

A EMERGÊNCIA DA COVID-19 NAS EXPERIÊNCIAS FEDERAIS: O CASO DO BRASIL*

THE EMERGENCE OF COVID-19 IN FEDERAL EXPERIENCES: THE BRAZILIAN CASE

LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN EXPERIENCIAS FEDERALES: EL CASO DE BRASIL

Giorgia Pavani¹

Manuellita Hermes²

Resumo: Um ano após o início da pandemia do vírus SARS-CoV-2 – Covid-19 –, surgem algumas reflexões sobre a relação entre Poderes no ordenamento jurídico brasileiro, em particular quanto à interação entre a União Federal e os demais entes federativos. Por meio da aplicação do método comparativo e com uma análise baseada no estudo dos formantes, o artigo examina o caso brasileiro em um contexto comparado. A definição do quadro comparativo é, de fato, essencial para a compreensão dos *textos* (normativos e jurisprudenciais) através da reconstrução do *contexto*, não só jurídico, mas também cultural, constituído por elementos histórico-geográficos, socioeconômicos, bem como – neste momento histórico – estatísticos. O Supremo Tribunal Federal decidiu os conflitos federativos com base na predominância do interesse comum de preservar a saúde mediante a adoção de soluções específicas de acordo com cada necessidade verificada nas realidades locais. A descentralização, por um lado, permitiu o combate à pandemia de acordo com as feições das dimensões continentais do Brasil, mas, por outro lado, revela a carência de coordenação da cooperação entre os entes federativos em face dos desafios gerados pela pandemia.

Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



Palavras-chave: direito comparado; emergência; Covid-19; federalismo; Supremo Tribunal Federal.

1 Doutora em Direito Constitucional e Mestre em ciência da administração pública pela *Università degli Studi di Bologna*, na Itália. Professora titular de Direito Constitucional Comparado no *Dipartimento di Scienze politiche e sociali*, da *Università degli Studi di Bologna*. ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-6150-9615>. E-mail: giorgia.pavani@unibo.it.

2 Doutoranda e Mestre em Direito pela *Università degli Studi di Roma Tor Vergata*, na Itália. Especialista em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais pela *Università di Pisa*, na Itália, e em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Membro da *International Association of Constitutional Law - IACL/AIDC*. Professora da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Procuradora Federal. Assessora de Ministro no STF. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4140-0820>. E-mail: manuelitahermes@gmail.com.

* O artigo é fruto da colaboração das duas autoras. Giorgia Pavani foi responsável pela redação da introdução e dos tópicos 1 e 2, enquanto Manuellita Hermes redigiu os tópicos 3, 3.1, 3.2 e 3.3. As conclusões são comuns e a tradução da introdução e dos tópicos 1 e 2, do italiano para o português, foi realizada por Manuellita Hermes.

Abstract: A year after the beginning of the SARS-CoV-2 virus pandemic – Covid-19 –, the authors carry out some reflections on the relationship between powers in the Brazilian legal system, in particular on the interaction between the Federal Union and the other federal levels. Through the application of the comparative method, and with an analysis based on the study of formants, the article analyzes the Brazilian case in a comparative context. The definition of the comparative framework is in fact essential to understand the texts (normative and jurisprudential) through the reconstruction of the context, not only legal, but also cultural, made up of historical-geographical and socio-economic elements, as well as – in this historical moment – statisticians. The Brazilian Federal Supreme Court decided the federative conflicts based on the predominance of the common interest of preserving health through the adoption of specific solutions according to each local reality. Decentralization, on the one hand, allowed the fight against the pandemic according to the features of the continental dimensions of Brazil, but, on the other hand, it reveals the lack of coordination of cooperation between federative entities in view of the challenges generated by the pandemic.

Keywords: comparative law; emergency; Covid-19; federalism; Brazilian Federal Supreme Court.

Resumen: Un año después del inicio de la pandemia del virus SARS-CoV-2 – Covid-19 –, surgen algunas reflexiones sobre la relación entre Poderes en el ordenamiento jurídico brasileño, en particular sobre la interacción entre la Unión Federal y otras entidades federativas. Aplicando el método comparativo y con un análisis basado en el estudio de los formantes, el artículo examina el caso brasileño en un contexto comparativo. La definición del marco comparativo es de hecho fundamental para la comprensión de los textos (normativos y jurisprudenciales) a través de la reconstrucción del contexto, no solo legal, sino también cultural, constituido por elementos histórico-geográficos, socioeconómicos, así como - en este momento histórico - elementos estadísticos. El Supremo Tribunal Federal resolvió los conflictos federativos con base en el predominio del interés común de preservar la salud mediante la adopción de soluciones específicas según cada necesidad verificada en las realidades locales. La descentralización, por un lado, permitió la lucha contra la pandemia de acuerdo con las características de las dimensiones continentales de Brasil, pero, por otro lado, revela la falta de coordinación de la cooperación entre entidades federativas ante los desafíos generados por la pandemia.

Palabras clave: derecho comparado; emergencia, Covid-19; federalismo; Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

Um ano após o início da pandemia do vírus SARS-CoV-2 (doravante Covid-19), algumas reflexões podem ser feitas sobre as consequências que as – prolongadas – situações de emergência tiveram sobre o equilíbrio entre os Poderes do Estado, em particular nos ordenamentos federais.

Por meio da aplicação do método comparativo e com uma análise baseada no estudo dos formantes³, este artigo examinará o caso brasileiro em um contexto comparativo. De fato, em um estudo de direito comparado, para compreender os *textos* (normativos e jurisprudenciais) é sempre necessário reconstruir o *contexto*, não só jurídico, mas também cultural, constituído por elementos histórico-geográficos, socioeconômicos, bem como – neste momento histórico – estatísticos⁴.

A conhecida citação da Alta Comissária para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Michelle Bachelet, segundo a qual: “O vírus não discrimina, mas os seus efeitos, sim” – referindo-se à sua propagação em todo o mundo e aos diferentes efeitos a depender do grau de desenvolvimento dos vários países – pode também ser aplicada a uma análise comparativa das relações entre os vários níveis de governo: entre o Estado central e os entes territoriais; dentro do Estado central, entre cada órgão constitucional que exerce o poder; assim como entre o governo estatal e o nível internacional/supranacional⁵.

Os efeitos nas liberdades individuais e coletivas (em especial no que concerne ao direito à saúde, mas também aos direitos à educação, ao trabalho, à seguridade social) foram diferenciados (e discriminaram) de acordo com as garantias relativas ao grau de acesso a: estruturas sanitárias (essenciais para o tratamento, embora não suficientes para garantir salvar a vida), ensino à distância (aplicação do direito de acesso à Internet), reembolsos/auxílios econômicos para algumas categorias de trabalhadores cujas atividades foram encerradas em períodos de restrição e *lockdown*, etc.

Contrariamente, no que se refere aos efeitos sobre as instituições estatais, o panorama comparativo oferece um cenário bastante heterogêneo, de acordo com as diferentes categorias jurídicas tomadas em consideração (presidencialismo/parlamentarismo, federalismo-regionalismo/centralismo etc.), mas com muitos elementos comuns. Abordaremos esses elementos a seguir, com

3 Termo utilizado pelo comparatista SACCO, Rodolfo. *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)*. **Am. J. Comp. L.** n. 39, vol. 1, p. 343, 1991. Com a expressão “formante”, faz-se referência às regras legais, às considerações doutrinárias e à jurisprudência, que representam os distintos sistemas que o jurista emprega para individualizar a norma no caso concreto.

4 Para uma análise inicial da América Latina, indica-se PAVANI, Giorgia. *L'emergenza da Covid-19 in America Latina. Testi e contesto*. **DPCE online**, vol. 44 n. 3, p. 4333-4346, 2020.

5 A coordenação internacional foi tardia: a reação da Organização Mundial da Saúde produziu uma desconfiança inicial nas instituições internacionais. Para um primeiro comentário: GASBARRI, Lorenzo. *The Failure to Pursue the Mandates of International Organizations in the Midst of the COVID-19 Pandemic*. **Blog of the European Journal of International Law**, 27 maio 2020. No plano europeu, após uma “abstenção” inicial das instituições europeias (o Tratado não atribui à União Europeia a competência em matéria de saúde), houve uma forte reação de tensão entre os Estados-membros com uma divisão entre os “mediterrâneos” (que invocavam a solidariedade europeia), os “frugais” do Norte (que insistiam na responsabilidade de cada Estados individualmente) e os do Pacto de Visegrado (relutantes até ao fim a vincular os auxílios europeus ao respeito dos direitos fundamentais). Sobre as consequências econômicas frente à pandemia: SOMMA, Alessandro. **Quando l'Europa tradi se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia**. Roma-Bari: Laterza, 2021.

referência específica aos Estados latino-americanos, em muitos dos quais a crise da saúde emergiu em meio a uma crise política, econômica e social. Esta crise expôs as agruras que surgiram poucos meses antes da eclosão da pandemia, com crueldade de intensidade variada⁶, enfatizando a forte desigualdade social – especialmente nas metrópoles –, os picos de pobreza e extrema pobreza, e a grande riqueza acumulada nas mãos de poucos.

