



SECCIÓN DOCTRINA

COVID-19: CONFLICTOS JURISDICCIONALES EN TERRITORIO BRASILEÑO COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA

Luiz Adriano Pinheiro Santos¹

Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)

Recibido / received: 15/4/2021

Aceptado / accepted: 4/5/2020

INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 trajo a Brasil más allá de las innumerables incertidumbres y temores, también la oportunidad de discutir sobre la competencia jurisdiccional de los entes federativos en relación con la toma de decisiones en materia de salud sobre la base de su reglamentación constitucional.

La salud en Brasil así como sus políticas y acciones tiene reglamentación prevista a partir del artículo 194 de la Constitución de la República de 1988, sin embargo, las cuales han sido administradas de forma solidaria entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, no obstante, el desarrollo de políticas de lucha contra la nueva amenaza ha llevado a la mayoría de los Estados y municipios a adoptar medidas distintas entre sí y en relación con las orientaciones presidenciales, lo que ha generado cierta inestabilidad jurisdiccional, requiriendo así análisis constitucional a través de la acción del instituto.

La propuesta de este artículo es analizar los conflictos de jurisdicción provocados por el Covid-19 en Brasil en relación a las políticas de enfrentamiento desarrolladas por Municipios, Estados, Distrito Federal y la Unión bajo óptica constitucional, lo que sentará precedentes y consolidará la posición de los entes menores ante la Unión en su poder de decisión.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Mato Grosso, pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Pedro II, Advogado especialista em Direito Civil e Processo Civil, Mestrando em Direito Empresarial pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales de Buenos Aires. Professor Universitário Estadual na UNEMAT-Diamantino/MT nas disciplinas de Direito Constitucional Contemporâneo(2019), Direito Previdenciário (2019), Direito Tributário II (2018), Direito Civil Obrigações (2019) e Direito Civil Reais (2018), Direito do Trabalho I e II (2017), Processo do Trabalho (2017), Teoria e Prática dos Juizados Especiais (2018) e Direito Internacional (2018).



1. LA DIVISIÓN FEDERATIVA DE BRASIL Y LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE PRESTAR SALUD A LOS CIUDADANOS DE FORMA UNIVERSAL

La pandemia provocada por la evolución de la COVID-19, antiguo coronavirus, en Brasil y en el mundo ha revelado las debilidades del sistema administrativo, político económico y social y, además, fomentó las discusiones sobre la competencia jurisdiccional de los entes federativos haciendo, si, incluso es objeto de discusión en la Corte Suprema.

Antes de adentrarnos en los conflictos ocurridos en Brasil bajo esfera jurisdiccional propiamente dicha, es necesario que comprendamos el concepto de jurisdicción.

En sentido amplio el término proviene del latín de las Palabras "Juris" que significa derecho, en relación con el término también del latín "dicere" cuya traducción es "decir", de ahí la conceptualización básica de qué jurisdicción se refiere al poder de decir el derecho.

Esta conceptualización básica, fruto del constructo del término gramatical nos remite a la jurisdicción en sentido natural y residente en el poder judicial que Brasil, tiene competencia para analizar procesar y juzgar las demandas de conflictos.

En ese sentido es posible comprender entonces que jurisdicción se limita sólo al aspecto judicial, sin embargo, es posible notar demandas de jurisdicción sobre aspecto administrativo y aún legislativo.

En resumen, cuando se habla de jurisdicción bajo aspecto judicial, me refiero a la competencia en razón de la materia o del lugar (espacio) que un juicio posee para decir el derecho de los litigantes. Es decir que aquel juicio posee competencia sólo hasta los límites territoriales de su municipio, estado o federación, o aún, sólo puede juzgar determinada demanda por ser un tribunal específico.

Bajo aspecto legislativo la definición de jurisdicción reside en hasta donde se extiende el poder de los representantes del pueblo, otorgados en el poder legislativo, para crear leyes que regulen la conducta de un pueblo.

