, 2015.

BELO, Luciclei Pereira; VASCONCELOS, Mônica Carvalho. **A judicialização da saúde e a pandemia da COVID-19 no Brasil**. *NT- Facit Business and Technology Journal*. Ed. 34, v.1. Pags 456-478, 2022.

BERNARDES, Fáustone Bandeira Moraes. **Políticas públicas, orçamento público e judicialização da saúde: o papel do Ministério Público na garantia do acesso à saúde em tempos de pandemia**. 2023. 126f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Palmas, 2023.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2001.

BRAGA, Livia Martins Nunes; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. **Defensoria Pública como garantia institucional dos direitos fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade**. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 15, p. 115-134, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i15.p115-134>.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. **Resolução nº 2.156**, de 23 de agosto de 2016. Define normas para a prática da telemedicina. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 25 ago. 2016. Seção 1, p. 160.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1, p. 18010.

BRASIL. **Lei nº 12.153**, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cobertura Vacinal Covid-19**. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_COBERTURA_COVID_RESIDENCIA/SEIDIGI_DEMAS_COBERTURA_COVID_RESIDENCIA.html. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Museu do Tribunal de Contas da União. **Lei nº 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*, 7 fev. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 23 maio 2021.

CAGGINO, Alvaro Theodor Herman Salem. **Tratamento das nulidades no processo administrativo**. São Paulo: USP. Faculdade de Direito, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, André Luís Bonifácio de et al. **Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro?** *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial, p. 62-77, mar. 2022. Disponível em: <http://tinyurl.com/2kxx6xm5>. Acesso em: 27 abr. 2024

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Raquel. *Pandemia: Regime jurídico extraordinário. Direito administrativo para todos*, 2020. Disponível em: <https://direitoadministrativoparatodos.com/pandemia-regime-juridico-extraordinario/>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CASTRO, Terezinha de Castro. **Amazônia** – Geopolítica do Confronto e Geoestratégia da Integração. *A Defesa Nacional* nº 755 JAN/MAR 1992.

CHAPUS, René. **Droit administratif général**. 10^a ed. Paris: Montchrestien, 1996, p. 994.

COLAPSO NOS HOSPITAIS DE MANAUS. BBC Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55803351>. Acesso em: 29 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A Judicialização da Saúde no Brasil: Os Tribunais e o Acesso à Saúde Pública**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Divergência de dados sobre COVID-19 na população indígena dificulta medidas efetivas de proteção. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1357-divergencia-de-dados-sobre-covid-19-na-populacao-indigena-dificulta-medidas-efetivas-de-protecao>. Acesso em: 1 ago. 2024.

COSER, Ivo. **O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 51, nº 4, 2008, pp. 941 a 981. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/05.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

COSTA JUNIOR, Leopoldo. **Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA**. Escola Nacional de Administração Pública. Conteudista. 2020.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

CRISE DO OXIGÊNIO DO AMAZONAS COMPLETA UM ANO COM IMPUNIDADE E INCERTEZA CAUSADA PELO ÔMICRON. G1. (2022, 14 de janeiro). Recuperado de <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-no-amazonas-completa-um-ano-com-impunidade-e-incerteza-causada-pela-omicron.ghtml>. Acesso em: 02 mai. 2024

DANIELS, Norman. **Just Health: meeting health needs fairly**. New York, Cambridge: Cambridge University Press; 2008.

DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna. S. (Eds.). (2018). **The SAGE Handbook of Qualitative Research** (5th ed.). Los Angeles, CA: Sage.

DIAS, Thaís Araújo. et al. **Judicialização da Saúde e conflitos entre entes federados: uma nova face da judicialização da política no curso da pandemia covid-19?**. *Tempus – Actas de Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 228–259, 2023. DOI: 10.18569/tempus.v17i4.3154. Disponível em: <https://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/3154>. Acesso em: 20 abr. 2024.

DIAS, Maria Clara. **Sobre nós: expandindo as fronteiras da moralidade**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Pirlampo, 2016.

FACHINI, Tiago. **Os fundamentos da discricionariedade administrativa**. Projuris, 2018. Disponível em <https://www.projuris.com.br/blog/discricionariedade-administrativa/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FERREIRA, Ana Clara; BARROS, Raphael Tobias Vasconcelos. **Panorama dos gastos públicos municipais com os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: uma análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG)**. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 26, n. 4, p. 659-668, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220200022>.