1 ESTADO(S) DE EMERGÊNCIA E RELAÇÕES (HORIZONTAIS E VERTICAIS) ENTRE OS PODERES

Um primeiro elemento comum aos diversos ordenamentos jurídicos estatais foi a declaração de *estados de emergência*, seja qual for a sua designação (*estado de alarma*, *estado de emergência*, *état d'urgence* etc.). Historicamente, nos sistemas jurídicos ocidentais de tradição liberal, foram estabelecidos dois “macromodelos” de gestão de situações de perigo: o modelo “mudo”, de Estados que não preveem situações de emergência em suas respectivas Constituições (por exemplo, Itália), e o “não-mudo”, que, pelo contrário, reúne os Estados que regulam as situações de emergência na Constituição, ainda que de formas diferentes (para permanecer no continente europeu: França, Alemanha, Espanha)⁷. A ausência de uma disciplina constitucional não impediu que os países pertencentes ao modelo “mudo” declarassem igualmente o estado de emergência. Nestes casos, foram aplicados – por analogia – textos legislativos já existentes que regiam outros tipos de perigo, distintos da pandemia em curso. Ao mesmo tempo, nem todos os Estados pertencentes ao modelo “não-mudo” seguiram a disciplina constitucional, considerando a atual situação pandêmica muito diferente dos casos regulados pela Constituição. No contexto latino-americano, *um primeiro elemento comum* às várias Constituições é a previsão de situações excepcionais, com designações distintas (*Estado de crisis*, *Estado de excepción*, *Estado de defensa*, *Estado de sitio*...)⁸. Essas previsões tendem a cobrir dois tipos principais de emergências: a externa (defesa) e a interna (que contempla uma série de variáveis).

Alguns Estados têm agido em cumprimento da disciplina constitucional da emergência, ainda que nem sempre tenham sido respeitados todos os procedimentos que garantem o estado de direito (como a convocação do Parlamento para o controle dos atos legislativos do Executivo,

6 No Equador, com as revoltas dos *campesinos* que marcharam em direção a Quito; na Bolívia, com os protestos nascidos em um clima eleitoral que levou à retirada do recém (re)eleito Presidente Evo Morales; no Chile, com manifestações e saques nas ruas da capital, que ofereceu aos estudiosos a oportunidade de iniciar uma reflexão séria sobre a necessidade de um processo constituinte.

7 Para uma análise das taxonomias da emergência: VEDASCHII, Arianna. *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*. Torino: Giappichelli, 2007, p. 301 e ss.

8 VALADÉS, Diego. **Causas Legales de los Estados de Excepción en América Latina**. México: UNAM, 2002.

ou a pertinência das matérias reguladas com os instrumentos de emergência)⁹. Por exemplo, na Colômbia, o *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* (art. 215 da Constituição) foi declarado, mas os Decretos Legislativos adotados pelo Presidente Iván Duque Márquez não foram imediatamente verificados nem pela Corte Constitucional (à qual é atribuído um controle automático destes atos), nem pelo Parlamento (que não se reuniu no prazo de 10 dias a contar da aprovação do primeiro Decreto n.º 471, de 17 de março, e não examinou os documentos nos 30 dias previstos na Constituição)¹⁰; no Peru, o *Estado de Emergencia (Régimen de Excepción)* foi declarado, embora a pandemia da Covid-19 não se enquadre totalmente em nenhuma das situações previstas no art. 137 da Constituição (“peligro inminente o desastre de origen natural”, normalmente gerado pelas mudanças climáticas, e “peligro inminente o desastre inducido por la acción humana”)¹¹. A República Dominicana optou por um dos três estados de exceção previstos pela Constituição: o *Estado de Emergencia*, nos termos do art. 265, declarado pelo Presidente mediante prévia autorização do Congresso Nacional com a resolução n.º 62-2020. Outros Estados não consideraram o “estado de exceção” aplicável à situação atual, em razão de motivos de natureza interna, ou optaram por instrumentos diferentes. Por exemplo, na Argentina, os *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU), inseridos na Constituição pela reforma de 1994 (art. 99, inc. 3), foram usados no lugar do “estado de sitio” (art. 23)¹². No México, das duas opções previstas na Constituição para tratar dos problemas de saúde, foi descartada a medida mais forte de declaração do estado de emergência em caso de situações graves que ponham em risco a sociedade e foram adotadas as medidas estabelecidas pelo art. 73, *fracción XVI*, da Constituição, que permite a uma série de autoridades sanitárias – entre

9 Uma primeira publicação com várias contribuições estrangeiras é: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**. México: UNAM, 2020. Vejam-se, também, publicações coordenadas por LANDA ARROYO, César (coord.). **Constitución y emergencia sanitaria**. Lima: Palestra, 2020, voll. I e II. Confira-se, também, o número monográfico da **Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**, vol. 1, n. 371, 2020.

10 COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos (coord.). **Seis perspectivas del Derecho público en tiempos del Covid-19**. Bogotá: Tirant, 2020.

11 É o que vem enfatizando por parte da doutrina, uma vez que a situação gerada pela pandemia exige restrições além das tradicionais e que seria necessária uma reforma do art. 137 da Constituição: PACHAS SERRANO, Miguel Andrés. La declaratoria del estado de emergencia por brote del COVID-19. **Revista La Ley**, de 6 abr. 2020. Disponível em: <https://laley.pe/art/9507/la-declaratoria-del-estado-de-emergencia-por-brote-del-covid-19>. Acesso em: 22 jun. 2021. Por essas razões, foi precedido por uma declaração de emergência nacional de saúde (DS N° 008-2020-SA de 11 de março de 2020), por um período de 90 dias. Desde 15 de março, foram adotados vários *Decretos Supremos* (DS) para os quais era necessária uma manifestação do Parlamento. Veja-se a obra coletiva promovida pela *Asociación Peruana de Derecho Constitucional*: BLUME FORTINI, Ernesto; SÁENZ DÁVALOS, Luis, R. (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Retos al constitucionalismo peruano**. Lima: Adrus, 2020.

12 A doutrina majoritária acredita que os DNU são preferíveis ao estado de sítio, uma vez que são menos prejudiciais aos direitos e não suspendem as garantias constitucionais. Confirmam-se os primeiros comentários na *web* de GARGARELLA, Roberto. **Emergencia sanitaria y estado de sitio**. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com/2020/03/emergencia-sanitaria-y-estado-de-sitio.html>. Acesso em: 20 jan. 2021. Também: RAMÍREZ CALVO, Ricardo. **Constitución y Emergencia. A propósito del Covid-19**. Disponível em: <http://endisidencia.com/2020/03/constitucion-y-emergencia-a-proposito-del-covid-19/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

os quais o *Consejo de Salubridad General* e a *Secretaría de Salud* – a adoção de medidas restritivas. As respostas institucionais à emergência da Covid-19 chegaram, portanto, em um cenário que não desconsidera as situações de emergência – na verdade, as disciplina –, mesmo que os governos nem sempre tenham se movido dentro desse cenário ou, pelo menos, nem sempre com os instrumentos jurídicos e em cumprimento dos procedimentos previstos nas Constituições, tanto que uma parte da doutrina referiu-se imediatamente a “Estado de excepción de la Región”¹³, afirmação que permite desenvolver um raciocínio sobre a área. Um *segundo elemento comum* aos diversos sistemas jurídicos latino-americanos é o sistema de governo, caracterizado por um forte presidencialismo, evidenciado durante a gestão da emergência. O panorama comparativo confirma uma tendência: em situações de emergência, os poderes operacionais concentram-se no órgão mais adequado para a capacidade de decisão e disponibilidade de meios para dar uma resposta rápida à situação. Este órgão é o Executivo. Isso ocorre claramente em sistemas presidencialistas com um Executivo monista (por exemplo, Estados Unidos, onde as competências reconhecidas no Congresso – art. I seção 8 – não impediram a afirmação do *presidential war-making* e dos *emergency powers*), mas também em sistemas executivos dualistas (tanto parlamentar quanto semipresidencialista), nos quais o reforço pode dizer respeito ao Chefe de Estado (por exemplo, a França e, no passado, a República de Weimar) ou ao Governo, na figura do Primeiro-Ministro/Presidente do Conselho de Ministros/Chanceler etc. (particularmente notável no Reino Unido). Durante as crises, os parlamentos desaceleram a atividade de controle político típica dos sistemas de fidúcia e concentram-se mais na fase de conferir poderes especiais ao Executivo.

Em época de Covid-19, o fortalecimento dos Executivos em detrimento dos Legislativos foi particularmente forte e prolongado¹⁴ e levou a complicações inevitáveis nas relações horizontais entre os Poderes do Estado, especialmente nos sistemas parlamentares das democracias avançadas¹⁵.

13 MORALES ANTONIAZZI, Mariela. Sin excepción: la interamericanización como respuesta a la pandemia de covid-19 en América Latina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 166.

14 Uma primeira análise dessa tendência pode ser encontrada em: BARCELÓ ROJAS, Daniel; DÍAZ RICCI, Sergio; GARCÍA ROCA, Javier; GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA María Elisabeth (coords.). **Covid 19 y Parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena**. México: Marcial Pons, 2020.

15 Na Itália, o Parlamento teve um papel marginal na legislação de emergência e limitou-se à declaração do estado de emergência e à ratificação das medidas tomadas pelo governo. Uma coleção bibliográfica pode ser encontrada em DRIGO, Caterina; MORELLI, Alessandro. Dossier. L'emergenza sanitaria da Covid-19. normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina. **Diritti regionali**, n. 2, p. 1-167, 2020. Um papel um pouco mais ativo foi desempenhado, por exemplo, pelos Parlamentos da Espanha (a declaração do *Estado de alarma* desencadeou as garantias previstas no artigo 116 da Constituição), da Alemanha (onde já existia uma lei muito detalhada sobre os procedimentos a seguir para lidar com emergências pandêmicas) e da França (onde o Parlamento aprovou a *Loi n.2020-290* de 23 de março de 2020, que previu a obrigação de o governo informar tempestivamente a Assembleia Nacional e o Senado sobre as medidas tomadas para combater a epidemia). Uma pesquisa inicial sobre todos os países europeus pode ser encontrada na edição monográfica da Revista DPCE online, Vol. 43 n. 2, 2020.