En cuanto a la jurisdicción administrativa de los entes federativos, objeto de cuestionamiento en el presente estudio, tenemos competencia jurisdiccional que se refiere al Derecho de la administración pública, instrumentalizada en los poderes ejecutivos, para tomar decisiones que se extienden a los límites municipales, estatales o incluso federales.

Es importante decir que, en cuanto a la jurisdicción administrativa del poder ejecutivo sus jefes, respectivamente Alcaldes, Gobernadores, y Presidente



de la República poseen poder para tomar decisiones que les competen, las cuales poseen efecto obligatorio y vinculante.

A partir del mes de enero de 2020 debido a la evolución de la Pandemia de COVID-19 que alcanzó territorio nacional, diversas políticas de combate y prevención del virus fueron adoptadas tanto por el Gobierno Federal como por los gobiernos estatales y municipales, sin embargo, estas acciones provocaron conflictos entre sí, siendo necesario un análisis de competencia jurisdiccional bajo aspecto de la administración pública a la luz de la Constitución Federal.

La Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada en 1988, es la fuente máxima de regulación jurisdiccional en todo marco legislativo nacional. En este sentido, las cuestiones relacionadas con las decisiones tomadas por los jefes del poder ejecutivo en materia de salud deben orientarse en lo que dispone la reglamentación constitucional del asunto, cuya previsión legal se encuentra a partir del art. 194, Capítulo II, titulado "De la Seguridad Social" donde se registra que la Seguridad Social en Brasil comprende un conjunto de acciones integradas de iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad que objetivo promover y asegurar los derechos relativos a la salud la previsión y asistencia social conforme transcripción:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 2020)

Se observa en el texto legal que la Constitución Federal de Brasil resguardó capítulo específico para regular la Seguridad Social subdividiendo entre la Seguridad Social, la Asistencia Social y la Salud, siendo esta última, campo de análisis en relación con las acciones y conflictos de jurisdicción del presente estudio.

Un poco más adelante en el texto constitucional puede comprobarse que la sesión dos del mismo acto jurídico se dedica a regular de forma aún más específica las cuestiones relacionadas con la salud, las cuales carecen de una mirada más clínica pues de ahí emanan las acciones desarrolladas para enfrentamiento, prevención y control al COVID-19 en Brasil.

El artículo 196 de dicha sesión destaca los aspectos legales de la Salud como un derecho universal que debe ser ofrecido a toda la población, y aún revelando condón obligacional que obliga el Estado al deber de promover por medio de un conjunto de políticas sociales y económicas servicios que garanticen la efectiva prestación de la salud tutelada.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de



outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 2020)

En un análisis simple, en interpretación al artículo es posible decir que la Salud según el artículo 196 de la Constitución Federal es un derecho universal al que todos los ciudadanos tienen de el acceso de forma igualitaria sin ningún tipo de distinción o privación.

También se entiende que la misma ley reverbera sobre el Estado la obligación de garantizar esta prestación, es decir, que el Estado debe promover la salud de la población de forma universal.

En este ínterin es necesario observar que cuando la Constitución Federal se refiere al ente Estado no se refiere sólo al título político de un país que organizado políticamente recibe sobre sí este título, cuyo término de origen latino "*status*" que significa Estado, sino y también a los entes políticos que administran una nación a través de sus múltiples ramificaciones y formas de composición.

Hay, pues, que analizar las múltiples consideraciones sobre el término Estado, que se diferencian desde la comprensión del concepto simple de ente soberano organizado políticamente para administración de una nación, pero aún recorriendo los caminos que para Kant se caracterizaba como cosa pública, o aún como el ideal traído por Thomas Hobbes en su obra *Leviathan*, como fuente de administración de un gobierno central y fuerte.

Desde 1889 en Brasil, con la Proclamación de la República, el Estado es compuesto sobre aspecto organizacional político y territorial a través de sus entes federativos que comprenden los Municipios, los Estados, el Distrito Federal y la Unión, adoptados a través del federalismo nacional.