FRAGA, Vitor Galvão. **Direito público de urgência: a urgência como supedâneo da derrotabilidade no Direito Administrativo e no Direito Constitucional**. UFPE – PE, (Dissertação de Mestrado), 2021.

FRANÇA, João Mário de. **Economia do Ceará em Debate 2019 2020 v-1 - 2015** João Mário de França, Rafaela Martins Leite Monteiro, Fátima Juvenal de Sousa (organizadores). Anual ISBN: 978-65-990380-6-8

FIOCRUZ. **Desigualdade emperrou chegada da vacina contra a COVID-19 em regiões mais pobres do Brasil**. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/podcast/desigualdade-emperrou-chegada-da-vacina-contr-a-covid-19-em-regioes-mais-pobres-do-brasil>. Acesso em: 19 ago. 2024.

FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO AMAZONAS (FVS-AM). **Boletim Epidemiológico da COVID-19**. Disponível em: <https://www.fvs.am.gov.br>. Acesso em: 29 jun. 2024.

GIAMBIAGI, Fábio. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Arlison. Garcia. **Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19**. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 1–19, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.25986. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e25986>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GLEZER, Rubens. **As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional**. Suprema - Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 2, p. 395–434, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a74. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/74>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GRIN, Erin José. et al. **A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 87, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.85351. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85351>. Acesso em: 20 abr. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Organização constitucional do federalismo**. Revista de Informação Legislativa, ano 22, nº 87, julho-setembro de 1985, Senado Federal, pp. 5-22.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Relatório de Vulnerabilidade Social no Amazonas**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27614-ibge-divulga-distribuicao-de-utis-respiradores-medicos-e-enfermeiros>. Acesso em: 29 jun. 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Impacto da COVID-19 nas comunidades indígenas do Amazonas**. Disponível em: <https://www.socioambiental.org>. Acesso em: 29 jun. 2024.

JULIANO, Iraildes Andrade; SIMÕES, Aliana Ferreira de Souza; SOUZA, Luis Eugênio Portela Fernandes de. **Judicialização da saúde e pandemia de covid-19: novos desafios para os sistemas de saúde e de justiça**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, Brasil, v. 21, p. e0027, 2021. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2021.170717. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/170717>. Acesso em: 20 abr. 2024.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, 2021. Descrição Física: 1404 p. ISBN: 9786556803371. Referência: 2021.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAVOR, Adriano de et al. **Amazônia sem respirar: falta de oxigênio causa mortes e revela colapso em Manaus**. 2021.

LEITAO, Luana Couto Assis. et al. **Análise das demandas judiciais para aquisição de medicamentos no estado da Paraíba**. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 800-807, set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v25n3/1984-0470-sausoc-25-03-00800.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2024.

LOPES, Luciano Motta Nunes; ASSENSI, Felipe Dutra; SILVA JUNIOR, Aluísio Gomes da. **A Judicialização Indireta da Saúde: um estudo de caso sobre a experiência de Cachoeiro de Itapemirim**. Revista Direito Praxis, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jan.-mar. 2017.

LOSADA, Paula Ravanelli. **O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2008, Buenos Aires. Documento. Buenos Aires: CLAD. p. 1-15.

MACINKO, James; HARRIS, Matthew J. **Brazil's Family Health Strategy—Delivering Community-Based Primary Care in a Universal Health System**. New England Journal of Medicine, [S.l.], v. 372, n. 23, p. 2177-2181, 2015. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1501140>. Acesso em 23 fev. 2024

MANAUS (Prefeitura). **Hospital de Campanha**. 2021. Disponível em: <https://covid19.manaus.am.gov.br/hospital-de-campanha/>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 5ª ed. Ver. Ampl. São Paulo. Editora: Atlas, 2001.

MENDES, Eugênio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização

Pan-Americana da Saúde. 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/VRzN6vF5MRYdKGMBYgksFwc/>. Acesso em: 12 de abr. 2024

MILANEZ, André Luiz Silva. **A judicialização da saúde em período pandêmico no âmbito do Ministério Público**. Jusbrasil. 2023.

MIRANDA, Marconi Silva. **Os efeitos das políticas de incentivos fiscais nas finanças públicas dos municípios brasileiros**. 1972- M672e 2022. Viçosa, MG, 2022. 1 dissertação eletrônica (130 f.): il.