Em quase todos os Estados da América Latina, o grande número de decretos presidenciais e a vastidão de temas incluídos nesses atos – inicialmente focados em questões de saúde, mas depois estendidos a medidas de ordem econômica, social etc. – afetaram, de fato, o (precário) equilíbrio de Poderes que caracteriza os Estados nessa área. Os temores de um retorno ao *hiperpresidencialismo*¹⁶ foram sentidos tanto inicialmente, em um clima favorável às iniciativas presidenciais, como na Argentina (após o apoio inicial ao *Decreto de Necesidad y Urgencias* n.º 260/ 2020, aprovado em clima de cooperação com as Províncias, o Presidente Alberto Fernández continuou a adotar outros DNU em questões não estritamente relacionadas à pandemia)¹⁷; tanto quando o clima não o era, como na Colômbia (o Presidente não teve o apoio imediato das comunidades territoriais, nem mesmo da *Alcaldesa* de Bogotá, Claudia López, que se antecipou às decisões nacionais, limitando a circulação na capital).

Outro elemento comum a alguns Estados latino-americanos, sobretudo na primeira fase da pandemia, foi a ausência – importante na rede de proteção de direitos – do Poder Judiciário. Essa ausência deve-se, em parte, a motivos técnicos (suspensão prolongada da atividade judicial, como na Argentina e no Peru). Quando agiram, os tribunais supremos trataram principalmente de conflitos de competências federativas em matéria de direitos, como no Brasil.

2 TENSÕES ENTRE A UNIÃO E OS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS

Os efeitos da pandemia foram sentidos tanto no plano horizontal de separação entre os Poderes do Estado, com uma forte compressão do papel dos Parlamentos, quanto no plano vertical, com tendência centralizadora sentida em todos os níveis de descentralização política (estadual, regional, federal, local, com descentralização simétrica ou assimétrica).

Obviamente, a expansão dos poderes do governo central atingiu mais os estados descentralizados, principalmente os federais. Esse fenômeno tornou-se um dos grandes problemas contemporâneos e gerou os seguintes questionamentos: o Estado federal suportou o teste da

16 Com sua tradicional concentração de poder nas mãos do governo federal e, dentro deste, da Presidência: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **Reflexiones críticas en torno al federalismo en América latina**, p. 110. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/7.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021 .

17 Um levantamento de como foi a interação entre o Presidente e os Governadores encontra-se em: NADER, Esteban; MÉNDEZ, Daniel; ALTAVILLA, Cristian. Experiencia argentina en la lucha contra la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2: un análisis sobre el funcionamiento del federalismo. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (eds.). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 102-142. O gráfico 3 mostra que houve uma atitude dialógica entre o Presidente e os Governadores das diferentes províncias do país, principalmente na primeira fase.

pandemia? Ou a pandemia quebrou definitivamente o equilíbrio precário que regia a divisão de poderes em muitos dos Estados federados nascidos há mais de um século?

O panorama comparativo oferece um cenário heterogêneo – como heterogêneas são as muitas manifestações do federalismo no mundo¹⁸ – mas confirma que em todos os Estados federais (e também regionais) esse debate é particularmente forte.

Se considerarmos dois exemplos históricos de Estado federal e um exemplo de (grande) Estado federal mais recente, podemos ver tendências opostas.

Nos Estados Unidos, a história federal ensina que, geralmente, durante os momentos de crise, o poder concentrava-se na esfera central. Essa tendência deve ser lida em um contexto de lenta, mas contínua, centralização de poderes, iniciada nos anos 30 e que prossegue até hoje, que serviu de pano de fundo para o estabelecimento do *cooperative federalism*, segundo a conhecida metáfora dos *marble cakes*¹⁹. Durante a pandemia de Covid-19, com o governo Trump, houve uma reversão clara de tendência: o governo federal descentralizou-se, os Estados-membros adotaram de forma autônoma as primeiras medidas para conter a propagação de contágios (no início de março de 2020 a maioria dos Governadores já tinha agido antes do governo federal), os instrumentos de cooperação foram ignorados. Um estudo quantitativo baseado nas diferentes medidas tomadas pelos Governadores classificou este país como os “Estados ‘cada vez menos’ Unidos”²⁰.

Pelo contrário, na Alemanha, embora os *Länder* (Estados-membros) tenham sido os principais protagonistas da luta contra a pandemia, na prática funcionaram muitos mecanismos de cooperação informal que confirmaram a sólida estrutura federal daquele país, com tendência para o *cooperative federalism*. O governo federal não declarou estado de emergência constitucional, mas decidiu usar a Lei Federal de Proteção contra Infecções (*Infektionsschutzgesetz*, “IfSG”) ²¹. Como a execução administrativa das leis federais é de competência dos *Länder*, eles adotaram medidas em parte diferentes entre si tanto em termos de conteúdo quanto de prazo, de acordo com o modelo de

18 PALERMO, Francesco; KÖSSLER Karl. **Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law.** Oxford and Portland: Hart Publishing, 2017.

19 WEISSERT, Carol, S. Beyond Marble Cakes and Picket Fences: What U.S. Federalism Scholars Can Learn from Comparative Work. **The Journal of Politics**, vol. 73, n. 4, p. 965-979, 2011.

20 ARTILES, Alexandra; GANDUR, Martín; DRISCOLL, Amanda. Los Estados (des) Unidos: federalismo y descentralización en los tiempos de pandemia. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (eds.). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales.** Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 278-317.

21 ALEMANHA. **Lei de 20 de julho de 2000.** BGBl., p. 1045. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.

federalismo de execução²². A doutrina é bastante uníssona na compreensão de que o governo federal e os governos estaduais “worked well together and were able to agree on comprehensive measures to combat the virus”²³.

Em um Estado federal mais recente e especialmente complexo devido a diferenças linguísticas, étnicas, religiosas e culturais, como é a Índia, a resposta à emergência de Covid-19 envolveu todos os níveis: central, estadual e local. A Constituição indiana não tem uma disposição específica para emergências sanitárias, razão pela qual o governo federal invocou o *National Disaster Management Act 2005* (NDMA), que é uma lei federal que inevitavelmente centralizou poderes²⁴. No plano estadual, uma vez que a declaração formal do estado de emergência não é necessária, algumas leis já existentes foram usadas; algumas recentes, outras “colonial vintage”²⁵, como o *Epidemic Diseases Act 1897*, que remonta ao período colonial britânico. O nível local também desempenhou um papel muito importante na regulação da fase da pandemia, tanto nas pequenas aldeias (*Panchayat Raj*) como nas grandes cidades (principal exemplo, Mumbai)²⁶.

No contexto latino-americano, o sistema presidencialista tem guiado a leitura do federalismo em tempos de pandemia. Também nos Estados federais latino-americanos tem havido uma concentração tendencial de poder nas mãos do governo federal. No entanto, o papel do Presidente tem determinado as relações entre o centro e a periferia, entre o governo central e os governos estaduais. Com exceção do Brasil, ao qual dedicaremos o próximo tópico, as outras duas grandes experiências federativas latino-americanas (México e Argentina) ofereceram dois cenários diferentes de funcionamento (e desenvolvimento) do federalismo durante a pandemia (consideramos a Venezuela apenas um Estado

22 FUCHS, Marie-Christine; NASSL, Julia. Méritos y desafíos del sistema federal alemán ante la pandemia de la COVID-19. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (eds.). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 62-101. Nos momentos em que a curva de contágio voltou a crescer, os *Länder* coordenaram-se entre si e com o governo central por meio de alguns instrumentos de cooperação como a Conferência dos Ministros Presidentes e a Conferência dos Ministros da Saúde da Federação e dos *Länder*: KLAFKI, Anika; KIEßLING, Andrea. Fighting COVID-19. Legal Powers and Risks. **Verfassungsblog**. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-italy/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

23 HERING, Laura. Covid-19 and Constitutional Law: the Case of Germany. In: SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.). **COVID-19 and Constitutional Law**. México: UNAM, 2020, p. 2. GOLIA, Angelo Jr; HERING, Laura; MOSER, Carolyn; SPARKS Tom. **Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic**. Heildeberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Research Paper N. 2020-42, p. 1-76.

24 BHATIA, Gautam. An Executive Emergency: India’s Response to Covid-19. **Verfassungsblog**. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergencyindias-response-to-covid-19/>. Acesso em: 22 jan. 2021. Segundo parte da doutrina, a pandemia deu maior ímpeto à colaboração intergovernamental: SAXENA, Rekha. Federalism and the COVID-19 crisis. Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India. **Forum of Federations**, 2020, p. 3.

25 SAXENA, Rekha. **Federalism and the COVID-19 crisis**, p. 4.

26 MENON Ramdas. Multi-Level Government and COVID-19: Lessons from India’s experience. **Melbourne Forum on Constitution-Building**, 2020, p. 1-3.

formalmente federal). É interessante notar como uma situação de emergência – absolutamente anômala – por um lado, intensificou (no México), por outro, desenvolveu (na Argentina) alguns traços das relações entre os entes federativos já presentes na cultura federal dos dois respectivos Estados.

No México, o *hiperpresidencialismo* manifestou-se com todas as suas características em um contexto constitucional que favoreceu o diálogo e a coordenação federativa vertical e horizontal na esfera administrativa; pelo contrário, no âmbito legislativo, faltou coordenação entre o Legislativo Federal e os Estaduais (a Constituição de 1917 não prevê procedimentos formais de configuração e aprovação de legislação concorrente entre o Senado e os Parlamentos Estaduais)²⁷.

A impossibilidade de os Estados-membros controlarem a legislação federal permitiu ao Presidente Lopez Obrador usar a *Ley General de Salud* (lei federal) para impor algumas políticas federais, como a promoção da economia em setores sociais mais vulneráveis. Isso provocou que nos Estados, em meio à pandemia, “se activara el federalismo en clave agonal de control vertical del poder, no de colaboración”²⁸.

