



**IMPACTOS ECONÔMICOS DA LEI N. 13.992/2020: INCONSTITUCIONALIDADE
FORMAL E MATERIAL DA LEI QUE GARANTIU REPASSE DE VALORES
CONTRATUALIZADOS INDEPENDENTE DA EFETIVA CONTRAPRESTAÇÃO PELOS
PRESTADORES DE SERVIÇO DE SAÚDE NO ÂMBITO DO SUS**

***ECONOMIC IMPACTS OF LAW N. 13.992/2020: FORMAL AND MATERIAL
UNCONSTITUTIONALITY OF THE LAW THAT GUARANTEED THE TRANSFER OF
CONTRACTED VALUES REGARDLESS OF THE EFFECTIVE CONSIDERATION BY
HEALTH SERVICE PROVIDERS IN THE SCOPE OF THE SINGLE HEALTH SYSTEM***

Thyago Luis Barreto Mendes Braga¹

1. Introdução

A pandemia causada pelo COVID-19 promoveu diversas mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas ao redor do globo terrestre, tratando-se do evento mais impactante na história recente da humanidade desde o fim da 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Considerando os impactos ocasionados, bem como as transformações introduzidas nas relações humanas, o Direito foi convocado a oferta respostas a inúmeros problemas então surgidos, razão por que diversas mudanças também foram introduzidas nos sistemas jurídicos de cada Estado.

No caso do Brasil, entre as diversas medidas legislativas adotadas, houve a edição da Lei Federal n. 13.992/2020, que estabeleceu a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das

¹ Procurador Público do Município de João Pessoa, Mestre em Direitos Fundamentais, Doutorando em Empreendimentos Econômicos e Mudanças Sociais, Professor de Processo Civil ao nível de Graduação e Pós-Graduação, Advogado.

metas quantitativas e qualitativas contratualizadas com prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mas acabou por lhes garantir a integralidade de repasse – que não se confunde com o pagamento por serviços efetivamente realizados – dos valores contratualizados.

Apesar do sistema de proteção de direitos fundamentais edificado pela Constituição/88, que possui acentuada marca de proteção social, inclusive na esfera da saúde pública, investiga-se se a referida lei, promulgada com reflexos no campo do SUS, qualifica-se formalmente e materialmente constitucional. Com esse propósito, o estudo realizará considerações acerca das características próprias dos contratos (inclusive administrativos), dos impactos econômicos e jurídicos da referida lei, ao tempo em que promoverá análise de parâmetros constitucionais (parâmetros de validade), com vistas à obtenção de resposta ao problema ora apresentado.

2. Surgimento do Estado Democrático de Direito no Brasil e a importância do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na consolidação dos direitos fundamentais sociais

No Brasil, os direitos sociais ganharam status constitucional a partir da Constituição de 1934, seguindo o modelo de Bem-Estar social em vigor na Europa. Desde então, referidos direitos foram preservados por todas as constituições brasileiras subsequentes, ganhando especial destaque na Constituição Federal de 1988, em virtude de o Brasil ter se transformado em um Estado Democrático de Direito.

A democratização, ainda que tardia, do Estado brasileiro² ensejou o redimensionamento da importância do ser humano cuja dignidade e cidadania foram alçados ao patamar de princípios fundamentais, conforme se observa do artigo 1º, incisos II e III, da Constituição/88. Ingo Sarlet lembra que “tão somente a partir da Segunda Guerra Mundial, a

² O processo de democratização dos Estados ocidentais iniciou-se mais de 40 (quarenta) anos antes da promulgação da atual Constituição Federal, precisamente após o fim da 2ª Grande Guerra Mundial cuja duração foi de 1939 a 1945.

dignidade da pessoa humana passou a ser reconhecida expressamente nas Constituições, notadamente após ter sido consagrada pela Declaração Universal da ONU de 1948”³.

No caso do Brasil, todavia, o Constituinte não se limitou a incluir a dignidade da pessoa humana no rol de direitos e garantias fundamentais, como ocorreu em outros Estados estrangeiros, indo além para alocá-la como princípio fundamental do próprio Estado brasileiro. Essa alocação não é meramente simbólica; pelo contrário, gera efeitos jurídicos importantes, haja vista condicionar a validade de todo o ordenamento jurídico ao seu efetivo respeito⁴.

Ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, o Constituinte originário reconheceu que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, afinal o homem constitui finalidade precípua, e não meio da atividade estatal, conforme reconhecido pelo professor Ingo Wolfgang Sarlet, ao afirmar que:

[...] no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.⁵

Inocência Mártires Coelho, ao analisar referido princípio, afirma ser adequado analisar a “dignidade da pessoa humana como um dos princípios – desde logo considerados de valor pré-constituente e de hierarquia supraconstitucional – em que se fundamenta a República Federativa do Brasil”⁶. Nessa perspectiva, a dignidade da pessoa humana não seria possível escolha do Constituinte, mas valor imperioso, onipresente, de hierarquia superior à própria Constituição e que, por essa razão, não pode ser desprezada. Qualifica-se, portanto, fundamento da ordem constitucional e, conseqüentemente, do próprio Estado Democrático, reputado

³ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 76.

⁴ Partido das premissas teóricas traçadas por Hans Kelsen, Norberto Bobbio expõe: “Todo ordenamento possui uma norma fundamental. É essa norma fundamental que dá unidade a todas as outras normas; isto é, faz das normas esparsas e de variada proveniência um todo unitário que se pode chamar, a justo título, de ‘ordenamento’. A norma fundamental é o termo unificador das normas que compõem o ordenamento jurídico. Sem uma norma fundamental, as normas, das quais falamos até agora, constituiriam um acumulado de normas, não um ordenamento. Em outras palavras, conquanto sejam numerosas as fontes do direito em um ordenamento complexo, esse ordenamento constitui uma unidade pelo fato de que, direta ou indiretamente, com desvios mais ou menos tortuosos, todas as fontes do direito podem ser deduzidas de uma única norma. (BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*, São Paulo: Edipro, 2ª edição, 2017, p. 59).

⁵ SARLET, Ingo., *op cit.*, p. 80.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2010, p. 214.

modelo de organização política em que subsiste a efetiva preocupação com a proteção do gênero humano.

No preciso contexto de redimensionamento da importância do homem, os direitos fundamentais – individuais e sociais – ganharam especial destaque, razão por que foram alocados nas primeiras linhas do texto constitucional pátrio, logo após a apresentação dos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

A Constituição de 1988 inaugura, pelo menos teoricamente, uma etapa de amplo respeito pelos direitos fundamentais e reconhecida efetividade. Ao lançar um primeiro e breve olhar para a nossa Lei Fundamental, percebe-se imediatamente uma reveladora inovação, de cunho topográfico. Distinguindo-se das Cartas anteriores, a Constituição em vigor positivou os referidos direitos logo no início de suas disposições (título II), após o que tratou da organização do Estado (título III), dando cristalinas amostras de que se preocupou prevalentemente com o ser humano, enaltecendo-o como o “fim” do Estado, este considerado “instrumento” de realização da felicidade daquele.⁷

No contexto desses apontamentos iniciais, cumpre destacar que a Carta de 1988 delimita extenso catálogo de direitos fundamentais – inequívoca reação ao período ditatorial antecedente –, espalhados em todo o texto constitucional e não apenas em seus artigos 5º e 6º⁸. Quanto aos direitos sociais, cumpre destacar que o constituinte ainda reservou um título específico na Constituição Federal: Título VII, denominado “Da Ordem Social”, local onde restam previstos diversos direitos sociais – e não simples normas programáticas – como o direito à saúde⁹, por exemplo.