MOHN, Paulo Fernando. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

NAZARETH, Marcos Spínola. **Impacto de Regras Institucionais na Restrição Orçamentária dos Estados Brasileiros**. Viçosa, 2010. 99p. Dissertação (mestrado em Economia Rural) - Universidade Rural de Viçosa, 2010.

NÓBREGA, Marcos. **O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e princípio da legalidade: uma visão crítica**. Revista eletrônica sobre reforma do Estado, Salvador, p. 1-10, 16 out. 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.researchgate.net/profile/Marcos-Nobrega/publication/43769011_O_controle_do_gasto_publico_pelos_tribunais_de_contas_e_o_principio_da_legalidade_uma_visao_critica/links/543fb4950cf21227a11ad1d8/O-controle-do-gasto-publico-pelos-tribunais-de-contas-e-o-principio-da-legalidade-uma-visao-critica.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.

NUNES, Carlos Francisco Oliveira; RAMOS JUNIOR, Alberto Novaes. **Judicialização do direito à saúde na região Nordeste, Brasil: dimensões e desafios**. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 192-9, jun. 2016.

NUNES, Silvia Ferreira. **Instituto do pacto da saúde: Regionalização e municipalização da saúde no estado do Pará**. 214 f., 2019 (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará).

OREIRO, J. L., & Ferreira-Filho, H. L. **A PEC 32 da Reforma Administrativa: Uma análise crítica**. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(3), 487- 506. 2021. <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3308>.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PACHECO, Mauro Joaquim Júnior. **Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios**. 1975- P116e 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2015.

PAIM, J. S.; ALMEIDA FILHO, N. **Descentralização, municipalização e os novos rumos da saúde pública no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1), 1-18. 1998.

PAIM, Jairnilson. et al. **O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios.** The Lancet, [S.l.], v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(11\)60055-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(11)60055-X/fulltext). Acesso em 28 fev. 2024.

PARANHOS, Denise Gonçalves de Araújo Mello; et al. **As teorias da justiça, de John Rawls e Norman Daniels, aplicadas à saúde.** Saúde debate ; 42(119): 1002-1011, Out.-Dez. 2018. Artigo em Português | LILACS | ID: biblio-986065. Biblioteca responsável: BR1.1

PEREIRA, Celina. **Discrecionalidade, eficiência e controle dos atos administrativos.** 2º concurso de monografia da Controladoria Geral da União, 2007.

PEREIRA, João; GOMES, Maria. **Políticas de Saúde no Brasil: desafios e perspectivas.** Revista de Saúde Pública, v. 50, n. 4, p. 123-130, 2016.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Tradução: Carolina Andrade. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005. 314p.

QUEIRÓZ, Éber Wesley Lemos de; DA SILVA, Valmir Alves Ferreira. **Atuação do controle interno na correta aplicação dos estágios da despesa pública definidos na Lei nº 4.320/64:** um estudo focado nos municípios do Agreste Pernambucano. Revista do TCE-PE, v. 20, n. 20, p. 68-91, 2013.

RAWLS, John. **Justiça como equidade:** uma reformulação. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Tradução de Almiro Pisetta, Lenita Maria Rimoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002a

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e gestão governamental:** estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

RESENDE, Maria Leticia Rodrigues Guimarães Araújo. **Limites à aplicação da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal no Brasil.** Revista de Economia Política, vol. 15, nº 3 (59), pp. 297-310, jul-set/1995.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva. **Reflexos da lei de responsabilidade fiscal sobre o controle fiscal e a transparência na gestão pública municipal em Minas Gerais.** 2012. 237 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

RIBEIRO, José Mendes. et al. **Federalismo e políticas de saúde no Brasil:** características institucionais e desigualdades regionais. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 6, p. 1777-1789, jun. 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in age of distrust.** Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SALAZAR, Andrea Lazzarini; GROU, Karina Bozola. **A defesa da saúde em juízo: teoria e prática**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SCAFF, Fernando Facury, SOUZA, Hamilton Dias de. **Breves notas sobre a competência federativa no âmbito da pandemia**. Revista Consultor Jurídico, 18/mai/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-18/scaff-dias-souza-competencia-federativa-pandemia>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SEDECTI - Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (Amazonas). **Impacto da epidemia do covid-19 sobre as receitas e despesas do Estado do Amazonas**. Governo do Estado do Amazonas, 2020.