No plano das relações horizontais entre os Poderes, a decisão de confiar às autoridades sanitárias a gestão da emergência privou efetivamente o Parlamento do poder de controle, já que o referente político da *Secretaría de Salud* é o Presidente²⁹. Desde a declaração de 23 de março de 2020 do *Consejo de Salubridad* sobre a Covid-19 como uma doença de interesse prioritário, a *Secretaría de Salud* começou a adotar uma série de medidas extraordinárias (federais) de restrição de direitos e liberdades, sem que possam ser controladas pelo Parlamento (justamente pela opção de não declarar o estado de emergência nos termos do art. 29 da Constituição).

Na Argentina, o risco de um *hiperpresidencialismo* foi contido por uma série de práticas colaborativas com as Províncias, de modo a favorecer a transição de um federalismo de coordenação, com aspectos centralizadores, para um de cooperação. O federalismo argentino, baseado – como

27 O sistema de distribuição das competências legislativas foi modificado várias vezes, transformando o federalismo dual do século XIX em sistema de distribuição de competências, que são concorrentes, em sua grande maioria: BARCELÓ ROJAS, Daniel. Retos del federalismo ante la pandemia. La experiencia de México. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (edits). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 406-443. O art. 73 da Constituição reflete essa evolução do federalismo: SERNA DE LA GARZA, José Ma. **El sistema federal mexicano**. México: IJUNAM, 2008, p. 87-97.

28 BARCELÓ ROJAS, Daniel. Retos del federalismo ante la pandemia. La experiencia de México.

29 Também a competência em matéria de saúde confirma a estrutura da Constituição mexicana, baseada na construção de um Presidente da República com amplos poderes de direção da ação pública e da execução, que o sistema político-partidário confirmou: SALAZAR, Pedro. **El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías**. México: FCE, 2017; p. 20 e ss.; VALADÉS, Diego. El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, n. 130, p. 283-307, enero-abril 2011.

em outros Estados federais latino-americanos – no modelo inicial de *dual federalism* (na Constituição de 1853), gradualmente evoluiu para o *cooperative federalism* (na Constituição de 1994)³⁰. Durante a pandemia houve uma concentração inicial de poderes nas mãos do Presidente, que atuou por meio dos *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU), mas, segundo parte da doutrina, essa crise serviu para impulsionar o federalismo (cooperação) na Argentina³¹.

3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Tendo como foco as premissas classificatórias traçadas, o Brasil enquadra-se no chamado macromodelo *não-mudo*, uma vez que a Constituição Federal dita especificamente um regramento de emergência, com as figuras do estado de defesa e do estado de sítio, previsto nos artigos 136 a 141, com os respectivos pressupostos de fundo e de forma³². Trata-se do sistema constitucional das crises, destinado a situações excepcionais tanto de natureza interna, caracterizadas pela gravidade de iminente instabilidade institucional ou de grandes calamidades, quanto externa, como a declaração do estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Além da excepcionalidade, vale destacar a taxatividade e a temporariedade das medidas, bem como uma gradação de intensidade entre estado de defesa e de sítio. O país, porém, não se valeu de tais institutos de tamanho rigor.

3.1 O DISCIPLINAMENTO NORMATIVO DA PANDEMIA

Tendo em vista o estado de emergência internacional, foi editada, para o enfrentamento da pandemia, a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Das suas disposições deve ser salientado o elenco de medidas, a exemplo de isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, vacinação e uso obrigatório de máscaras de proteção individual, a serem determinadas pelas autoridades no âmbito de suas competências.

Na esfera federal, em 20 de março de 2020 foi publicado o Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, que reconheceu, “exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no

30 BAZÁN, Víctor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, año 11, n. 1, p. 37-88, 2013.

31 Uma pesquisa quantitativa sobre como foi a interação entre o Presidente e os Governadores cada vez que o primeiro editou um DNU prorrogando a quarentena demonstra o nível de cooperação entre o governo central e as Províncias: NADER, Esteban; MÉNDEZ, Daniel; ALTAVILLA, Cristian. Experiencia argentina en la lucha contra la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2: un análisis sobre el funcionamiento del federalismo, p. 102-142. Muito crítico, na primeira fase da pandemia, é HERNÁNDEZ, Antonio María. La emergencia por el Covid-19 en Argentina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 24-32.

32 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 619-627.

art. 2º da Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020”. Evidente, assim, a preocupação com os efeitos fiscais decorrentes das despesas a serem efetuadas em ações de combate e prevenção à disseminação do novo coronavírus. Vale destacar que, em sede da ação direta de inconstitucionalidade – ADI – 6625/DF, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), foi deferida em 30 de dezembro de 2020 medida cautelar pelo ministro relator, Ricardo Lewandowski³³, para estender a vigência de dispositivos da Lei n.º 13.979/2020 que estabelecem medidas sanitárias de combate à pandemia da Covid-19. A decisão foi referendada pela sessão virtual do Plenário da Corte encerrada em 5 de março de 2021.

Da leitura dos dois textos normativos acima citados, percebe-se que não houve a imposição de limitações ao gozo dos direitos e liberdades fundamentais (o uso obrigatório de máscaras apenas foi inserido na Lei n.º 13.979/2020 mediante alteração engendrada pela Lei n.º 14.019, de 2 de julho de 2020). Enquanto a experiência comparada, como visto, revela que tal núcleo foi o principal objeto de disciplinamento em outros países, no Brasil, a moldura federal nada dispôs, inicialmente, a esse respeito. E neste silêncio eloquente tem início um verdadeiro renascimento do delineamento da federação brasileira, cujos contornos passaram a ser alvo de intenso debate, como será demonstrado.

Em suma, apesar da expressa dicção constitucional quanto a institutos destinados situações excepcionais, seu uso, como ocorreu na Argentina³⁴, não foi considerado adequado no Brasil. Assim como Marcelo Figueiredo, “não cremos que tais institutos tenham sido imaginados para o combate a um estado de urgência sanitária (nacional) como o caso das epidemias”³⁵. Eis a razão pela qual se agiu, em verdade, no plano da legalidade, que permite, como destacado por Tom Ginsburg e Mila Versteeg, o envolvimento do Legislativo e a verificação da proporcionalidade e da necessidade

33 “O ministro Lewandowski, relator do processo, explicou que o artigo 8º da lei determina que ela vigorará ‘enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo 6/2020, que, por sua vez, reconheceu o estado de calamidade pública, para fins exclusivamente fiscais, até 31/12/2020. Diante da proximidade da perda de vigência do decreto legislativo, foram apresentados três projetos de prorrogação de seu prazo de validade, todos ainda pendentes de apreciação no Congresso Nacional. A Rede, na ação, solicitou a extensão do prazo de vigência da norma até 31/12/2021 ou até o término da emergência internacional de saúde decorrente do coronavírus, por decisão da Organização Mundial de Saúde. A cautelar foi concedida pelo relator em 30/12/2020”. Informações disponibilizadas no sítio eletrônico do STF: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461873&ori=1>.

34 SABSAY, Daniel A. Coronavirus y estado de derecho en Argentina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 25.

35 FIGUEIREDO, Marcelo. A pandemia e as restrições jurídicas à liberdade. Uma visão preliminar. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 57.

das medidas pelo Judiciário³⁶. Houve, nessa linha, a declaração do *estado de calamidade pública*, mecanismo situado, ao lado da *situação de emergência*, no âmbito da Defesa Civil. Ambos, para início dos efeitos, devem ser reconhecidos pelo respectivo Poder Executivo. O estado de calamidade pública requer muitas vezes a destinação de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive por meio da transferência de valores do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) para os demais entes federativos em prol da execução de ações de prevenção ou combate a desastres ou calamidades. Possui base nas Leis n.º 12.340/2010 e 12.608/2012.

A primeira, em apertada síntese, cria uma divisão de responsabilidades: à União incumbe, por exemplo, definir diretrizes e aprovar planos de ação de prevenção em áreas de risco e recuperação em áreas atingidas por desastres; aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por outro lado, cabe a demonstração da necessidade de recursos, a apresentação de planos de trabalho e a prestação de contas, dentre outras responsabilidades exclusivas. A segunda cria a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), bem como autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Vale frisar, quanto à pertinência com o presente estudo, que o seu artigo 2º fixa o dever de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarem as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres e estatui, no §2º, que a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice à aplicação das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

3.2 A RELAÇÃO HORIZONTAL ENTRE OS PODERES

Já quanto ao *segundo elemento comum* aos países da região latino-americana, qual seja, o sistema de governo presidencialista, deve-se perscrutar se houve o seu reforço durante a gestão da pandemia. É cediço que o presidencialismo foi instaurado no país por meio da Constituição de 1891, dos *Estados Unidos do Brasil*, de forte influência da Constituição estadunidense de 1787, com implantação também da forma de Estado federal, da forma de governo republicana e do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis³⁷.

36 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. **Biding the unbound Executive: checks and balances in times of pandemic. V. 1.0 based on preliminary data**, p. 16-17, May 25, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3608974>. Acesso em: 27 maio 2020.

37 Para uma visão da inicial configuração federal da nação, vide FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 70-81.

Como acima aludido, a Lei n.º 13.979/2020 foi discutida e aprovada pelo Congresso Nacional após iniciativa do Presidente da República. Também o Decreto Legislativo n.º 6, de 2020 foi emanado pelo Parlamento “nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020”. Os dois principais instrumentos federais de gestão da pandemia revelam uma conjugação de esforços em prol de um fim comum entre o Executivo e o Legislativo, que permaneceram em funcionamento, diferentemente do que ocorreu no México, por exemplo³⁸. Outro exemplo que permite a aferição da interação horizontal é o referente à obtenção de recursos à luz do teor fiscal do Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, sobretudo tendo em vista que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo – e isso se torna ainda mais evidente durante a pandemia. Há repercussões, portanto, de caráter político, social, econômico e fiscal.

