

Edmara de Abreu Leão

**FEDERALISMO DE REFORÇO: Novo tipo de Federalismo ou outro aspecto do
Federalismo por Cooperação?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica de
Minas Gerais, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Doutora em Direito.

Área de concentração: Democracia, Autonomia
Privada e Regulação.

Prof. Dr. Doutor José Luiz Quadros de Magalhães – PUC – MINAS (Orientador)

Prof. Dr. Leonardo Macedo Poli – PUC – MINAS (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares – PUC – MINAS (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Marco Aurélio de Lima Choy – UEA (Banca Examinadora) Membro externo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM (Banca Examinadora) Membro externo

Manaus, 12 de maio de 2022.

RESUMO

A Federação, forma de estado constituída a partir da união de diferentes entes políticos, ligados por meio de uma unidade estatal, na qual os participantes se obrigam recíproca e igualmente para atingir objetivos comuns, não obedece a um modelo único de organização, demandando uma constante reestruturação diante das necessidades sociais e políticas que se apresentam, principalmente, em momentos de tensão entre os entes federativos, de forma a se adaptar a sempre mutável realidade. Nesse cenário, com a declaração pela Organização Mundial da Saúde da situação de pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), ocorreram mudanças globais no arranjo federativo de diversos Estados Federais. E no Brasil não foi diferente. Com a publicação da Lei Federal nº 13.979/2020, foram previstas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional e decorrentes do novo coronavírus, a serem adotadas por todos os entes federativos. Visando à defesa e à proteção da saúde pública, foram publicados pelos Estados diversos atos normativos, versando sobre a suspensão e limites no horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, com os seus Municípios deixando de exercer a sua competência constitucional sobre tal assunto para ratificar, e, ainda, reforçar a eficácia das normas estaduais editadas em seu lugar. Tais comportamentos federativos foram constatados mediante pesquisa realizada a partir das normas publicadas nos 21 (vinte e um) dos 26 (vinte e seis) dos estados brasileiros. Tendo em vista as informações obtidas, foi possível observar uma alteração na visão tradicional do exercício das competências constitucionais dos entes federativos no Brasil, que foi reiteradamente legitimada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de inúmeros julgados em que se questionava a invasão de competência municipal pelos Estados diante dos conflitos federativos, quando do exercício das suas competências constitucionais no contexto da pandemia causada pelo Covid-19, verificando uma nova concepção sobre o Federalismo de Cooperação, identificada, a princípio, como Federalismo de Reforço. Nesse contexto, esta pesquisa tem por objeto explicar o Federalismo de Reforço como um outro aspecto do Federalismo por Cooperação, seu contexto fático, histórico, características, fundamentos jurídicos e a sua relação com o Federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988. No que diz respeito à metodologia, o método utilizado é o dedutivo e a pesquisa é bibliográfica e qualitativa. Como principais referenciais teóricos do presente estudo, destacam-se os fundamentos jurídicos que sustentam o Federalismo de Reforço: (i) o princípio da solidariedade; (ii) o dever de lealdade federativa; e (iii) a dimensão passiva do compromisso constitucional de cooperação. Como justificativa, o tema proposto

foi escolhido considerando a sua relevância para o estudo da Federação e suas modificações diante de momentos de crise, como a ocasionada pela pandemia causada pelo Covid-19. Já o interesse no tema surgiu quando se observou no Brasil, a adoção de ações conjuntas entre os entes federativos visando o combate ao vírus, com destaque para a flexibilização da autonomia dos entes municipais no que diz respeito a sua competência para legislar sobre horário de funcionamento ao comércio. A originalidade do trabalho compatível com o nível de doutorado está na identificação de um outro aspecto do Federalismo de Cooperação, denominado de Federalismo de Reforço. Como resultados alcançados, foi possível identificar que o Federalismo de Reforço manifesta-se quando um ente federativo legisla sobre assunto de competência de outro ente e esse último acaba por ratificar e reforçar as normas publicadas em seu lugar, a fim de garantir o Pacto Federativo. Ainda, verificou-se que, em momentos de crise, como a ocasionada pela pandemia causada pelo Covid-19, é especialmente necessária, para o fortalecimento da unidade federativa, a adoção por seus membros de formas de auxílio mútuo, que constituem o verdadeiro fundamento de uma Federação, com a autonomia dos entes federativos, uma das principais características do Estado Federal, cedendo lugar à necessidade de cooperação entre os entes. A partir das tais considerações, conclui-se que o Federalismo de Reforço não é um novo tipo de Federalismo, mas sim um outro aspecto do Federalismo por Cooperação, uma ramificação do Federalismo cooperativo, através do qual se busca assegurar os direitos fundamentais, cumprir as obrigações constitucionais e atingir os objetivos estabelecidos pela Carta Magna.