Somente após enaltecer a proteção do indivíduo é que a Constituição passou a abordar a estrutura e a organização estatal, a denotar, já a partir de uma análise topológica, a primazia do homem em sua relação jurídica com o Estado, o qual deve atuar com vistas a que direitos fundamentais individuais e sociais sejam promovidos. Esse movimento contemporâneo de redimensionamento do vínculo político-jurídico entre o indivíduo e o Estado foi constatado por Norberto Bobbio, que afirma que essa relação “é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano”¹⁰.

⁷ CUNHA, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*, Salvador: JusPodium, 2009, p. 617.

⁸ O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que os direitos fundamentais espalham-se por todo o texto constitucional, conforme firmado no julgamento da ADI nº 939-2, de relatoria do Min. Sydney Sanches.

⁹ O artigo 196, inserido no Título VII da Constituição Federal, dispõe que 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.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 4.

Ao firmar a dignidade humana como *princípio político conformador da ordem jurídica*, a Constituição Federal ainda estabelece, expressamente, que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170, *caput*). Trata-se de premissa jurídico-constitucional que deve nortear a atividade econômica de forma global, desde o momento de produção até o de disponibilização do produto/serviço ao destinatário final.

Considerando essa consagração constitucional, afirma Eros Roberto Grau que:

[...] a *dignidade da pessoa humana* assume a mais profunda relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo – e em especial –, o exercício da atividade econômica em sentido estrito – com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. [...] Logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.¹¹

À luz de uma interpretação sistemática da ordem constitucional, torna-se possível asseverar que os recursos econômicos devem ser explorados de tal forma que a satisfação humana esteja diretamente ligada ao bem-estar social. Essa conclusão decorre da constatação de que a livre iniciativa, hábil a gerar riquezas, “não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso”¹².

Nesse exato contexto, Amartya Sen expõe que a concepção de riqueza – a ser gerada pelas atividades econômicas – não pode ser medida unicamente pelo PIB, mas pelo potencial de gerar efetivas liberdades e qualidade de vida para os integrantes do meio social:

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda.¹³

¹¹ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros, p. 197.

¹² *Ibid.* p. 200.

¹³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad.: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia da Letras, p. 28.

O dever do Estado brasileiro de promoção dos direitos fundamentais na busca do real desenvolvimento decorre, sobretudo, do *Sistema de Direitos Fundamentais* edificado pela própria Constituição. Com efeito, quando subjetivados, referidos direitos restam envoltos por uma *bilateralidade atributiva*, expressão utilizada por Miguel Reale para designar uma “proporção intersubjetiva, em função da qual os sujeitos de uma relação ficam autorizados a pretender, exigir ou a fazer, garantidamente, algo”¹⁴.

Consequentemente, a intervenção estatal diretiva de políticas públicas, que protejam e promovam os indivíduos, não se apresenta como mera opção governamental; antes, qualifica-se medida juridicamente imperiosa, em consonância com a *vontade da Constituição*, expressão consagrada por Konrad Hesse, que assim destaca:

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo: pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a *vontade de poder* (*Wille zur Macht*), mas também a *vontade de Constituição* (*Wille zur Verfassung*).¹⁵

Nessa vertente de valorização do ser humano, e atento aos limites do presente trabalho, pode-se afirmar que o Constituinte de 1988 criou a Seguridade Social, compreendida como “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” (art. 194, *caput*).

A criação do referido sistema repousa, ao menos, em 03 (três) importantes razões jurídico-políticas: a) possibilitar a criação de um orçamento específico destinado a custear a Seguridade Social; b) vincular as contribuições da Seguridade Social ao custeio do referido sistema securitário, vez que as referidas contribuições são tributos finalísticos¹⁶; c) possibilitar

¹⁴ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, p. 51.

¹⁵ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 19.

¹⁶ De acordo com o artigo 167, inciso VIII, da Constituição Federal, resta vedada a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos da Seguridade Social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º, da Carta Magna.

que as ações nas áreas de saúde, previdência social e assistência social sejam concretizadas nacionalmente, de forma descentralizada, através de um verdadeiro “Sistema Nacional”¹⁷.

Essa almejada descentralização na concretização das políticas sociais encontra respaldo no federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal, que traça repartição de competências legislativas e administrativas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a permitir, inclusive, pactuações de serviços de saúde com pessoas jurídicas empresárias através de contratos administrativos, celebrados pelos diversos níveis governamentais, tudo com o propósito de materializar o fim último do Estado Democrático: proteção dos indivíduos.

3. Do Federalismo Cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988. Necessidade de respeito às regras constitucionais de repartição de competências

A federação brasileira – nos moldes em que concebida – é marcada pela convivência, dentro do território nacional, de diferentes entidades políticas, todas dotadas de autonomia, surgindo um poder político central (União), poderes políticos regionais (Estados) e poderes políticos locais (Municípios), além do Distrito Federal, que, não podendo sofrer divisão em territórios em face da vedação contida no artigo 32, “caput”, da CF/88, acumula competências regionais e locais (artigo 32, § 1º).

Ao dissertar sobre a federação brasileira, José Afonso da Silva afirma que a atual Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é entidade política de terceiro grau, integrante do sistema federativo, para, em seguida, divergir desse posicionamento, ao destacar que:

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de entidade federativa. Nem existe federação de Municípios. Existe federação de Estados.¹⁸

Apesar das considerações do ilustre constitucionalista, esse não é o entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, que tem reiterado a natureza federativa dos

¹⁷ Consoante disposto no artigo 5º da Lei nº 8.212/91, as ações nas áreas de saúde, previdência social e assistência social, serão organizadas em um Sistema Nacional de Seguridade Social.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros: São Paulo, 2006, p. 474-475.

Municípios, assim o fazendo, inclusive, no bojo de demandas que versam sobre saúde pública, conforme decidido, a título de exemplo, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 858.044, de relatoria da Ministra Rosa Weber: “É dever do Estado prestar assistência à saúde, conforme o art. 196 da Constituição Federal, podendo o requerente pleitear de qualquer um dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”.

O entendimento vigorante de que os Municípios são entes federativos acaba por ampliar a descentralização política do Estado brasileiro, posto que todos os entes políticos são dotados de autonomia e, principalmente, de competências constitucionalmente repartidas. Essa ampla descentralização do poder político – através de repartição de competências constitucionais – demonstra que o federalismo brasileiro sofreu acentuada mutação.

Com efeito, de um federalismo autoritário – que antecedeu a criação do atual Estado Democrático e no qual subsistia uma concentração excessiva do poder pelo Presidente da República –, houve a transferência de inúmeras responsabilidades (e prerrogativas) para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em face do novo paradigma político instituído pela atual Constituição, constata-se que as esferas de governo não mais atuam de forma isolada, pois, no atual modelo de repartição de poder, os diversos níveis governamentais atuam de forma conjunta através de cooperações horizontais e verticais estabelecidas entre o poder central e os demais entes federados, convocados a satisfazerem os objetivos da República Federativa do Brasil (artigo 3º da CF/88).