Por cierto entonces, cuando la Constitución se refiere al Estado en el artículo 196 atribuyendo el deber y la competencia para garantizar la salud a todos, Estado al que se refiere no se limita sólo a la Unión, sino también a los Estados, Municipios y Distrito Federal que componen la división administrativa nacional, es decir, por el texto constitucional todos los entes federativos tienen el deber de proporcionar garantía de acceso a la salud a todos sus ciudadanos.

Por lo tanto, es posible expresar las siguientes premisas:

1. El texto constitucional en su artículo 196 atribuye al Estado el deber de promover la salud de todos los ciudadanos, garantizándoles este derecho;
2. Brasil ha adoptado el sistema federativo desde la Proclamación de la República en 1.988, donde sus territorios se subdividen de forma política, judicial y administrativa en Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios;



3. Es posible concluir entonces que, el término "Estado" indicado en el artículo 196 de la Constitución Federal se refiere al ente federativo nacional, alcanzando estos deberes más allá de la Unión, los propios Estados, Municipios y Distrito Federal.

Construyamos la idea de Estado como estado atribuido a los demás entes federativos, pasemos a analizar los conflictos de jurisdicción que cada ente posee en detrimento del otro en cuanto a las políticas adoptadas con el Covid-19 en Brasil.

2. LOS CONFLICTOS JURISDICCIONALES QUE SE DERIVAN DE LAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMIENTO A COVID-19

Superada la conceptualización y el entendimiento acerca del término Jurisdicción y aún en cuanto a la clasificación de Estado en su aspecto constitucional, según la previsión e inteligencia del art. 196 de la Constitución Federal de Brasil, quedó registrado que cuando legislador constituyente tituló término Estado en el artículo se refirió también a sus entes federativos cuáles, sean la Unión, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, otorgando a los mismos los deberes para con la salud de la población bajo principio universal.

Ante la evolución de la pandemia de COVID-19 en suelo brasileño se adoptaron diversas medidas por los jefes del poder ejecutivo nacional, estatal y municipal, a fin de proteger a su población y cumplir con su obligación para con la salud conforme previsión legal.

Tratándose de una enfermedad desconocida, cuya curación aún no ha sido descubierta, temerosos cada administrador pasó a actuar de acuerdo con su entendimiento y asesoría sobre el asunto, lo que en diversos puntos conflictó con acciones adoptadas por otros entes federativos.

Mientras que la epidemia evoluciona y alcanza nuevos niveles fatales, aumenta también la preocupación de los jefes del poder ejecutivo y de las demás ramas de la administración pública directa e indirecta, así como de los poderes legislativo y judicial, llevándoles a adoptar medidas cada vez más severas, pero dada la amplitud del territorio nacional y sus distintas características regionales, estas medidas no son unificadas, lo que genera muchos conflictos en relación con la competencia jurisdiccional.

Para frenar la curva de contagio y fatalidad de COVID-19 en Brasil entre muchas medidas, destaco el aislamiento social, el cierre del comercio, prestación de ayuda financiera por el gobierno federal y además la construcción y ampliación de camas de UTI.



Sólo en esta las pocas medidas adoptadas se registraron varios conflictos de jurisdicción en cuanto a la competencia, responsabilidad y obligación en promueve-las, destacando por ejemplo la medida inicial adoptada por las principales ciudades de Brasil como Río de Janeiro y Sao Paulo en determinar el cierre de los aeropuertos internacionales que diariamente recibían miles de turistas provenientes de las más diversas áreas sobre contaminación del mundo.

El gobierno federal se posicionó contra el cierre del comercio y de los aeropuertos y editó vía Medida Provisional de número 926 de 2020 una serie de regulaciones que retiraron de los Estados y de los Municipios la autonomía para decidir sobre las políticas de enfrentamiento al COVID-19, concentrando las al poder Federal.

Ha sido también objeto de gran discusión y desentendimiento en Brasil las políticas de aislamiento social donde cada Estado ha adoptado de forma distinta, hora más severa, hora menos severa, el cierre del comercio, escuelas, Universidades, establecido toques de recogida y muchas otras medidas.