Palavras-chave: Federalismo no Brasil. Exercício das competências constitucionais. Federalismo por Cooperação. Federalismo de Reforço. Covid-19.

RESUMEN

La Federación, una forma de Estado constituida a partir de la unión de diferentes entidades políticas, vinculadas a través de una unidad estatal, en la que los participantes están mutua e igualmente obligados a alcanzar objetivos comunes, no obedece a un único modelo de organización, exigiendo una constante reestructuración en ante las necesidades sociales y políticas que surgen, principalmente, en tiempos de tensión entre entidades federativas, para adaptarse a la realidad cambiante. En este escenario, con la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud de la situación pandémica provocada por el nuevo coronavirus (Covid-19), se produjeron cambios globales en el arreglo federativo de varios Estados Federales. Y en Brasil no fue diferente. Con la publicación de la Ley Federal N ° 13.979/2020 se previeron medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública, de importancia internacional derivada del nuevo coronavirus, que serán adoptadas por todas las entidades federativas. Con el objetivo de la defensa y protección de la salud pública, los Estados publicaron varios actos normativos que tratan de la suspensión y limitación del horario de apertura de los establecimientos comerciales, sin que sus Municipios ejerzan su competencia constitucional en la materia para ratificar, e incluso reforzar, la eficacia de las normas estatales dictadas en su lugar. Tales comportamientos federativos fueron confirmados a través de investigaciones realizadas a partir de las normas publicadas en 21 (veintiuno) de los 26 (veintiséis) estados brasileños. A la vista de la información obtenida, se pudo observar un cambio en la visión tradicional del ejercicio de las competencias constitucionales de las entidades federativas en Brasil, que fue reiteradamente legitimada por la Corte Suprema, a través de numerosas sentencias en las que la invasión de la competencia municipal por parte de Los Estados fueron cuestionados ante los conflictos federativos, al ejercer sus poderes constitucionales en el contexto de la pandemia provocada por el Covid-19, constatando una nueva concepción del Federalismo de Cooperación, identificado, en un principio, como Federalismo de Refuerzo. En este contexto, esta investigación tiene como objetivo explicar el federalismo de reforzamiento como otro aspecto del federalismo de cooperación, su contexto fáctico e histórico, características, fundamentos legales y su relación con el federalismo cooperativo adoptado por la Constitución Federal de 1988. Se trata de la metodología, el método utilizado es el deductivo y la investigación es bibliográfica y cualitativa. Como principales referencias teóricas de este estudio, se destacan los fundamentos jurídicos que sustentan el Federalismo de Refuerzo: (i) el principio de solidaridad; (ii) el deber de lealtad federativa; y (iii) la dimensión pasiva del compromiso constitucional de cooperación. Como

justificación, el tema propuesto se eligió teniendo en cuenta su relevancia para el estudio de la Federación y sus cambios en tiempos de crisis, como la provocada por la pandemia causada por Covid-19. El interés por el tema surgió cuando se observó, en Brasil, la adopción de acciones conjuntas entre los entes federativos para combatir el virus, destacando la flexibilización de la autonomía de los entes municipales con respecto a su competencia para legislar sobre los horarios comerciales. Y la originalidad del trabajo, compatible con el nivel de doctorado, está en la identificación de otro aspecto del Federalismo de Cooperación, denominado Federalismo de Refuerzo. Como resultados obtenidos, se pudo identificar que el Federalismo de Refuerzo se manifiesta cuando una entidad federativa legisla sobre una materia de competencia de otra entidad y ésta termina ratificando y reforzando las normas publicadas en su lugar, para garantizar el Pacto Federativo. Aún así, se verificó que en tiempos de crisis, como la provocada por la pandemia causada por el Covid-19, es especialmente necesaria, para el fortalecimiento de la unidad federativa, la adopción por parte de sus miembros de formas de asistencia mutua, que constituyen el verdadero fundamento de una Federación, con la autonomía de las entidades federativas, una de las principales características del Estado Federal, dando paso a la necesidad de cooperación entre las entidades. A partir de estas consideraciones, se concluye que el Federalismo de Refuerzo no es un nuevo tipo de Federalismo, sino una vertiente más del Federalismo de Cooperación, una rama del Federalismo Cooperativo, a través de la cual se busca asegurar los derechos fundamentales, cumplir con las obligaciones constitucionales y alcanzar los objetivos fijados por la Carta Magna.