Desse modo, percebe-se, claramente, que a Constituição de 1988 instituiu um federalismo cooperativo, conforme destaca Alessandra Schettino Tavares em percutiente monografia:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil voltou a adotar um federalismo cooperativo de viés democrático, que se revela no artigo 23 da Constituição, que estabelece as competências comuns para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, que as normas para a cooperação entre eles serão definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional; e no artigo 24, que estabelece as competências concorrentes entre União, Distrito Federal e Estados-membros. O cooperativismo também se dá pela

repartição das receitas tributárias de impostos federais com Estados e Municípios e de impostos estaduais com os Municípios [...].¹⁹

O federalismo cooperativo tal como concebido revela-se instrumento indispensável para a adequada implementação das políticas sociais. No campo da saúde pública, objeto do presente estudo, o artigo 24, inciso XII, da Constituição traça uma competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Por sua vez, o Município pode legislar sobre saúde pública, quando houver interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II, da CF/88).

De acordo com a arquitetura constitucional, a União deve cooperar através da edição de normas gerais hábeis a uniformizar o tratamento jurídico da matéria, sem prejuízo de que legislação complementar/suplementar seja editada pelos demais entes políticos.

Paralelamente à competência legislativa, ainda existe uma competência material comum, a exigir que todas as pessoas políticas prestem auxílio no âmbito da saúde, conforme aferível do artigo 23, inciso II, da CF/88. Essa ampla distribuição de competências é marca inegável do federalismo cooperativo, conforme disserta Alessandra Tavares:

Na cooperação, há dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal, de forma centralizada, quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade.

Assim, a União fica responsável pelas questões de âmbito nacional, que requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, e uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos. E a execução das políticas públicas deve ter um caráter descentralizado, com a participação de todos os entes federados interessados.²⁰

A competência material no campo da saúde pública, distribuída de forma cooperativa entre os entes federativos, impõe-lhes: (i) atuação na construção colaborativa do Sistema Único de Saúde; (ii) aplicação de receitas públicas mínimas dentro do sistema de saúde; (iii) prestação de ações de saúde diretamente através de estrutura e servidores próprios; (iv) contratualização de serviços e ações de saúde a serem ofertados por colaboradores, de forma suplementar.

¹⁹ TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: O perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*, p. 22. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341>>. Acesso em: 01. mai. 2024.

²⁰ TAVARES, Alessandra Schettino. *op. cit.*, p. 20.

Contudo, para que seja possível uma real e efetiva cooperação entre os entes políticos, subsiste a necessidade do fortalecimento da ação governamental de cada um deles, o que somente ocorrerá, se houver uma adequada distribuição de receitas financeiras, principalmente quando se observa que os direitos sociais exigem prestações positivas do poder público. Nesse sentir, avulta a importância de uma repartição (proporcional) das competências tributárias para que os entes políticos possam cumprir os seus deveres constitucionais.

Consequentemente, a par das competências materiais e legislativas firmadas pela Constituição brasileira, também houve a repartição de competências tributárias entre os entes federativos, além da previsão de transferências (repasse) de recursos financeiros entre as várias esferas de governo, tudo com o objetivo de: (i) resguardar o equilíbrio fiscal das pessoas políticas; (ii) assegurar suas respectivas autonomias; (iii) possibilitar-lhes o desempenho de atribuições na órbita social.

Embora reste demonstrado que o legislador Constituinte adotou um federalismo cooperativo através de uma ampla repartição de competências constitucionais, com vistas a facilitar a consecução das políticas públicas sociais, verifica-se um tratamento diferenciado outorgado aos Municípios, próprio de suas características.

De fato, enquanto à União e aos Estados foram outorgadas competências materiais e legislativas relevantes, aos Municípios cabe, em regra, legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso I e II, da CF/88). Ou seja, em regra, a competência legislativa municipal é suplementar e afeta às questões de menor envergadura, ao menos, quando comparada com a competência legislativa dos demais entes federativos, posto que atrelada à satisfação de interesses locais.

Esse tratamento diferenciado também se verifica na competência tributária reservada aos Municípios a título de impostos: IPTU, ITBI e ISS, exações fiscais que geram a menor arrecadação tributária quando comparadas aos impostos reservados aos demais entes políticos. Por essa razão, os entes municipais são dependentes de diversos repasses financeiros, previstos constitucionalmente.

Essas constatações conduzem a duas conclusões preliminares, ora expostas:

Primeira: embora o nosso federalismo seja mesmo cooperativo (centrífugo) – diferente do federalismo ditatorial outrora existente no Brasil (centrípeto) –, a exigir uma atuação

conjunta e coordenada de todos os entes federados, subsiste uma assimetria na distribuição de competências entre os entes políticos, que acaba por materializar uma menor capacidade orçamentária dos Municípios, quando comparados à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Segunda: a formação de políticas públicas deve respeitar a realidade econômica dos municípios, bem como as regras constitucionais de competência, sob pena de desarranjo do equilíbrio federativo, o que não é tolerável, sob pena de inconstitucionalidade, vício em que incorre a Lei n. 13.992/2020, conforme se passa a demonstrar.

4. A inconstitucionalidade formal (vício nomodinâmico) da Lei Federal n. 13.992/2020

A Lei n. 13.992/2020, de 22.04.2020, editada pela União durante a crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19, estabeleceu a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas pactuadas com os prestadores de serviço de saúde no âmbito do SUS, mas acaba por lhes garantir o repasse – e não pagamento por serviços efetivamente realizados – dos valores financeiros contratualizados:

Art. 1º Fica suspensa por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de março do corrente ano, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), **garantindo-lhes os repasses dos valores financeiros contratualizados, na sua integralidade.**

Poder-se-ia cogitar que, ao disciplinar aspectos econômicos de contratos de prestação de serviços de saúde, a lei possuía a preocupação social de que as pessoas jurídicas empresárias, com atuação suplementar perante o SUS, não fossem profundamente afetadas durante o período de acentuada redução de suas atividades (por força do regime de quarentena imposta aos indivíduos, mas também pela atenção máxima direcionada aos pacientes infectados pela COVID-19), o que, em tese, seria importante para manter a funcionalidade do sistema de saúde.

Contudo, esse não é o melhor caminho argumentativo e a tese de se tratar de uma lei “justa” e “necessária” para manter o adequado funcionamento do Sistema Único de Saúde não a salva do vício de inconstitucionalidade, conforme se passa a expor sob diversos prismas.

A Justiça é noção cuja compreensão depende de um recorte espaço-temporal, afinal a concepção de justo perpassa pela análise dos valores existentes em certo meio social e em

determinada época. Realmente, “[o] critério de *justiça* responde à valoração da sociedade em determinado momento histórico”.²¹

Torna-se possível, então, afirmar que a Justiça não é jamais ponto de chegada, mas sempre travessia, afinal os direitos exigíveis a tal título são sempre modificáveis à luz das necessidades humanas, que se apresentam em determinado tempo e em determinado contexto.

A confirmar esse ponto de vista, lembremos dos direitos sociais, classificados pela doutrina jurídica ocidental como direitos fundamentais de 2ª geração. Esses somente passaram a ostentar a condição de “justos direitos”, passíveis de reivindicação em face do Estado, a partir do panorama social descortinado após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A noção de justiça, portanto, segue sendo constantemente aperfeiçoada à luz dos novos direitos que se descobrem à luz das vicissitudes sociais. Não por outra razão, há doutrinadores que já defendem a existência de direitos fundamentais de quarta, quinta e sexta gerações – todos fortemente vinculados à noção da dignidade dos indivíduos²².