Mientras que hoy el Jefe del Ejecutivo Nacional, el Presidente de La República se desentiende con los Gobernadores de cada Estado en cuanto a las políticas de enfrentamiento con COVID-19, la población se encontró a merced de un conflicto jurisdiccional en el que se cuestiona a quién se atribuye el poder de decisión en el momento del desacuerdo de los jefes de los poderes ejecutivos estatales, federales y municipales; ¿Disponen los municipios de autonomía para decidir en materia de salud? ¿Tienen los Estados autonomía para la decisión y poder vinculante de sus municipios en las cuestiones relacionadas con la salud? ¿Sigue siendo la Unión la que toma las decisiones relativas a la salud para obligar a los Estados y a los municipios a seguir sus políticas adoptadas bajo los auspicios verticales?

Para entender mejor la cuestión es necesario que analicemos un poco más lo que dice la propia Constitución Federal, base suprema de consulta en conflictos de jurisdicción que, en cuanto a la salud en su artículo 198 describe que las acciones previstas en el art. 196 deben ser promovidas por el Estado, en este caso consubstanciado en la propia Unión y sus entes federativos, debiendo realizarse de forma que integren una red regionalizada y jerarquizada sin embargo, que debe ser descentralizada y con dirección única en cada esfera del gobierno. Veamos:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;



El texto constitucional deja explícito que las políticas deben realizarse de forma descentralizada y con dirección única en cada esfera del gobierno, de modo que en exegese simple queda claro que la Constitución Federal de Brasil otorgó a cada ente federativo el poder de decisión en lo que se refiere a las políticas encaminadas a promover salud de forma universalizada a la población de forma descentralizada.

De esta manera, es necesario comprender que cada ente federativo posee por fuerza constitucional, el derecho y la responsabilidad de promover bajo su jurisdicción, las políticas necesarias para la prevención, el control y el combate a COVID-19 y otras amenazas relacionadas con la salud.

El estado de Mato Grosso, por ejemplo, situado al centro-oeste de Brasil, con una gran densidad territorial y baja media población, tiene numerosas ciudades cuya población no supera los 20.000 habitantes y ha disfrutado de un escenario menos caótico que los grandes centros poblacionales de Brasil, sin embargo, políticas muy distintas de control y combate al COVI-19 han sido adoptadas entre estas ciudades.

Como ejemplo cito a ciudades de Arenápolis y Nortelândia, las cuales no se distancian por un radio mayor de 06 km entre sí y cuyas poblaciones son respectivamente 12.000 y 6.000 habitantes. Estas ciudades han adoptado distintas políticas de enfrentamiento con COVID-19, pero de forma distinta. Arenápolis optó por cerrar de inicio todas las ramas del comercio municipal y además decretar el cierre de escuelas, universidad y servicios públicos. En Nortelândia, por su parte, el jefe del poder ejecutivo optó por no cerrar el comercio local, promoviendo pequeñas otras acciones de control y combate al virus tales como Higienización con alcohol 70º y utilización de máscaras por la población, todavía sin ninguna medida drástica de cierre del Comercio como en Arenápolis.

Esas dos ciudades podrían entrar en conflicto pues una ha sido más severa y la otra más blanda en sus políticas, pero bajo la óptica del derecho constitucional brasileño, específicamente sobre inteligencia del arte. 198 de la Constitución, ambos territorios municipales al alcance de su jurisdicción, a través de la persona del jefe del poder ejecutivo, son correctos y cada uno debe adecuar a su realidad las medidas que juzgue necesarias.

El presidente de la República de Brasil intentó a través de la Medida Provisional - MP 926 de 2020 unificar en el poder ejecutivo federal la toma de decisiones en cuanto a las políticas de enfrentamiento a COVID-19, sin embargo, ante flagrante incumplimiento de la norma constitucional.

Como respuesta, se propuso una Acción Declaratoria de Incondicionalidad



- ADI, nº 6341, de autoría del Partido Democrático Laboral - PDT de Brasil, la cual cuestionó la MP/ 926 de 2020 en el Supremo Tribunal Federal - STF, resultando en la decisión del Plenario del Supremo, por mayoría de votos, se hace referencia a la medida cautelar adoptada por el Ministro Marco Aurélio de Mello, ponente del asunto, que ha interpretado en virtud del art. 198, I de la CF/88 que el presidente podrá disponer mediante Decreto sobre servicios públicos y actividades esenciales, sin embargo se preserva la atribución de cada esfera del gobierno para la toma de decisiones, como garantizó texto constitucional.