Palabras clave: Federalismo en Brasil. Ejercicio de poderes constitucionales. Federalismo por cooperación. Refuerzo del federalismo. Covid-19.

ABSTRACT

The Federation, a form of state formed from the union of different political entities, linked by means of a State unit, in which the participants commit themselves to each other and also to achieve common objectives, does not follow a single organisational model, constantly demanding a restructuring in the face of social and political needs that are presented, mainly, in moments of tension between the federative entities, in order to adapt to the ever changing reality. In this scenario, with the declaration by the World Health Organization of the pandemic situation caused by the new coronavirus (Covid-19), global changes occurred in the federal arrangement of several Federal States. And in Brazil it was no different. With the publication of Federal Law 13.979/2020, measures were planned to address the public health emergency, of international importance resulting from the new coronavirus, to be adopted by all federal entities. Aiming at the defense and protection of public health, several normative acts have been published by the States, dealing with the suspension and limits to the opening hours of commercial establishments, with their municipalities failing to exercise their constitutional competence on this matter in order to ratify, and even reinforce the effectiveness of state norms edited in their place. These federative behaviors were recorded through a survey carried out based on the norms published in the 21 (twenty-one) of the 26 (twenty-six) of the Brazilian states. In view of the information obtained, it has been possible to observe a change in the traditional view of the exercise of the constitutional powers of federative entities in Brazil, which has been repeatedly legitimised by the Federal Supreme Court, through numerous trials in which the invasion of municipal jurisdiction by States in the face of federal conflicts was questioned, when exercising its constitutional powers in the context of the pandemic caused by Covid-19, noting a new conception on Federalism of Cooperation, identified in principle as Reinforcing Federalism. In this context, this research aims to explain Reinforcing Federalism as another aspect of Federalism by Cooperation, its factual, historical context, characteristics, legal bases and its relationship with cooperative Federalism adopted by the Federal Constitution of 1988. Regarding the methodology, the method used is deductive and the search is bibliographic and qualitative. As the main theoretical references of the present study, the legal foundations that sustain Reinforcement Federalism are highlighted: (i) the principle of solidarity; (ii) the duty of Federative loyalty; and (iii) the passive dimension of the constitutional commitment of cooperation. As justification, the proposed theme was chosen considering its relevance to the study of the

Federation and its modifications in times of crisis, such as the one caused by the pandemic caused by Covid-19. The interest in the topic arose when it was observed, in Brazil, the adoption of joint actions between the federative entities aiming to combat the virus, with emphasis on the relaxation of the autonomy of municipal entities with regard to their competence to legislate on business opening hours. And the originality of the work, compatible with the doctoral level, is in the identification of another aspect of Cooperation Federalism, called Reinforcement Federalism. As a result, it was possible to identify that Reinforcement Federalism manifests itself when a federative entity legislates on a matter of competence of another entity and the latter ends up ratifying and reinforcing the norms published in its place, in order to guarantee the Federative Pact. Even so, it was verified that in times of crisis, such as the one caused by the pandemic caused by Covid-19, it is especially necessary, for the strengthening of the federative unit, the adoption by its members of forms of mutual assistance, which are the true foundation of a Federation, with the autonomy of the federative entities, one of the main characteristics of the Federal State, giving way to the need for cooperation among the entities. Based on these considerations, it is concluded that Reinforced Federalism is not a new type of Federalism, but a branch of Cooperative Federalism, a branch of Cooperative Federalism, through which it seeks to ensure fundamental rights, fulfill constitutional obligations and achieve the objectives set by the Magna Carta.

Keywords: Federalism in Brazil. Exercise of constitutional powers. Federalism by Cooperation. Federalism by Reinforcement. Covid-19.