A busca pela justiça não é opção, mas imperativo. Contudo, a ideia de se fazer justiça não é algo simples, principalmente quando o desejo pela equidade, baseando-se em ideologias e sentimentos pessoais, possa comprometer a segurança jurídica, valor alçado à categoria de direito fundamental, com alocação expressa no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Revela-se oportuno destacar que, à luz da *Filosofia do Direito*, há pensadores que defendem que a justiça substancial é fundamento do próprio Direito, posição endossada por Miguel Reale, que assim faz consignar em seus ensinamentos:

O bem, visto como valor social, é o que chamamos propriamente de *justo* e constitui o valor fundante do Direito. Já em nossa tese sobre os *Fundamentos do Direito*, sustentamos duas proposições fundamentais: 1) – toda Axiologia tem como fonte o valor da pessoa humana; e 2) – toda Axiologia jurídica tem como fonte o valor do *justo*, que, em última análise, significa a *coexistência harmônica e livre das pessoas segundo proporção e igualdade*. O valor próprio do Direito é, pois, a *Justiça*²³.

²¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Interpretação, Paixões e Direito: o sentimento trágico do Direito e seu ignorado aspecto fenomenológico*. São Paulo: Estante de Direito, 2019, p. 44.

²² Uadi Lammêgo Bulos sintetiza que os direitos fundamentais de quarta geração englobariam os direitos dos povos (relativos à saúde, informática, biociências, eutanásia, alimentos transgênicos, sucessão dos filhos gerados por inseminação artificial, clonagens, dentre outros acontecimentos ligados à engenharia genética); o direito fundamental de quinta geração seria referente ao direito à paz; por fim, os direitos fundamentais de sexta geração contemplariam o direito à democracia, à informação e ao pluralismo político (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: SaraivaJur, 2017, p. 530-532).

²³ REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 272.

Apesar da posição idealista encampada pela *Filosofia Jurídica*, é possível perceber, no contexto das análises empíricas, uma dissociação entre a justiça substancial e o Direito, afinal é possível observar situações em que “[a] norma pode ser justa sem ser válida. Válida sem ser justa”²⁴. A título de exemplo, cite-se a aprovação de fundo partidário na casa de bilhões de reais, destinado aos partidos políticos, mesmo quando diversos direitos fundamentais sociais estão à míngua de satisfação²⁵.

Se é verdade que para a Filosofia Jurídica não existe Direito dissociado da noção de justiça substancial, concepção teórica que trabalha com o universo idealizado, para a Sociologia crítica, que possui o italiano Gaetano Mosca como um de seus expoentes, o Direito é, antes de tudo, instrumento de controle e de pacificação social das tensões existentes. Em outras palavras: o Direito é instrumento em prol da segurança jurídica, indispensável para regular a sociedade²⁶. Essa concepção resta confirmada pelo jurista dinamarquês Alf Ross, ao esclarecer que:

Do ponto de vista dos cidadãos, o império do direito é a condição de segurança e possibilidade de cálculo nos assuntos da vida comunitária. Do ponto de vista das autoridades, é uma condição para o controle do comportamento dos cidadãos a longo prazo – isto é, que ultrapassa o caso específico – inculcando neles padrões fixos de conduta.²⁷

Revela-se incontroverso que a introdução de um conceito de justiça humanista – baseada na proteção da pessoa humana e dos grupos sociais – apresenta-se como um passo a mais na estrada de desenvolvimento do Direito, que se libertou do dogma estritamente positivista por força dos princípios constitucionais e da abertura hermenêutica proporcionada

²⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *op.cit.*, p. 44.

²⁵ Se nos apartarmos de uma visão meramente filosófica do Direito; se nos aproximarmos de uma visão pragmática, será possível aferir que a ordem jurídica é formada pelo acoplamento estrutural entre Direito e Política, consoante defendido por Niklas Luhmann. Com efeito, Luhmann revela, de forma bastante arguta, que o sistema jurídico de um Estado, instaurado pela ordem constitucional, é formado pelo *acoplamento estrutural* entre a Política e o Direito (LUHMANN *apud* NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 65). Esse acoplamento explica por que diversas normas jurídicas – fruto do oportunismo político e do *lobby* praticado por certos segmentos sociais e econômicos – nem sempre possuem a preocupação primeira com o elemento da justiça substancial.

²⁶ “Por essa razão, qualquer sociedade precisa desenvolver determinados constrangimentos sociais para manter os indivíduos nos limites do comportamento moralmente aceito. A esses mecanismos de controle social Mosca chamou de *proteção jurídica*, ou seja, um conjunto de mecanismos sociais que regulam a disciplina moral, evitando comportamentos desviantes, antissociais e, por isso, a própria desintegração da sociedade”. (PERISSINOTTO, Renato *et al.* *As elites políticas: questões de teoria e método*. Curitiba: Editora intersaberes, 2018, p. 40).

²⁷ ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Tradução e notas por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2021, p. 312.

por cláusulas constitucionais abertas, técnica que se observa, por exemplo, no art. 170, *caput*, da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, **conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

Apesar desses avanços, não raro, os poderes da república têm utilizado tais aberturas interpretativas a favor de concepções ideológicas e em detrimento da segurança jurídica. Descortina-se, assim, ofensiva contra o valor da previsibilidade jurídica, pelo que são relevantes as anotações realizadas por Luís Roberto Barroso:

Na interpretação de normas cuja linguagem é aberta e elástica, o Direito perde muito da sua objetividade e abre espaço para valorações do intérprete. O fato de existir consenso de que ao atribuir sentido a conceitos indeterminados e a princípios não deve o juiz utilizar-se dos seus próprios valores morais e políticos não elimina riscos e complexidades, funcionando como uma bússola de papel.²⁸

O presente estudo parte da premissa de que a justiça deve ser um qualitativo do Direito, passível de ser buscada pelos diversos atores sociais. Contudo, não se defende a *justiça idealizada*, a fazer prevalecer valores e sentimentos pessoais daqueles que ocupam espaços de poder²⁹, mas a que decorre da correta aplicação das normas, principalmente constitucionais:

[...] a ideia de justiça se resolve na exigência de que uma decisão seja o resultado da aplicação de uma regra legal. A justiça é a aplicação correta de uma norma, como coisa oposta à arbitrariedade. A justiça, portanto, não pode ser um padrão jurídico-político ou um critério último para julgar uma norma. [...] A ideologia da justiça não cabe, pois, num exame racional do valor das normas.³⁰

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a Construção do Novo Modelo*. São Paulo: Saraiva, p. 455.

²⁹ “Invocar a justiça é como dar uma pancada numa mesa: uma expressão emocional que faz da própria exigência um postulado absoluto. Não é modo adequado de obter entendimento mútuo. É impossível ter uma discussão racional com quem apela para a “justiça”, porque nada diz que possa receber argumentação a favor ou contra. Suas palavras são persuasão, não argumentos. A ideologia da justiça conduz a intolerância e ao conflito, visto que, por um lado, incita à crença de que a existência de alguém não meramente a expressão de um certo interesse em conflito com interesses opostos, mas, sim, que possui uma validade superior, de caráter absoluto; e, por outro lado, exclui todo argumento e discussão racionais que visem a um acordo. A ideologia da justiça é uma atitude militante de tipo biológico-emocional, para a qual alguém incita a si mesmo à defesa cega e implacável de certos interesses. (ROSS, Alf. *op. cit.*, p. 305-306).

³⁰ *Ibid.* p. 311.