En una simple interpretación del contenido de la Decisión, aseguró que los Estados y municipios tienen la jurisdicción legal y territorial para regular las medidas que juzguen necesarias para hacer frente a COVID-19, contraviniendo así las decisiones de la Presidencia. A continuación se reproduce la sentencia:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações - FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). (BRASIL, 2020).

La decisión arriba transcrita, fruto de control concentrado de constitucionalidad, interpreta el artículo 198 de la Constitución Federal que en su inciso I confiere descentralización en las políticas relativas a la salud, obedeciendo dirección de forma única de cada esfera de gobierno, es decir, atribuye a los entes federativos la jurisdicción competente para adoptar tales decisiones.

Es correcto entonces afirmar que, en lo que se refiere a las políticas de enfrentamiento con COVID-19, o cualquier otra cuestión relacionada con la salud,



la competencia jurisdiccional es relativa, fruto del entendimiento pacificado en ADI6341.

No hay que hablar pues, en decisión centralizada de carácter vertical, de titularidad de un ente a otro, con fuerza obligatoria y vinculante, de modo que cada ente federativo podrá, promover las políticas que considere necesarias para el combate y el enfrentamiento a la Pandemia de COVID-19 en Brasil, respetándose los límites legales.

CONCLUSIONES

Los conflictos de interpretación legal en Brasil poseen como instrumento de resolución el control de constitucionalidad, ya sea concentrado o difuso. En el caso en cuestión, fue necesario que por vía de acción, se cuestionara en el Supremo Tribunal Federal a quien compete autonomía y jurisdicción en la toma de decisiones referentes a las políticas de control y combate a COVID-19.

En definitiva, el propio texto constitucional garantiza al lector en análisis simple los caminos de la interpretación lógica de la demanda, Sin embargo, los desentendimientos provocados por la pandemia ante las innumerables medidas distintas emanadas de los poderes ejecutivos de todos los Estados y Municipios de Brasil, y aún más de la propia Presidencia de la República generaron reacción conflictiva que necesitó mejor análisis.

En cuanto al resultado del análisis realizado, quedó pacificado que, el artículo 196 de la Constitución Federal prevé el derecho a la salud a los ciudadanos y el deber del Estado en promoverla, de modo que, analizar la cobertura de la conceptualización de Estado se ha mostrado necesario.

Tras un detenido análisis, fue posible constatar que el legislador constituyente, al referirse al Estado, lo hizo no en sentido estricto de la palabra, sino, a todos los niveles de administración de una nación, que en el caso de Brasil adoptó el sistema federativo, subdividiendo su territorio en entes federados.

Por último, de detenida análisis del artículo 198, I, del mismo texto legal, evidente se ha mostrado que, el texto constitucional reserva a cada ente federativo, de forma descentralizada, el poder para tomar decisiones relativas a acciones y servicios de salud en dirección única en cada esfera del gobierno, es decir, Estados, Municipios y Distrito Federal son autónomos en la toma de decisiones de acciones para el combate y control de COVID-19, no habiendo de hablarse en decisiones verticales impositivas.

Este fue el entendimiento de la Corte Suprema de Brasil que cuestionado



en ADI, reconoció y declaró el derecho de los entes, en decisión legítimamente acertada.

BIBLIOGRAFÍA

BRASIL, Casa Civil. 2020. Medidas adotadas pelo Governo Federal no combate ao coronavírus – 2 de abril. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/medidas-adotadas-pelo-governo-federal-no-combate-ao-coronavirus-2-de-abril>.

BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Casa Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Planalto. LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020 . http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consuta Processual. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>.

FANTAZZINI, Orlando. O Parlamentar e os Direitos Humanos, Manual. <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/parlamentar/federacao.htm>.