Para lidar com o espraiamento da Covid-19, cabe ao Estado usar os recursos disponíveis não só para financiar as políticas emergenciais de prevenção e combate – área de saúde –, mas também para minorar os efeitos deletérios da perda de renda da população, do fechamento do comércio, da redução do consumo e da arrecadação tributária, enfim, da desaceleração da economia – área de assistência social. Vale ressaltar que, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos adotou, em 10 de abril de 2020, a Resolução n.º 1/2020 – Pandemia e Direitos Humanos nas Américas³⁹, cuja parte resolutiva indica a necessidade de utilização do máximo de recursos financeiros para as ações de prevenção e combate à pandemia, inclusive com suspensão da dívida externa e de sanções econômicas.

Mas, como reagir rapidamente para lidar com o cenário de alastramento da Covid-19 dentro dos limites impostos pela moldura orçamentária estabelecida por sistemas internacionais, regionais e ordenamentos internos, como o brasileiro, que contém normas constitucionais e legais que preveem uma atuação circunscrita, sem grande margem discricionária? Inicialmente, houve a provocação do Presidente da República ao Poder Judiciário, por meio do seu órgão de cúpula, o STF. Foi ajuizada uma ação direta de inconstitucionalidade, a ADI 6.357/DF, com pedido de medida cautelar, proposta para conferir interpretação conforme a Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, bem como às disposições do art. 114, *caput*, *in fine*, e § 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 – LDO.

38 Vide GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLÁ, Issa; MARTÍN REYES, Javier; Pedro, SALAZAR UGARTE. Democracia en vilo – y Constitución también. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 109-111.

39 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

Em síntese, tais leis tratam da obrigatoriedade de indicação de formas de compensação no caso de aumentos de despesa e estabelecem condicionantes fiscais em relação às despesas. Argumentou-se que a incidência dessas regras fiscais impossibilitaria o Poder Executivo de concretizar as políticas públicas necessárias à redução dos impactos negativos da disseminação do coronavírus na saúde e na economia⁴⁰. A ação constitucional objetivou, em suma, a flexibilização de limites e regras orçamentárias, em prol da proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), da garantia do direito à saúde (arts. 6º, *caput*, e 196 da Constituição Federal) e da promoção dos valores sociais do trabalho humano e da garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso IV; 6º, *caput*; 170, *caput*; e 193 da Constituição Federal).

Assim, em 29 de março de 2020, foi proferida decisão monocrática pelo Ministro Relator, Alexandre de Moraes, que concedeu a medida cautelar na ADI 6.357/DF, referendada pelo Plenário do STF no dia 13 de maio de 2020. Com base na decisão, foi possível a aprovação da Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020, que, dentre outras medidas de proteção social, determinou a concessão do auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) à população vulnerável que preencha certos requisitos, abrangendo, a título de exemplo, pessoas com baixa renda familiar, trabalhadores informais, empregados autônomos, desempregados, microempreendedores individuais.

Em 1º de abril de 2020, dia anterior à publicação da Lei acima mencionada, foi proposta ao Congresso Nacional, por iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados, uma emenda à Constituição, a fim de instituir um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências: o chamado “Orçamento de Guerra”. Após regular tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com célere votação em dois turnos mediante sessões deliberativas virtuais ou remotas em ambas as Casas, finalmente foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 106/2020, publicada em 8 de maio de 2020, data do início de sua vigência, a ser automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

40 Embora previsto na Constituição de 1967, o princípio do equilíbrio orçamentário não consta da Constituição de 1988, o que não afasta a interpretação do texto de forma a determinar a execução orçamentária de modo responsável e equilibrado. Para um panorama comparado da existência da “regra de ouro” em outros países, inclusive o Brasil, vide GINSBURG, Tom. *Balanced Budget Provisions in Constitutions*. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg (edits.). **Constitutions in Times of Financial Crises**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2019, p. 58-59.

A EC n.º 106/2020 determinou a adoção de um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, a fim de atender às medidas de urgência necessárias ao enfrentamento da pandemia do Covid-19. Houve uma alteração constitucional para aplicação de flexibilidade para prover orçamento célere e capaz de abarcar as prioridades sanitárias e sociais acarretadas pela pandemia. Foi fixado um arcabouço normativo excepcional: há, de um lado, regras constitucionais de direito financeiro extraordinárias e temporárias, estabelecidas especificamente para o enfrentamento da crise decorrente da pandemia, com o fito de atenuar os efeitos negativos sobre os meios de subsistência das pessoas e a economia; e, do outro, normas permanentes, regulares, que subsistem aplicáveis às demais despesas. Pode-se falar, então, em vigência de regime fiscal a duas velocidades⁴¹.

Na efetivação da harmonia entre os Poderes da República, vê-se, nesse exemplo, a atuação do Executivo (mediante propositura inicial da ação direta de inconstitucionalidade), do Judiciário (por meio das decisões do STF que permitiram a flexibilização fiscal requerida) e do Legislativo (que promulgou a emenda constitucional), de forma célere, para pavimentar o caminho do enfrentamento da pandemia e de suas repercussões socioeconômicas. No entanto, apesar de um paradigmático exemplo de somatório de esforços e de equilíbrio entre os Poderes da República, verifica-se, também na pandemia, o fenômeno do hiperpresidencialismo.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 foi fruto de uma Assembleia Constituinte que lidou com vários grupos políticos e sociais que buscavam amparo no texto constitucional que estava por vir. Tanto o Poder Judiciário quanto o Executivo saíram fortalecidos pelo novo texto constitucional. Quanto ao último, a possibilidade de editar, no plano federal, medidas provisórias confere-lhe um poder normativo que pode exorbitar dos moldes estabelecidos na Constituição para a proteção dos direitos fundamentais, de modo a revelar uma concentração de autoridade caracterizadora do hiperpresidencialismo, delineado, nas palavras de Antonio María Hernández, ao refletir sobre a pandemia na Argentina, como “expresión de una débil cultura de la legalidad y de una baja calidad institucional, caracterizada por los rasgos delegativos, corporativos y centralistas de nuestra democracia”⁴².

41 HERMES, Manuella. Brazil: Pandemic and the Two-Speed Fiscal Regime. **IACL-AIDC Blog**, 25 June 2020. Disponível em: <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/6/25/brazil-pandemic-and-the-two-speed-fiscal-regime>. Acesso em: 10 abr. 2021.

42 HERNÁNDEZ, HERNÁNDEZ, Antonio María. **La emergencia por el Covid-19 en Argentina**, p. 25.

Durante a pandemia, houve uma profusão de edição de decretos e medidas provisórias. Conforme pesquisa, percebe-se que, quanto ao tema concernente ao novo coronavírus, o exercício normativo do Executivo Federal levou à edição de 79 (setenta e nove) Medidas Provisórias e 55 (cinquenta e cinco) Decretos⁴³ apenas no ano de 2020.

Tendo em vista os limites do estudo ora desenvolvido, dois casos foram selecionados para ilustrar o exercício do controle de constitucionalidade durante a pandemia no que se refere a atos normativos emanados da Presidência da República. O primeiro, referente à MP n.º **954/2020**, **será mencionado como paradigma do controle concentrado de constitucionalidade desta espécie normativa, uma vez que foi a única que resultou integralmente suspensa pelo Judiciário. O segundo, concernente à** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709/DF, destaca-se como forma de combate a falhas e omissão quanto às medidas de proteção da população indígena no país.

A MP n.º **954/2020 dispunha sobre “o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), de que trata a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”**. **Antes de ser analisada pelo Parlamento**⁴⁴, foram propostas cinco ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF: as ADI 6387/DF, 6388/DF, 6389/DF, 6390/DF e 6393/DF. A ministra Rosa Weber, relatora das ações, inicialmente deferiu, em 17 de abril de 2020, a medida cautelar para suspender a eficácia da MP, decisão que foi referendada pelo Plenário do STF⁴⁵, que considerou configurada violação à privacidade⁴⁶ e à autodeterminação informativa, sobretudo considerando a tutela conferida pela CF/88 à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem do indivíduo. Em suma, o Tribunal concluiu que não emerge da Medida Provisória n.º **954/2020 um interesse público legítimo no**

43 Conforme informações disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022> e <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos/2020-decretos>.

44 A MP n.º. 954/2020 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14 de agosto de 2020, sem conversão em lei pelo Congresso Nacional.

45 Sobre a estrutura dissertativa das decisões do STF, vide PASSAGLIA, Paolo. A Estrutura e a Forma das Decisões e o uso do Direito Comparado pelos Juízes Constitucionais. In: ROMBOLI, Roberto; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de (org.). **Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 10-12. Quanto às declarações individuais de voto, cf. PASQUINO, Pasquale. Introduzione. In: PASQUINO, Pasquale; RANDAZZO, Barbara (a cura di). **Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)**. **Atti del Convegno Internazionale svoltosi a Milano, il 25-26 maggio 2007**. Milano: Giuffrè Editore, 2009, p.10.

46 WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**, vol. 4, n. 5, p. 215, dec. 1890.

compartilhamento dos dados pessoais. Segundo a Corte, não foram respeitados, portanto, os requisitos de necessidade, adequação e proporcionalidade. Trata-se de um dentre os casos de normas com aspectos de inconstitucionalidade que requereram a atuação do STF para impedir afronta a direitos fundamentais, já que outras quatro Medidas Provisórias foram objeto de apreciação pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade⁴⁷.

Distinta forma de manifestação do hiperpresidencialismo contido judicialmente consiste na omissão do Executivo na adoção de medidas idôneas a proteger grupos vulnerabilizados. Quanto ao tema, um emblemático processo consiste na ADPF 709/DF, proposta para combater falhas e omissões no combate à pandemia entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. O ministro Roberto Barroso, relator, deferiu parcialmente a medida cautelar em 8 de julho de 2020, para a criação de barreiras sanitárias ao acesso aos povos indígenas em isolamento ou em recente contato, e a formação de uma sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto a estes indígenas.