Em que pese as considerações sobre justiça / injustiça de uma norma jurídica, fato é que o reconhecimento de sua validade / invalidade no ordenamento jurídico não decorre dessas qualidades, mas do respeito ou não à Constituição, a qual, acaso desprezada pelo legislador, passa a exigir a abertura do sistema de controle de constitucionalidade:

Quando um órgão superior atribui a um órgão inferior um poder normativo não lhe atribui um poder ilimitado. Ao atribuir esse poder, estabelece também os limites dentro dos quais pode ser exercido. Como o exercício do poder negocial ou do poder jurisdicional é limitado pelo Poder Legislativo, assim também o exercício do Poder Legislativo é limitado pelo poder constitucional.³¹

Traçadas as premissas acima, afirma-se que, a pretexto de se tratar de lei editada com a pretensão de consolidar uma justiça social no âmbito do SUS, a Lei Federal n. 13.992/2020 extrapola a competência da União, restrita a legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, conforme estabelecido pelo artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Ao criar norma legal específica, apta a reger os contratos celebrados na órbita da saúde pública, com o objetivo de impor que os demais entes federados paguem, forçosamente, por um serviço que não lhes foi prestado, a União extrapola competência constitucional de criar normas gerais, razão por que a Lei n. 13.992/2020 padece de inequívoca inconstitucionalidade formal.

Na busca da melhor exegese da regra de competência da União, tal como delimitada pelo art. 22, inciso XXVII, da Constituição³², impõe-se analisar o que decidido pelo STF nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) n. 927, assim ementada:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte³³.

³¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*, São Paulo: Edipro, 2ª edição, 2017, p. 62.

³² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

³³ STF. Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO; Julgamento: 03/11/1993; Publicação: 11/11/1994

Naquele julgamento, o Pretório Excelso deu interpretação conforme à Constituição para estabelecer que determinadas normas da Lei de Licitações (Lei Federal n. 8.666/93) apenas vinculariam a União – e não os demais entes federativos – justamente por não serem normas gerais, mas específicas, oportunidade em que o STF assim consignou como fundamentação:

Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas.

Importante destacar que normas gerais possuem o sentido de diretriz; de princípio geral, haja vista serem normas de leis; determinam parâmetros com maior nível possível de generalidade e abstração; franqueiam ações normativas subsequentes pelas ordens federadas.

Apesar disso, ao editar a Lei Federal n. 13.992/2020, a União não estabeleceu uma norma geral em sede de contratos administrativos; não estabeleceu uma diretriz. Pelo contrário, criou uma obrigação contratual específica para os demais entes federativos. De fato, a União criou obrigação contratual certa e individualizada, ao impor o dever de repasse integral de serviços de saúde contratualizados, ainda que estes não tenham sido efetivamente prestados no âmbito do SUS, durante o período delimitado pela própria norma.

Evidencia-se, desse modo, que a lei ora analisada não veicula normas gerais, conclusão que decorre do que decidido pelo e. STF no julgamento da ADI n. 927, ao estabelecer que “normas que minudenciam condições específicas [...], que definem valores, prazos [...] que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõe até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença” não são gerais, porém específicas.

A menção a decisões previamente exaradas pelo e. Supremo Tribunal Federal é relevante, pois a força normativa dos princípios (fruto da supremacia da constituição), a centralidade dos direitos fundamentais (nota característica dos Estados democráticos), o reconhecimento da atividade criativa desenvolvida pelos juízes mediante intenso trabalho de hermenêutica (ativismo judicial típico dos Estados constitucionais) e o surgimento de novos instrumentos hábeis a concederem efeitos vinculantes aos julgamentos proferidos pelos

tribunais³⁴ fizeram com que o *realismo jurídico*³⁵ se consolidasse no cenário jurídico, a revelar que o Direito, ao fim e ao cabo, é aquilo que os julgadores dizem que realmente é³⁶.

Perspectivas teóricas das mais distintas já apontaram o problema da indeterminação semântica da linguagem que formaliza o direito legislado, a distinção entre “texto normativo” e “norma jurídica” e o papel das pré-compreensões do intérprete na tomada de decisão. O que existe em comum em tudo isso é o reconhecimento da função criadora dos juízes, chegando-se, no extremo, a se admitir que o verdadeiro direito é aquele oriundo das atividades dos Tribunais, como defendido pelo realismo jurídico.³⁷

Nesse contexto, cumpre registrar que o e. STF já decidiu que normas que possuem “incidência pontual e restrita a contratos específicos da administração pública” carecem “de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como norma geral”, conforme firmado no julgado da ADI n. 2444:

O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias,

³⁴ As recentes modificações legislativas no campo processual priorizaram a sistematização dos efeitos vinculantes em face de julgamentos proferidos pelos Tribunais, conforme nos revelam alguns exemplos: no caso do Supremo Tribunal Federal, os efeitos vinculantes eram restritos apenas aos julgamentos proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Atualmente, também encontram amparo nos institutos da Súmula Vinculante (artigo 103-A da CF/88), no reconhecimento da Repercussão Geral das questões constitucionais (artigo 102, § 3º, da CF/88) e no julgamento dos Recursos Extraordinário Repetitivos (artigos 1.036 a 1.041 do CPC). No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, os efeitos vinculantes decorrem do julgamento de Recursos Especiais Repetitivos (artigos 1.036 a 1.041 do CPC). Ao nível de tribunais locais (TJ e TRF), os efeitos vinculantes encontram amparo no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR (artigos 976 a 987 do CPC) e na Assunção de Competência (artigo 947 do CPC). Esses efeitos vinculantes também decorrem do sistema de precedentes firmado pelo atual Código de Processo Civil, consoante se observa do que normatizado em seu artigo 927.

³⁵ “Em 1980, o realismo jurídico foi renomeado para pragmatismo jurídico, cujos seguidores foram, dentre outros, vários juízes da Suprema Corte, a exemplo de White, Breyer, Stevens, Powell, Douglas, Brennan, Frankfurter, Jackson e Brandeis. Mas o realismo jurídico ficou conhecido, em todo o mundo, graças à célebre frase de Hughes: *a Constituição é o que os juízes dizem que é*. Interessante notar que Hughes pronunciou essa frase na condição de Governador do Estado de New York, e não como juiz da Suprema Corte norte-americana.” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: SaraivaJur, 10ª edição, 2017, p. 24).

³⁶ A título de exemplo, cite-se a decisão do então Ministro Presidente do STF, Ricardo Lewandowski, que, ao presidir o julgamento do processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff por crime de responsabilidade, adotou interpretação própria de que a votação do Senado seria bipartite, com vistas à votação de 02 (duas) questões de forma autônoma: a perda do cargo de Presidente da República e a suspensão dos direitos políticos pelo prazo constitucional de 08 (oito) anos, em afronta à dicção do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal e ao precedente estabelecido no julgamento do ex-presidente Fernando Collor de Mello.

³⁷ BREITENBACH, Fábio Gabriel; LEITE, Glauco Salomão. *Racionalidade e segurança na interpretação do direito: os deveres do juiz em face do sistema de precedentes no novo Código de Processo Civil*. In: **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. Coordenadores: George Salomão Leite, Lênio Streck e Nelson Neri Jr. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 265-266.

portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.³⁸

Considerando que a Lei n. 13.992/2020 estabelece obrigação específica, por determinado prazo temporal e restrita aos contratos de saúde celebrados com a administração pública, deve-se chegar à idêntica conclusão firmada pelo STF no julgamento da ADI 2444: trata-se de lei que veicula norma despida de generalidade suficiente que possa caracterizá-la como norma geral de contratação.