SANTOS, Samuel Moura. **Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2011. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-28062012-164532/pt-br.php> >. Acesso em: 02 agosto. 2024.

SILVA, Delmo; RAMOS, Edith; DINIZ, Isadora. **O direito à saúde no âmbito da justiça como equidade: limites e possibilidades da justiça social na extensão dos direitos sociais em Rawls**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, (115), 169+, 2017, Disponível: <http://dx.doi.org/10.9732/P.0034-7191.2017V115P169>

SILVA, Michele Lins Aracaty; BARBOSA LUCAS, Mauro Mauricio; PINTO, Leonardo Marcelo dos Reis Braule. **As vulnerabilidades socioeconômicas do Estado do Amazonas agravadas pela 2ª onda da pandemia de Covid-19**. Informe GEPEC, v. 26, n. 1, p. 127-145, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Jailson da Silva e. **A judicialização da saúde no âmbito do Tribunal de Justiça do Maranhão: uma análise da judicialização no cenário marcado pela pandemia da Covid-19**. 2023, 78 f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2023.

SILVA, Liliane Coelho da. **Judicialização da saúde: em busca de uma contenção saudável**. Âmbito Jurídico. Rio Grande, v. 16, n. 112, mai. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/f6sLmY>. Acesso em: 13 mar. 2024.

SIQUEIRA, Luiza Noronha. **Estado Federal, tributação e autonomia dos entes federados: possibilidade de fortalecimento do federalismo pela centralização**. 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOARES, Dil Manoel de Araújo. **Direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso social**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas da UNICEUB) - Centro Universitário de Brasília UNICEUB, Brasília, 2010.

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

SOUZA, Celina. **Regras e contexto: As reformas da Constituição de 1988**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 4, 2008, pp. 791 a 823. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/01.pdf>. Acesso em: 03 set. 2023.

STINEMAN, Russell W. **A Consistently Well Behaved Method of Interpolation**. Creative Computing. 1980, volume 6, number 7, p. 54-57.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. 2022. 1ª ed.. Fórum

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a competência concorrente dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da União no combate à Covid-19**. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 25 mai. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Barroso determina que governo federal adote medidas para conter avanço da Covid-19 entre indígenas**. 2020. Disponível em:

[https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=447103&ori=1#:~:text=B arroso%20determina%20que%20governo%20federal,Covid%2D19%20entre%20os%20ind% C3%ADgenas](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=447103&ori=1#:~:text=B%20arroso%20determina%20que%20governo%20federal,Covid%2D19%20entre%20os%20ind%C3%ADgenas). Acesso em: 23 mar. 2024.

TEIXEIRA, Enise Barth. **A Análise de Dados na pesquisa Científica: importância e desafios em estudos organizacionais**. Desenvolvimento Em Questão, 1(2), 177–201. 2011.

<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2003.2.177-201>

TAVARES, José Cristiano Cardoso. **Limites e possibilidades do controle judicial dos atos administrativos discricionários**. Faculdade Nacional de Direito: Rio de Janeiro, 2020. 78 f.

TENÓRIO, E. C. D. **Requisição Administrativa na Pandemia do Covid-19: supremacia do interesse público e o uso de leitos privados de Unidade de Terapia Intensiva**. Unibra, 2022.

VELLASCO, Matheus Borges Kauss. **Reflexões sobre o crime omissivo impróprio e eventual responsabilização penal em virtude da crise do oxigênio no Amazonas**. Revista Científica do CPJM, Rio de Janeiro, Vol.1, N.02, 2021. DOI: 10.55689/rcpjm.2021.02.016 | ISSN: 2764-1899.

VIANA, Ana Luiza d'ÁVILA et al. **Mudanças significativas no processo de descentralização do sistema de saúde no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, v. 18, p. S139-S151, 2002. Disponível em:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v18s0/13800.pdf. Acesso em: 03 ago. 2024

VILLAS-BÔAS, Maria Lemos. **Alocação de recursos em saúde: quando a realidade e os direitos fundamentais se chocam**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009. Tese (Doutorado).

VITORELLI, Edilson. **A Lei de introdução às normas do direito brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos: um novo paradigma**. A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 195-219, out./dez. 2019.