Quanto aos Povos Indígenas em geral, determinou a inclusão de medida emergencial de contenção e isolamento de invasores no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19, a imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas, a extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente quando verificada barreira de acesso ao SUS geral, e a elaboração e o monitoramento de um Plano de Enfrentamento da enfermidade para os Povos Indígenas Brasileiros pela União Federal, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas. A decisão cautelar deferida foi confirmada pelo Plenário do STF em 5 de agosto de 2020.

47 A MP 926/2020, que “altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” e a MP 927/2020, que “dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências”, foram objeto da ADI 6343/DF, no bojo da qual se questionava a invasão de competências municipais e estaduais no quadro da federação brasileira. A cautelar requerida foi parcialmente concedida para, além de suspender alguns artigos impugnados, “conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo”. A MP 928/2020, que incluiu o artigo 6º-B na Lei nº 13.979/2020, foi objeto da ADI 6351/DF, na qual foi deferida medida cautelar pelo relator, ministro Alexandre de Moraes, referendada pelo Plenário para “suspender a eficácia do art. 6º-B da Lei no 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória no 928/2020”, em razão da violação do direito à informação. Finalmente, a MP 966/2020, que “dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19”, foi questionada nas ADI 6421/DF, 6422/DF, 6424/DF, 6425/DF, 6428/DF e 6431/DF, todas da relatoria do ministro Roberto Barroso, nas quais foi conferida interpretação conforme aos dispositivos impugnados no que atine à caracterização de erro grosseiro e à exigência de opinião técnica.

O processo está em tramitação com a elaboração de cronogramas, planos e implementação de barreiras, tudo em prol de efetivar um real enfrentamento da pandemia em relação aos Povos Indígenas⁴⁸.

3.3 UMA PRESENÇA EM PROL DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO

Já no que concerne ao *terceiro elemento comum*, consistente na ausência do Poder Judiciário, pode-se de plano afirmar que tal categoria classificatória não inclui o Brasil. Quanto ao ponto, faz-se necessária, ainda que brevemente, uma lembrança do funcionamento do Judiciário no início da pandemia, com foco no seu órgão máximo, o STF. Após a sessão de julgamentos realizada pelo Plenário da Corte em 18 de março de 2020, as demais reuniões presenciais foram canceladas, embora todo o funcionamento do Tribunal tenha continuado, em decorrência da implementação de uma gestão voltada para resultados e integração entre trabalho presencial e remoto, regulada pela Resolução n.º 677, de 29 de abril de 2020⁴⁹, cujos termos foram prorrogados pela Resolução n.º 714/2020⁵⁰. Houve, outrossim, o incremento de julgamentos em âmbito virtual, formato já existente antes mesmo da pandemia. Para a maior inclusão de processos a serem julgados virtualmente, foi aprovada a Emenda Regimental n.º 53 de 18 de março de 2020, que possibilitou um alargamento das hipóteses de apreciação por essa via⁵¹.

Sob essa forma de adaptação às limitações impostas pela pandemia, o STF foi demandado em inúmeras causas relacionadas à Covid-19 e, conforme o *Painel de Ações Covid-19*, foram distribuídos 9.755 (nove mil setecentos e cinquenta e cinco) processos e proferidas 12.653 (doze mil e seiscentas e cinquenta e três) decisões, conforme dados atualizados até 17 de outubro de 2021⁵². Como se

48 Uma abordagem da proteção aos indígenas no país sob a perspectiva do *buen vivir* encontra-se em: WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; DE MARCO, Cristhian Magnus. Lições de 'Buen Vivir': impactos ambientais sobre as comunidades indígenas no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 14, n. 2, p. 204-208, maio-ago., 2018.

49 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 677, de 29 de abril de 2020. Estabelece medidas de médio prazo para gestão das atividades do Tribunal.** DJe 106/2020.

50 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 714, de 09 de dezembro de 2020. Prorroga o prazo de aplicação do modelo diferenciado de gestão de atividades.** DJe 290/2020.

51 Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Emenda Regimental n. 53 de 18 de março de 2020. Altera dispositivo do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico e prever a realização de sustentação oral em ambiente virtual.** DJe 66/2020.

52 Informações disponíveis em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Como o foco deste estudo é o STF, não serão apresentados casos julgados pelos demais órgãos do Poder Judiciário do país, que também continuaram funcionando. A título de exemplo, valemo-nos da síntese de Marcelo Figueiredo quanto a uma importante decisão proferida em São Paulo: "O Poder Judiciário do Estado de São Paulo determinou que as operadoras de planos de saúde devem custear o tratamento médico de beneficiários, em caso de suspeita ou confirmação de COVID-19, ainda que não tenham cumprido o prazo de carência de 180 dias, exceto o prazo de 24 horas, previsto na Lei 9656/1998, a lei dos planos de saúde. O descumprimento pode gerar multa de R\$ 50 mil Reais (aproximadamente U\$D 12.000.00) para cada paciente que vier a ter cobertura Recusada". Cf. FIGUEIREDO, Marcelo. A pandemia e as restrições jurídicas à liberdade. Uma visão preliminar. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia sanitaria por Covid-19. Derecho constitucional comparado**, p. 59.

depreende das já mencionadas ações de controle concentrado de constitucionalidade que versaram sobre a pandemia, várias decisões monocráticas foram inicialmente exaradas pelos ministros quanto ao tema relativo ao novo coronavírus, submetidas posteriormente ao crivo dos pares para *referendum*, além de todos os demais processos em trâmite regular na Corte. Não se constata, por conseguinte, uma prolongada suspensão das atividades do STF.

A não verificação, no país, da ausência do Judiciário (sobretudo do STF) distingue-se do panorama encontrado em outras federações da região, como a mexicana e a argentina. No México, foi propriamente o silêncio da *Suprema Corte de Justicia de la Nación* que levou os demais tribunais (*Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunal Electoral y Juzgados de Distrito*) a funcionarem de forma virtual ou em turnos de presença de cerca de um terço do quadro de funcionários, com possibilidade de ajuizamento de ações em plataforma virtual. Entre as principais estão os *recursos de amparo* indireto contra os Decretos adotados pelos *Gobernadores*, em violação ao art. 29 da Constituição mexicana⁵³.

Na Argentina, dentre as (poucas) decisões, cabe destacar uma declaração de *inconstitucionalidad respectiva*, no caso "Lanzieri" ("Lanzieri, Silvano c /GCBA sobre Amparo" Exte. 3045/2020, *Juzgado de 1ra Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N 14*), apreciado pelo *Poder Judicial dela Ciudad de Buenos Aires*, referente à medida restritiva de circulação de um grupo específico da população (adultos com idade superior a 70 anos), que deveria solicitar, por telefone, autorização de circulação. Tal limitação foi considerada lesiva ao princípio da igualdade. De relevância, também, um *fallo regressivo* da *Cámara Federal de Apelaciones* de Tucumán, que não acolheu um *amparo* de um grupo de cidadãos que vivia no aeroporto, em situação econômica precária, para poderem sair ("Contreras, Jorge Andrés c / Estado Nacional"). No Brasil, vale salientar que em 15 de abril de 2020, logo após a suspensão das atividades em razão da Semana Santa, houve a retomada dos julgamentos por videoconferência, em sessão transmitida pela TV Justiça e pelo canal do STF no *YouTube*, exatamente para a apreciação, pelo Plenário, de liminar parcialmente deferida na ADI 6341/DF, uma das (senão a) mais relevantes quanto à pandemia. Como demonstrado a seguir, trata-se da ADI de suma importância para a definição dos contornos da federação brasileira durante a pandemia.

A ADI 6341/DF, em apertada síntese, versou sobre o modo de exercício da competência para definição das atividades essenciais, atribuída ao Presidente da República pelo art. 3º, § 9º, da Lei

53 Cf. PAVANI, Giorgia. L'emergenza da Covid-19 in America Latina. Testi e contesto. **DPCE online**.

13.979/20⁵⁴. Partindo-se do texto constitucional que estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal quanto à “defesa da saúde” (art. 24, XII, CF), bem como a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “cuidar da saúde” (art. 23, II, CF), interpretou-se que a garantia desse direito social incumbe a todos os entes, que devem agir sobretudo em face de eventual inação da União, sem que haja qualquer tipo de hierarquização entre eles. Eventual conflito de competência, segundo a Corte, deve ser solucionado à luz da melhor realização do direito à saúde. Finalmente, a medida cautelar foi parcialmente concedida, nos termos do voto do ministro Edson Fachin, redator do acórdão, para “dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais República, dentre as quais encontram-se, no que concerne aos Estados, as competências legislativas remanescentes e as concorrentes, como a ora em análise”. Trata-se da primeira ação relativa à Covid-19 que teve a apreciação pelo Plenário da Corte, reunido para referendar a medida cautelar deferida por decisão monocrática do ministro Marco Aurélio, relator. A decisão revela um fortalecimento dos princípios que norteiam o federalismo cooperativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise provocada pela pandemia de Covid-19 contribuirá para enriquecer o debate sobre os processos de descentralização e as tendências do federalismo, que são alguns dos temas mais aprofundados na literatura contemporânea. Apesar de, em relação ao conceito de federalismo⁵⁵, não haver uniformidade de opinião, não existe uma tese global⁵⁶, nem uma fórmula mágica para defini-lo⁵⁷. É um conceito que varia no tempo e no espaço, e, a despeito da crise das categorias teóricas e

54 *n verbis*: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (...) § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º”. Posteriormente, em consonância com o quanto decidido na ADI 6341, a Lei nº 14.035/20 conferiu nova redação ao §9º: “A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa”.