Consequentemente, a Lei Federal n. 13.992/2020 padece de inconstitucionalidade formal, ao violar limites de competência impostos pela Constituição. A única forma de combater esse vício nomodinâmico seria fixar uma interpretação conforme à Constituição³⁹, à semelhança do que realizado pelo STF no julgamento da ADI n. 927. Na ocasião, a Lei n. 8.666/93 chegou a sofrer interpretação conforme à Carta Magna, imposta nos seguintes termos:

Do exposto, defiro, em parte, a cautelar para, emprestando interpretação conforme ao art. 17, I, b (doação de bem imóvel), estabelecer que a disposição ali posta – permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo – somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito a União Federal. Também no que toca à permuta de bem móvel, art. 17, b – permitida exclusivamente entre órgãos ou entidade da Administração Pública – emprestou interpretação conforme, para esclarecer que somente tem aplicação no âmbito da União Federal.

Conforme se observa, regras específicas constantes na lei de licitações, impugnadas no bojo da ADI n. 927, somente foram consideradas válidas em face da própria União, mas sem qualquer validade para os demais entes federativos, em homenagem à regra constitucional firmada pelo artigo 22, inciso XXVII, da Carta Magna.

³⁸ ADI 2444, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015.

³⁹ Carlos Alberto Lúcio Bittencourt expõe, em sua clássica obra *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, que a técnica da interpretação conforme à Constituição guarda amparo de existência em duas premissas: a) todas as leis devem ser interpretadas de acordo com o texto constitucional em homenagem à supremacia da Constituição; b) a presunção é a de que o legislador jamais pretende aprovar, através do seu voto, uma lei inconstitucional. (BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 93-95).

À luz da *ratio decidendi* firmado no precedente acima, deve-se concluir que a única forma de salvaguardar a constitucionalidade formal da Lei n. 13.992/2020 seria através da restrição de sua aplicabilidade aos contratos administrativos celebrados unicamente pela União, sem que suas normas possam ser aplicáveis aos Estados e Municípios.

5. A inconstitucionalidade material (vício nomoestático) da Lei Federal n. 13.992/2020

Ainda que se aplique a técnica da interpretação conforme a Constituição, com o propósito de evitar que a Lei n. 13.992/2020 seja totalmente fulminada pela inconstitucionalidade formal, esta ainda padece de inequívoca inconstitucionalidade material.

Entre as características do contrato administrativo, cita-se a *bilateralidade* e a *comutatividade*, conforme lembrado por José dos Santos Carvalho Filho. Enquanto esta exige a “equivalência entre as obrigações, previamente ajustadas e conhecidas”, aquela preconiza que “o contrato administrativo sempre há de traduzir obrigações para ambas as partes”⁴⁰.

Apesar disso, ao firmar o repasse de dinheiro público aos empresários, por determinado período, independente da devida contraprestação dos serviços de saúde, a Lei n. 13.992/2020 desnatura os contratos administrativos celebrados, enquanto atenta contra a posição jurídica de supremacia da administração pública, afinal os contratos administrativos sempre objetivam a satisfação de interesses sociais, da coletividade, e não de interesses comerciais, privados.

A referida lei – constituída por apenas 03 (três) artigos⁴¹ e promulgada sem maiores debates orçamentários – não parece possuir maiores preocupações com o erário ou com o equilíbrio fiscal, colocando a administração pública em posição de submissão aos interesses privados, o que não se coaduna com o regime jurídico típico dos contratos administrativos:

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Editora, 19ª edição, 2008, p. 167.

⁴¹ “Art. 1º Fica suspensa por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de março do corrente ano, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo-lhes os repasses dos valores financeiros contratualizados, na sua integralidade.

Art. 2º Fica mantido o pagamento da produção do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec), com base na média dos últimos 12 (doze) meses.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra, e esse nivelamento está presente durante todo o curso do ajuste. O mesmo não se passa com os contratos administrativos, e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade, e, além disso, deles participa a própria Administração. É lógico, então, que no conflito entre os interesses do particular contratado e do Estado contratante tenham que prevalecer os pertencentes a este último.⁴²

Revela-se fato público e notório que, durante o momento de maior gravidade sanitária causada pela COVID-19, o Poder Público: i) perdeu arrecadação tributária; ii) suportou elevado aumento de gastos dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), ao alocar investimentos em hospitais e leitos públicos, em contratações emergenciais e na aquisição de respiradores e outros insumos; iii) promoveu pagamento de auxílios emergenciais; (iv) elevou a dívida pública.

Por essas razões, impor – pelo regime de lei – que perdas financeiras de determinado setor privado sejam assumidas pelo Poder Público não se revela medida em consonância com os axiomas da razoabilidade e da proporcionalidade. Ademais, trata-se de solução legal que relativiza a posição de supremacia da Administração Pública, de matiz constitucional, e fomenta um tratamento anti-isonômico em detrimento de outros segmentos empresariais.

Acaso decidamos investigar a teoria geral dos contratos mercantis, principalmente as suas características, poderemos transportar, com necessárias adequações, críticas aplicáveis ao contexto dos contratos alcançados pela Lei Federal n. 13.992/2020, as quais, conectando-se com premissas constitucionais, corroboram a sua inconstitucionalidade material

Uma das principais características dos contratos é a possibilidade de erro dos agentes contratantes, ou seja, a possibilidade de “jogada equivocada do agente econômico”, que deve ser considerado circunstância natural no cotidiano dos negócios jurídicos empresariais, conforme destacado por Paula A. Forgioni:

Os agentes econômicos algumas vezes adotam estratégias equivocadas e, esses enganos são previstos e desejados pelo sistema jurídico, na medida em que, diferenciando os agentes, permitem o estabelecimento do jogo concorrencial (que desembocará na “regulação natural do egoísmo”, para utilizar a lição de Jhering). Ou seja, é a diferença entre as estratégias adotadas pelos agentes econômicos e entre os resultados obtidos (uns melhores, outros piores) que dá vida a um ambiente de

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. op. cit., p. 167.

competição (porque todos buscam o prêmio do maior sucesso, da ação da estratégia mais eficiente).⁴³

Feito o registro acima, afirme-se que a participação das empresas privadas no Sistema Único de Saúde (SUS) somente pode ocorrer de forma complementar, nos termos do que preconiza o artigo 199, §1º, da Constituição Federal:

Art. 199, § 1º. As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Esse caráter complementar é estabelecido ao nível constitucional e de conhecimento de todos os empresários que atuam no ramo de saúde. Consequentemente, nenhuma empresa privada, que opere no ramo de saúde, pode pretender justificar a sua própria existência econômica nos contratos celebrados com o poder público de forma suplementar.

Com efeito, as empresas de saúde são concebidas para atuarem no ramo privado, preferencialmente. Apenas de forma excepcional, quando necessário ao interesse coletivo, é que estas empresas devem ser admitidas dentro do Sistema Único de Saúde. Portanto, se uma determinada pessoa jurídica empresária atrela a sua higidez econômica ao SUS, trata-se de verdadeiro desvirtuamento empresarial (estratégia equivocada), que deve ser prontamente sanado, sem que cogite em transferir qualquer ônus financeiro dessa escolha equivocada ao Poder Público, sob pena de desvirtuamento do que consignado no art. 199, §1º, da Constituição.

Esse erro de gestão empresarial, acaso materializado, deve ser suportado pelo empresário, exclusivamente, sem que se pretenda a neutralização de seus efeitos através de lei, sob pena de ofensa ao dogma da livre concorrência, consoante assinalado por Paula Forgioni:

Nenhuma interpretação de um contrato empresarial será coerente e adequada se retirar o fato erro do sistema, neutralizando os prejuízos (ou lucros) que devem ser suportados pelos agentes econômicos, decorrentes de sua atuação no mercado. Regra geral, o sistema jurídico não pode obrigar alguém a não ter lucro (ou prejuízo), mas apenas a agir conforme os parâmetros da boa-fé objetiva, levando em conta as regras, os princípios e as legítimas expectativas da outra parte (agir conforme o direito). Não fosse assim e o sistema jurídico [i] estaria cometendo equívoco metodológico bastante semelhantes ao da análise da microeconomia clássica, porque anularia ou desconsideraria o necessário diferencial entre os agentes econômicos ou [ii]

⁴³ FORGIONI, Paula A. *Teoria Geral dos Contratos Empresariais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição revista, 2010, p. 91.

desestimularia as contratações. Nesse passo da exposição, é possível compreender: um ordenamento que – em nome da proteção do agente econômico mais fraco – neutralizasse demasiadamente os efeitos nefastos do erro para o empresário poderia acabar distorcendo o mercado e enfraquecendo a tutela do crédito.

Em termos bastante coloquiais, o remédio erradicaria a doença, mas também mataria o doente. Seria, por assim dizer, a condenação da busca pela vantagem competitiva⁴⁴.

Ademais, revela-se importante destacar que o sistema jurídico veda o enriquecimento sem causa dos contratantes⁴⁵, o que, acaso fosse tolerado no campo dos contratos administrativos, atentaria contra o valor da **moralidade administrativa**, axioma previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição. De fato, garantir o repasse de valores financeiros, em sua integralidade, mesmo sem a devida contraprestação do serviço de saúde revela-se medida legal que não guarda amparo na moralidade nem na **eficiência administrativa**.

A propósito, pertinentes são as linhas escritas por José dos Santos Carvalho Filho acerca das razões de constitucionalização do princípio da eficiência administrativa:

A emenda Constitucional nº 19/98, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao **caput** do art. 37, outro princípio: o da eficiência (denominado de “qualidade do serviço prestado” no projeto da Emenda).

Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos que incontáveis prejuízos já causou aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.⁴⁶

E assim arremata o afamado administrativista em conclusão aplicável ao presente estudo:

O núcleo do princípio é a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.⁴⁷

⁴⁴ FORGIONI, Paula A. op. cit., p. 93-94.

⁴⁵ Art. 884 do Código Civil: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

⁴⁶ CARVALHO FILHO. José dos Santos., op. cit., p. 23-24.

⁴⁷ Ibid. p. 24

Não obstante a ofensa àqueles princípios constitucionais, a Lei n. 13.992/2020 ainda viola a **segurança jurídica**, afinal pretende alcançar contratos previamente formalizados, os quais foram celebrados sem a previsão (nem a previsibilidade) desse dever obrigacional. Resta clarividente, então, que o legislador almejou implementar uma concepção particular de “justiça social” em prol de um segmento econômico e às custas da **objetivação do comportamento de mercado**, voluntarismo incabível por atentar contra a previsibilidade das relações contratuais:

Muito se lutou para a objetivação das expectativas de comportamento, substituindo a “dimensão individualista” da parte e de sua intenção pela “dimensão social” (Betti). O que não pode ser admitido, porque prejudicial ao sistema, é o subjetivismo do intérprete que, despregando-se propositadamente da prática social, confunde suas decisões com suas aspirações, substituindo juízo minimamente objetivo por aquilo que entende ser “justiça social”.⁴⁸

No momento em que toda a sociedade sofreu prejuízos econômicos em diversos setores empresariais, com efeitos deletérios sobre a propriedade privada, possibilitar que um específico setor econômico possa socializar os seus prejuízos com o corpo social, mediante autorização legal de recebimento de valores sem a devida contraprestação do serviço de saúde, significa proporcionar o enriquecimento sem causa às custas do patrimônio público, o que há muito é rechaçado pela jurisprudência no campo do direito administrativo⁴⁹.

Se o setor hospitalar e de serviços médicos sofreu decréscimo nos atendimentos colocados à disposição do poder público através de contratos administrativos e, por consequência, redução de seu faturamento, sem qualquer correlação com as condutas adotadas pelos entes federados, trata-se da concretização de risco assumido pela própria atividade empresarial, o qual não pode ser transferido para o Poder Público:

As contratações empresariais envolvem riscos, ou seja, a possibilidade de que, por razões previsíveis ou imprevisíveis, retem frustradas as expectativas que orientaram

⁴⁸ FORGIONI, Paula A. op. cit., p. 131.

⁴⁹ Nesse sentido, cita-se entendimento do e. Superior Tribunal de Justiça, que usualmente denega pretensão de servidor público de receber pagamento, quando o serviço não foi prestado para a administração pública: “Portanto, a pretensão de, após esse longo período e pouco tempo antes do término do prazo prescricional, receber todas as vantagens que lhe seriam devidas caso não tivesse sido exonerado, **sem a devida contraprestação**, geraria inequívoco enriquecimento sem causa por parte do servidor.” (STJ. REsp 1731351/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2020, DJe 09/09/2020).

a conclusão do negócio. O risco é inevitável porque “[c]ontratar é prever”, de forma que “[o] contrato é um empreendimento sobre o futuro.

[...]

A cada transação correspondem “riscos típicos”, inerentes à natureza do negócio ou, como prefere a doutrina italiana, que se situam dentro de sua “moldura típica”. “O risco é próprio dos negócios jurídicos e dificilmente a ele não se expõe um contrato. Todo contrato expõe as partes a algum tipo de risco”. “Cada tipo de contrato incorpora um plano diverso de repartição dos riscos entre os contratantes”.⁵⁰

E mais: ainda que a COVID-19 se enquadre como evento imponderável, extraordinário, capaz de extrapolar a previsão de agentes econômicos ativos e probos, que celebraram os referidos negócios jurídicos, ainda assim, seria o caso de celebrar uma readaptação (revisão) do negócio contratualizado:

O tratamento do risco imponderável pelo sistema jurídico sempre foi questão tormentosa. Hoje, entre nós, o Código Civil (art. 478 e seguintes) determina que, diante de evento imprevisto e imprevisível, gerador de excessiva onerosidade para uma parte, deve haver a liberação do vínculo, caso não se chegue a acordo a respeito da modificação dos termos contratuais.

Nos contratos internacionais, para responder às necessidades de *readaptação* do negócio em casos de superveniências imprevistas, desenvolveu-se a prática das *hardship clauses*. Trata-se, como salienta a doutrina especializada, de estipulações que permitem a revisão do contrato nos casos da ocorrência de imprevistos que alterem substancialmente o equilíbrio original das obrigações das partes, mediante sua renegociação. São “cláusulas de adaptação”, visando a impedir que o “endurecimento das condições” torne mais onerosa sua execução, rompendo o equilíbrio das prestações ajustadas⁵¹.

Contudo, uma lei que, pretendendo-se nacional e a pretexto de regulamentar o serviço de saúde pública, desborda dos limites constitucionalmente aceitos para impor uma obrigação de pagar a todos os entes federados, sem a devida contraprestação, além de gerar enriquecimento indevido, acaba por violar a **igualdade** e, por consequência, a **livre concorrência** – princípio conformador da ordem econômica nacional, previsto no artigo 170, inciso IV, da Constituição.

A livre concorrência se qualifica pela “possibilidade de os agentes econômicos poderem atuar sem embaraços juridicamente justificáveis, em um determinado mercado,

⁵⁰ FORGIONI, Paula A. *op. cit.*, p. 136-138.