55 Lembremos a derivação etimológica da palavra “federal”, desde o latim *foedus*, ligado à ideia de pacto, ao conceito de *fides*, que proporcionam o que Rufus Davis identificou como “the first critical clue” da origem da ideia: DAVIS, Rufus. **The Federal Principle: A Journey Through Time In Quest of a Meaning**. Berkeley: University California Press, 1978.

56 GAMPER, Anna. A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**, vol. 6, p. 1297, n. 10/2005.

57 ROSENN, Keith, S. El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva. In: **V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. México: UNAM, 1988, p. 791 e ss.; p. 809.

das taxonomias⁵⁸, os processos de descentralização têm aumentado ao longo do tempo⁵⁹. Essa crise sanitária constituirá um momento importante na evolução dos Estados federais e regionais por trazer à tona os pontos fracos e, em alguns casos, valorizar alguns dos pontos fortes das experiências federais e regionais contemporâneas. Para avaliar a estabilidade da organização descentralizada do Brasil diante da pandemia, é necessário partir de um contexto de tendência homogênea, como é o latino-americano, pelo menos quanto aos elementos comuns no processo de disseminação do federalismo na área. No passado, os Estados federais latino-americanos foram identificados e classificados entre federações “emergentes”, em oposição a federações “maduras” (de acordo com uma distinção, baseada essencialmente no tempo, sobre as características institucionais e a adaptabilidade à mudança⁶⁰), bem como “frágeis” (devido às suas experiências de governos militares e ditaduras⁶¹). Atualmente, nos estudos comparativos mais recentes, esses países continuam em posição oposta ao modelo americano “maduro”⁶², pois “el sistema político no siempre logra configurar el federalismo como freno al poder central, según la conocida formulación de Hamilton”⁶³.

O “hiperpresidencialismo latino-americano” – com sua tradicional concentração de poder no governo federal e, dentro da sua estrutura, no Presidente – e a quase inexistência de um verdadeiro federalismo fiscal deixaram pouquíssima autonomia às autoridades locais⁶⁴. Todas essas circunstâncias de natureza social, cultural, política e jurídica impactaram o desenvolvimento do federalismo na América Latina, impedindo ou dificultando seriamente sua consolidação. Essas diferenças em relação ao modelo original podem ser entendidas se analisarmos as distintas abordagens do federalismo por parte da legislação, da doutrina e da jurisprudência, precisamente os principais formantes⁶⁵, ou seja, os diferentes conjuntos de normas e proposições que, dentro do ordenamento, contribuem para gerar a ordem jurídica de um grupo e que, neste caso, aparecem um pouco “desalinhados” entre si. De acordo com o formante constitucional (normativo) os quatro Estados formalmente federais seguem o chamado sistema norte-americano: tudo aquilo que está expressamente atribuído ao ente central é facultado aos demais entes federativos⁶⁶, de acordo com o mecanismo do *dual federalism*

58 De fato, a doutrina propôs derrubar as velhas classes e usar novas: PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali comparati**. Torino: Giappichelli, 2018, p. 283 e ss.

59 Fenômeno devido a uma “revitalization of the federal idea”. BURGESS, Michael. **In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives**. Oxford: OUP, 2012.

60 WATTS, Ronald L. **Comparing Federal System**. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 3° ed., 2008, cap. 2, § 2.1, p. 38 e ss.

61 STEYTLER, Nico; de Visser, Jaap. “Fragile Federations” and the Dynamics of Devolution. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (edits.). **Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies**. Leiden: Brill Nijhoff, 2015, p. 80.

62 PALERMO, Francesco; KÖSSLER Karl. **Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law**, p. 140; 165 e 180.

63 PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali comparati**, p. 308.

64 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **Reflexiones críticas en torno al federalismo en América latina**.

65 SACCO, Rodolfo. **Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II)**.

66 CARPIZO, Jorge. **Federalismo en Latinoamérica**. México: UNAM, 1973, p. 33.

que caracterizou a primeira fase federal de muitos Estados e, em relação à área em estudo, Argentina e México em especial, pelo menos em teoria. Não obstante a clareza da norma proclamada em diversos textos constitucionais, na prática o desenvolvimento legislativo e administrativo da realidade federal latino-americana foi diferente. De fato, desde o início das experiências federativas, houve uma tendência à centralização do poder nas mãos do ente central da Federação, em particular do Executivo Federal, de modo muito distante da teoria do *dual federalism*. O desenvolvimento legislativo e a interpretação do texto constitucional afastaram-se dos requisitos mínimos da categoria do Estado federal e levaram a um desalinhamento entre *law in the book* e *law in action*, evidente sobretudo em algumas áreas sujeitas a reformas legislativas (como no caso da saúde na Venezuela, bem como da coparticipação fiscal na Argentina e no México). Essa tendência à centralização do poder e essa “cultura centralizadora” foram favorecidas pelo formante jurisprudencial. Muitas vezes os tribunais constitucionais encarregados de resolver os conflitos federativos interpretaram esta tarefa a favor do poder central, através do que foi definido como uma “jurisprudência centralista”.

A literatura (formante doutrinário) após ter observado a evolução histórica e o funcionamento diferente dos dois formantes anteriores, inicialmente se referiu à categoria de federalismo centralizado para descrever o fenômeno da concentração de poder que, no caso venezuelano, enveredou pelo “centralismo autoritário”, depois pelo “centralismo democrático” e, finalmente, pelo “neofederalismo”⁶⁷. Essa abordagem metodológica permite esclarecer que a ideia de um Estado federal na América Latina não só se afastou do modelo norte-americano, mas se desenvolveu de maneira diferente em cada um dos quatro países, com “curvas de crescimento” próprias⁶⁸. Quanto à curva de crescimento brasileira, cabe lembrar que a federação, estabelecida como dual pela Carta de 1891⁶⁹, ostenta uma origem centrífuga de federalismo, uma vez que houve a transformação do Estado unitário em descentralizado. Tal gênese indica a permanência de uma tendência centralizadora, ainda que sejam verificados períodos de oscilação entre maior centralização e descentralização. Na América Latina, a legislação referente ao direito à saúde tende a ser atribuída à competência concorrente. No entanto, durante a pandemia, ferramentas emergenciais têm levado a uma centralização de poderes, que nos países da região indica, em realidade, um quadro já comprometido de colaboração entre os entes federados, conhecido por um criptotipo centralista que caracteriza historicamente as experiências federais. No Brasil, percebe-se que, recentemente,

67 LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo María. **El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 33 e ss.

68 PAVANI, Giorgia. Mutaciones del estado federal en América latina. Notas metodológicas para la investigación. In PAVANI, Giorgia; SUELTO COCK, Vanessa (coords.). **Las tendencias del Estado Federal en América latina**. Bogotá: Ibañez, 2019, p. 23-60.

69 SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 111.

a dinâmica centralizadora passou a ser enfraquecida por meio da interpretação judicial⁷⁰ (formante jurisprudencial) da repartição de competências estabelecida pela Constituição de 1988, que inaugurou um verdadeiro federalismo cooperativo no país sob o modelo *trial*. No contexto da pandemia ora enfrentada, referida ADI 6341/DF teve o condão de fixar a exegese constitucional consolidadora de um maior equilíbrio entre os entes federativos, ao menos sob o prisma do *dever ser*.

Em decorrência do contorno cooperativo e sem subordinação entre as pluralidades de ordens jurídicas definido no âmbito da medida cautelar parcialmente concedida na ADI 6341/DF, o STF passou a ser provocado a se manifestar – a fim de verificar se as autoridades locais estabeleceram uma disciplina normativa da pandemia em violação de competências em matéria de saúde – em sede de inúmeras outras ações de controle concentrado de constitucionalidade, além de reclamações, ações cíveis originárias e recursos. O Plenário tem confirmado, a partir do aludido precedente, as competências comum e concorrente dos entes federativos na área da saúde, reconhecendo aos Governadores e Prefeitos o poder de implementar as medidas administrativas e legislativas de prevenção da Covid-19 em nome, respectivamente, dos Estados e Municípios⁷¹.

70 Confiram-se, a título de exemplo: ADI 6288, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, DJe 03/12/2020; ADI 6561 MC, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, DJe 29/10/2020; ADI 6362, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2020, DJe 09/12/2020; ADI 5745, Relator: Alexandre De Moraes, Redator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2019, DJe 16/09/2019; ADI 3189, Relator: Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2006, DJe 28/09/2007.

71 Como decidido ao julgamento da medida cautelar proferida na ADPF 672/DF: “CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente”. (ADPF 672 MC-Ref, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, DJe 29/10/2020).

O delineamento estabelecido pela Corte no paradigmático caso da ADI 6341/DF revela um esforço de consolidação jurídica de um quadro de competências federativas idôneo a mitigar o caos⁷² decorrente de eventuais falhas e omissões do ente central, a União Federal, no devido protagonismo da gestão coordenada da pandemia. Prestigiou-se a predominância do interesse comum de preservar a saúde mediante a adoção de soluções específicas de acordo com cada necessidade verificada nas realidades locais, de modo a favorecer, por exemplo, a compatibilidade constitucional de implementação medidas restritivas em maior ou menor grau. A atuação do STF enquadra-se, assim, na:

(...) forma como los tribunales asumen la función clásica de mantener abiertos los canales del cambio político y de representar a las minorías, pero también el papel de contener el autoritarismo, el abuso del poder, mantener abierto el espacio público y preservar la libre circulación de la información. Esto es poco, quizá muy poco, pero es el rol que le corresponde a nuestras judicaturas en tiempos de pandemia, emergencia y coronavirus⁷³.

Vale destacar, porém, que a descentralização, por um lado, permitiu um combate à pandemia de acordo com as feições das dimensões continentais de um país como o Brasil, mas, por outro lado, revela a carência de coordenação da cooperação entre os entes federativos em face dos desafios gerados pela multifacetada crise de proporção inimaginável.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEMANHA. **Lei de 20 de julho de 2000**. BGBl., p. 1045. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ARTILES, Alexandra; GANDUR, Martín; DRISCOLL, Amanda. Los Estados (des) Unidos: federalismo y descentralización en los tiempos de pandemia. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (edits). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 278-317.

BARCELÓ ROJAS, Daniel; DÍAZ RICCI, Sergio; GARCÍA ROCA, Javier; GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA María Elisabeth (coords.). **Covid 19 y Parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena**. México: Marcial Pons, 2020.

BARCELÓ ROJAS, Daniel. Retos del federalismo ante la pandemia. La experiencia de México. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (edits). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 406-443.

BAZÁN, Víctor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, año 11, n. 1, p. 37-88, 2013.

BHATIA, Gautam. An Executive Emergency: India's Response to Covid-19. **Verfassungsblog**. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/an-executive-emergencyindias-response-to-covid-19/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

72 VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de Derecho Político, volumen II: la crisis de la teoría del Estado en la actualidad, federalismo y Estado federal, la teoría de la Constitución en el marco del Derecho político**. Madrid: Editorial Tecnos, 1986, p. 364-365.

73 GARGARELLA, Roberto; ROA ROA, Jorge. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper n. 2020-21**, p. 27, Jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BLUME FORTINI, Ernesto; SÁENZ DÁVALOS, Luis, R. (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Retos al constitucionalismo peruano**. Lima: Adrus, 2020.

BURGESS, Michael. **In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives**. Oxford: OUP, 2012.

CARPIZO, Jorge. **Federalismo en Latinoamérica**. México: UNAM, 1973.

COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos (coord.). **Seis perspectivas del Derecho público en tiempos del Covid-19**. Bogotá: Tirant, 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/2020. Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

DAVIS, Rufus. **The Federal Principle: A Journey Through Time In Quest of a Meaning**. Berkeley: University California Press, 1978.

DRIGO, Caterina; MORELLI, Alessandro. Dossier. L'emergenza sanitaria da Covid-19: normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina. **Diritti regionali**, n, 2, p. 1-167, 2020.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **Reflexiones críticas en torno al federalismo en América latina**. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/7.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIGUEIREDO, Marcelo. A pandemia e as restrições jurídicas à liberdade. Uma visão preliminar. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Derecho Constitucional Comparado**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 50-59.

FUCHS, Marie-Christine; NASSL, Julia. Méritos y desafíos del sistema federal alemán ante la pandemia de la COVID-19. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (edits). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colômbia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 62-101.

GAMPER, Anna. A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State. **German Law Journal**, vol. 6, n. 10/2005, p. 1297-1318.

GOLIA, Angelo Jr; HERING, Laura; MOSER, Carolyn; SPARKS Tom. **Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic**. Heildeberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Research Paper n. 2020-42.

GARGARELLA, Roberto. **Emergencia sanitaria y estado de sitio**. Disponível em: <http://seminariogargarella.blogspot.com/2020/03/emergencia-sanitaria-y-estado-de-sitio.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

GARGARELLA, Roberto; ROA ROA, Jorge. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. **Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper n. 2020-21**, p. 1-30, Jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em: 14 mar. 2021.

GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLÁ, Issa; MARTÍN REYES, Javier; Pedro, SALAZAR UGARTE. Democracia en vilo – y Constitución también. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Derecho Constitucional Comparado**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 109-112.

GINSBURG, Tom. Balanced Budget Provisions in Constitutions. In: GINSBURG, Tom; ROSEN, Mark D.; VANBERG, Georg (eds.). **Constitutions in Times of Financial Crises**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2019, p. 58-70.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. **Biding the unbound Executive: checks and balances in times of pandemic. V. 1.0 based on preliminary data**, p. 1-58, May 25, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3608974>. Acesso em: 27 maio 2020.

HERING, Laura. Covid-19 and Constitutional Law: the Case of Germany. In: SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.). **COVID-19 and Constitutional Law**. México: UNAM, 2020, p. 149-165.

HERMES, Manuellita. Brazil: Pandemic and the Two-Speed Fiscal Regime. **IACL-AIDC Blog**, 25 June 2020. Disponível em: <https://blog-iacl-aidc.org/2020-posts/2020/6/25/brazil-pandemic-and-the-two-speed-fiscal-regime>. Acesso em: 10 abr. 2021.

HERNÁNDEZ, Antonio María. La emergencia por el Covid-19 en Argentina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Derecho Constitucional Comparado**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 24-32.

KLAFKI, Anika; KIEBLING, Andrea. Fighting COVID-19. Legal Powers and Risks. **Verfassungsblog**. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-italy/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

LANDA ARROYO, César (coord.). **Constitución y emergencia sanitaria**. Lima: Palestra, 2020.

LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo. **El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

MENON Ramdas. Multi-Level Government and COVID-19: Lessons from India's experience. **Melbourne Forum on Constitution-Building**, 2020, p. 1-3.

MORALES ANTONIAZZI, Mariela. Sin excepción: la interamericanización como respuesta a la pandemia de covid-19 en América Latina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Derecho Constitucional Comparado**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 165-172.

NADER, Esteban; MÉNDEZ, Daniel; ALTAVILLA, Cristian. Experiencia argentina en la lucha contra la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2: un análisis sobre el funcionamiento del federalismo. In: NADER, Esteban; FUCHS, Marie Christine (edits). **Covid 19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales**. Colombia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 102-142.

PACHAS SERRANO, Miguel Andrés. La declaratoria del estado de emergencia por brote del COVID-19. **Revista La Ley**, de 6 abr. 2020.

PALERMO, Francesco; KÖSSLER Karl. **Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2017.

PASQUINO, Pasquale. Introduzione. In: PASQUINO, Pasquale; RANDAZZO, Barbara (a cura di). **Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti). Atti del Convegno Internazionale svoltosi a Milano, il 25-26 maggio 2007**. Milano: Giuffrè Editore, 2009, p. 9-18.

PASSAGLIA, Paolo. A Estrutura e a Forma das Decisões e o uso do Direito Comparado pelos Juízes Constitucionais. In: ROMBOLI, Roberto; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de (org.). **Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 2-18.

PAVANI, Giorgia. Mutaciones del estado federal en América latina. Notas metodológicas para la investigación. In PAVANI, Giorgia; SUELT COCK, Vanessa (coord.). **Las tendencias del Estado Federal en América latina**. Bogotá: Ibañez, 2019, p. 23-60.

PAVANI, Giorgia. L'emergenza da Covid-19 in America Latina. Testi e contesto. **DPCE Online**, v. 44, n. 3, out. 2020. Disponível em: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1168>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PEGORARO, Lucio; RINELLA, Angelo. **Sistemi costituzionali comparati**. Torino: Giappichelli, 2018.

RAMÍREZ CALVO, Ricardo. **Constitución y Emergencia. A propósito del Covid-19**. Disponível em: <http://endisidencia.com/2020/03/constitucion-y-emergencia-a-proposito-del-covid-19/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ROSENN, Keith, S. El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva. In: **V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. México: UNAM, 1988, p. 791-810.

SACCO, Rodolfo. Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law (Installment I of II). **Am. J. Comp. L.** 1. n. 39, vol. 1, p. 1-34, 1991.

SABSAY, Daniel A. Coronavirus y estado de derecho en Argentina. In: GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria; VALADÉS, Diego (coord.). **Emergencia Sanitaria por Covid-19. Derecho Constitucional Comparado.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, p. 33-41.

SALAZAR, Pedro. **El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías.** México: FCE, 2017.

SAXENA, Rekha. Federalism and the COVID-19 crisis: Centre-State apposite relations in Pandemic Federalism – India. **Forum of Federations:** 2020.

SERNA DE LA GARZA, José Ma. **El sistema federal mexicano.** México: IJUNAM, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2008.

SOMMA, Alessandro. **Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia.** Roma-Bari: Laterza, 2021.

STEYTLER, Nico; de Visser, Jaap. "Fragile Federations" and the Dynamics of Devolution. In PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (edits.). **Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies.** Leiden: Brill Nijhoff, 2015, p. 80.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Emenda Regimental n. 53 de 18 de março de 2020. Altera dispositivo do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico e prever a realização de sustentação oral em ambiente virtual.** DJe 66/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 714, de 09 de dezembro de 2020. Prorroga o prazo de aplicação do modelo diferenciado de gestão de atividades.** DJe 290/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução nº 677, de 29 de abril de 2020. Estabelece medidas de médio prazo para gestão das atividades do Tribunal.** DJe 106/2020.

VALADÉS, Diego. **Causas Legales de los Estados de Excepción en América Latina.** México: UNAM, 2002.

VALADÉS, Diego. El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, n. 130, p. 283-307, enero-abril 2011.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**, vol. 4, n. 5, p. 193-220, dec. 1890.

WATTS, Ronald L. **Comparing Federal System.** Montreal: McGill-Queen's University Press, 3º ed., 2008.

VEDASCHII, Arianna. À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato. Torino: Giappichelli, 2007.

WEISSERT, Carol, S. Beyond Marble Cakes and Picket Fences: What U.S. Federalism Scholars Can Learn from Comparative Work. **The Journal of Politics**, vol. 73, n. 4, p. 965-979, 2011.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; DE MARCO, Cristhian Magnus. Lições de 'Buen Vivir': impactos ambientais sobre as comunidades indígenas no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 14, n. 2, p. 198-212, maio-ago., 2018.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de Derecho Político, volúmen II: la crisis de la teoría del Estado en la actualidad, federalismo y Estado federal, la teoría de la Constitución en el marco del Derecho político.** Madrid: Editorial Tecnos, 1986.

Recebido em: 29/03/2021 - Aprovado em: 24/08/2021