⁵¹ FORGIONI, Paula A. *op. cit.*, p. 138-139.

visando à produção, à circulação e ao consumo de bens e serviços”⁵². A sua presença decorre de um cenário de igualdade de condições estabelecido entre os *players*. Dessa forma, torna-se intuitivo concluir que a ofensa à livre concorrência – princípio conformador da ordem econômica – surge quando o Estado adota regimes de benefícios⁵³, com o escopo de impulsionar determinados agentes econômicos. Agindo assim, privilegia-se certos empresários, ocasião em que são materializadas ofensas ao direito à igualdade e distorções no mercado.

Na qualidade de princípio fundamental da ordem econômica, a livre concorrência deve ser capaz de impulsionar o sistema capitalista sem artificialidades, com a finalidade de que as leis do mercado determinem o preço dos produtos e o próprio êxito do empreendedor:

Já o conceito de livre concorrência tem caráter instrumental, significando o “princípio econômico” segundo o qual a fixação dos preços das mercadorias e serviços não deve resultar de atos cogentes da autoridade administrativa, mas sim do livre jogo das forças em disputa de clientela na economia de mercado⁵⁴.

Também por essas razões, a Lei n. 13.992/2020 padece de inconstitucionalidade material, ao estabelecer tratamento diferenciado em prol de uma determinada categoria econômica, a pretexto de se fazer “justiça social” em um momento de dificuldade sanitária.

Por fim, a referida lei ainda provoca impactos orçamentários drásticos em desfavor dos municípios, entes federativos de menor capacidade orçamentária. Conforme já exposto no presente trabalho, a competência tributária reservada aos Municípios a título de impostos (IPTU, ITBI e ISS) – exações fiscais que geram a menor arrecadação tributária quando comparadas aos impostos reservados aos demais entes políticos – revela a menor capacidade orçamentária desses entes federativos, os quais ainda dependem de repasses financeiros.

A Lei Federal n. 13.992/2020, ao estabelecer obrigação de pagamento aos municípios, nos termos ora analisados, à míngua de um adequado debate financeiro e orçamentário,

⁵² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.537.

⁵³ “A circunstância de se oferecer, por exemplo, isenção de imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), por parte dos Estados (detentores da competência constitucional impositiva de referido tributo), às empresas que se instalam em suas respectivas jurisdições, além de fomentar a chamada ‘guerra fiscal’ intra-estatal, entre os Estados federados, revela-se como fonte altamente discriminatória no que se refere à situação daquelas empresas que já se encontram instaladas no território daquele Estado, máxime quando se dediquem à exploração do mesmo setor da atividade empresarial que será beneficiada pela isenção fiscal.” (TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2011, p. 272).

⁵⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira, *op. cit.*, p. 1.537.

promove verdadeiro desarranjo do equilíbrio federativo, com possibilidade de comprometimento das contas públicas, principalmente dos entes municipais, incorrendo, também por esse motivo, em vício de inconstitucionalidade material, principalmente quando se nota que as regras que impõe respeito ao orçamento equilibrado possuem foro constitucional, consoante disposições normativas que compõem o Título VI da Constituição Federal.

6. Conclusão

Durante a pandemia causada pela Covid-19, a União editou a Lei Federal n. 13.992/2020, que estabeleceu a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas com prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mas acabou por lhes garantir a integralidade de repasse – que não se confunde com o pagamento por serviços efetivamente realizados – dos valores contratualizados.

Considerando a referida inovação legislativa, o presente estudo passou a investigar a compatibilidade formal e material da Lei n. 13.992/202 com a Constituição Federal. Após as razões jurídicas desenvolvidas nesse trabalho, torna-se imperioso concluir que a referida lei padece de inconstitucionalidade formal (vício nomodinâmico), posto que a União, descurando-se dos limites de competência legislativa traçados pelo artigo 22, inc. XXVII, da Constituição, editou lei sobre contratos administrativos para impor específica obrigação de pagamento aos demais entes federativos, criando norma específica de abrangência nacional, quando a sua competência legislativa, nesse particular, resta circunscrita à edição de normas gerais.

Consequentemente, a única forma de salvaguardar a constitucionalidade formal da Lei n. 13.992/2020 seria através da restrição de sua aplicabilidade aos contratos administrativos celebrados unicamente pela União, sem que suas normas sejam aplicáveis aos Estados e Municípios. Contudo, ainda assim, a lei padece de nulidade por inconstitucionalidade material (vício nomoestático), ao violar diversos mandamentos constitucionais.

Nos termos do artigo 199, §1º, da Constituição, os empresários que atuam no ramo de saúde devem possuir participação meramente suplementar no Sistema Único de Saúde (SUS). Consequentemente, nenhuma empresa privada, que opere no ramo de saúde, pode querer

justificar a sua própria existência econômica nos contratos administrativos celebrados com o poder público, posto que sua atuação – por imperativo constitucional – é complementar.

As empresas de saúde são concebidas para atuarem no ramo privado, preferencialmente. Apenas de forma excepcional, quando necessário ao interesse coletivo, é que estas empresas devem ser admitidas dentro do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, se uma determinada pessoa jurídica empresária atrela a sua higidez econômica ao SUS, trata-se de verdadeiro desvirtuamento empresarial, que deve ser prontamente sanado, sem que cogite em transferir qualquer ônus financeiro dessa escolha equivocada ao Poder Público, sob pena de desvirtuamento do que consignado no art. 199, §1º, da Constituição.

Revela-se fato público e notório que, durante o momento de maior gravidade sanitária causada pela COVID-19, o Poder Público: i) perdeu arrecadação tributária; ii) suportou elevado aumento de gastos dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), ao alocar investimentos em hospitais e leitos públicos, em contratações emergenciais e na aquisição de respiradores e outros insumos; iii) promoveu pagamento de auxílios emergenciais; (iv) elevou a dívida pública.

Por essas razões, impor – pelo regime de lei – que perdas financeiras de determinado setor privado sejam assumidas pelo Poder Público não se revela medida em consonância com os axiomas da razoabilidade e da proporcionalidade. Ademais, trata-se de solução legal que relativiza a posição de supremacia da Administração Pública, de matiz constitucional, e fomenta um tratamento anti-isonômico em detrimento de outros segmentos empresariais, com violação à regra da vedação ao enriquecimento sem causa, bem como aos princípios da moralidade e da eficiência administrativas, da segurança jurídica, da isonomia concorrencial e das regras constitucionais que determinam o equilíbrio orçamentário dos entes federativos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a Construção do Novo Modelo*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*, São Paulo: Edipro, 2ª edição, 2017.

BREITENBACH, Fábio Gabriel; LEITE, Glauco Salomão. *Racionalidade e segurança na interpretação do direito: os deveres do juiz em face do sistema de precedentes no novo Código de Processo Civil*. In: **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. Coordenadores: George Salomão Leite, Lênio Streck e Nelson Neri Jr. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: SaraivaJur, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Editora, 19ª edição, 2008.

CUNHA, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodium, 2009.

FORGIONI, Paula A. *Teoria Geral dos Contratos Empresariais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição revista, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. São Paulo: Malheiros.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad.: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Interpretação, Paixões e Direito: o sentimento trágico do Direito e seu ignorado aspecto fenomenológico*. São Paulo: Estante de Direito, 2019.

PERISSINOTTO, Renato *et al.* *As elites políticas: questões de teoria e método*. Curitiba: Editora intersaberes, 2018.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad.: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia da Letras.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros: São Paulo, 2006.

TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: O perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*, p. 22. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341>>. Acesso em: 01. mai. 2023.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1ª edição, 1997.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Tradução e notas por Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2021.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Editora Método, 2011.