

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 30/09/2010**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/30214-sistemas-de-estado-federa-o-e-integra-o>**

**Autore: Cristina Veloso de Castro**

**Sistemas de estado – federação e integração**

## SISTEMAS DE ESTADO – FEDERAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Cristina Veloso de Castro<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho apresenta um estudo sobre a Federação enquanto sistema de organização política. Para isso aponta a evolução desse instituto e sua introdução no Brasil mais precisamente no tocante a divisão de poderes concedidos aos entes Estatais. Aponta dessa forma uma pesquisa principalmente estruturada em torno do papel da capital federal e dos demais municípios no processo de federação implantado no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federação. Confederação. Brasil. Município. Capital Federal, Cooperação e Integração.

### SUMÁRIO:

1. Introdução, 1 – 2. Federação, 1 – 3. Confederação, 2 – 4. Modelos Clássicos de Federalismo, 3 – 4.1. O Federalismo nos Estados Unidos, 3 – 4.2. O Federalismo na Alemanha, 7 – 4.3. O Federalismo no Canadá, 12 – 5. O Federalismo Brasileiro – Aspectos históricos, 16 – 6. Repartição de Competências Constitucionais – 1988, 18 – 6.1. A União, os Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, 19 – 7. Conclusões, 22 – 8. Abstrat, 23 – 9. Referências, 23.

## 1. INTRODUÇÃO

Hoje, como forma de viabilizar o fenômeno de integração, políticos e doutrinadores pregam a necessidade de uma nova federação para o Brasil, um novo pacto federativo com a revisão da repartição de competências constitucionalmente previstas entre os entes federativos com destaque para a soberania e para o princípio da subsidiariedade.

Esse princípio ganha destaque cada vez mais por meio do processo de integração mundial.

Assim o presente texto aborda a repartição de competências pelo Constituinte brasileiro na atual Constituição Federal com a necessidade de repensar o conceito de soberania como forma de viabilizar a participação brasileira no processo de integração. Por fim, demonstram-se propostas de autores atuais sobre eventual reformulação ou adequação do federalismo brasileiro frente à nascente necessidade de integração mundial.

## 2. FEDERAÇÃO

Para Teixeira, o conceito de Estado Federal ou a forma federativa de governo, com aquela que “num mesmo território, e sobre as mesmas pessoas, coexistem, simultânea e harmonicamente, pelo menos duas categorias de ordenamentos jurídicos — o central e os regionais — e pelo menos duas categorias de governos o central e os regionais cujos poderes são distribuídos e assegurados por urna Constituição rígida”.

Bastos,<sup>2</sup> assim define a Federação:

A idéia moderna de Federação surge em 1781, na Convenção de Philadelphia,

<sup>1</sup> Mestre pela Unaerp – Universidade de Ribeirão Preto. Pós-graduada pela PUC e pela UNESP. Coordenadora do Curso de Direito da UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais – Campus Frutal.

<sup>2</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 19. ed., São Paulo, 1998.

onde as treze ex-colônias inglesas resolveram dispor de parcela de suas soberanias, tomando-se autônomas, e constituir um novo Estado, este sim soberano. Assim, a Constituição de 1787, que deu surgimento aos Estados Unidos da América, criou também uma nova forma de Estado, o federalismo. [...] No caso brasileiro, ao invés de diversos Estados, tínhamos um só; o Brasil todo respondia ao domínio do imperador. Depois de proclamada a República e a Federação é que surgiu a necessidade de criarem-se os Estados-Membros, aos quais delegaram-se algumas competências. Esta talvez seja uma das razões pelas quais o Brasil nunca chegou a ter uma verdadeira Federação, onde os Estados alcançam autonomia real.

Destarte as peculiaridades abordadas nas diferentes doutrinas, na federação encontra-se um único Estado independente com poder distribuído aos governos locais, os quais são dotados de autonomia [*nómos*], com possibilidade de editar normas próprias de organização e desenvolvimento jurídico dos entes públicos.

Para Silva, a melhor definição de federalismo e da forma de Estado brasileiro, é,

O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união e coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa. O Brasil, como vimos, assumiu a forma de Estado federal, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69, tenha sido apenas nominal. A Constituição de 1988 recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante a declaração, constante do art. 1º que configura o Brasil como uma República Federativa.<sup>3</sup>

### 3. CONFEDERAÇÃO

A Liga Acaica, formada pela união de doze cidades-estado gregas, cuja aliança objetivava a proteção militar contra inimigos comuns, é considerada pelos Estudiosos como formas embrionárias de Confederação.

A *Amphyctionia*, formada pelos doze povos gregos, é referida como uma confederação, haja vista que “cada membro da União confirmava o caráter de Estado independente e soberano, e todos tinham igual número de votos no Grande Conselho Federal”.

Na Idade Média, tivemos a Liga Hanseática, que visava a aglutinação de várias cidades do norte europeu, com finalidades comerciais. No século XIII, a Confederação Helvética, entre alguns cantões suíços, com objetivos de proteção militar.

A exemplo da Liga Acaica, na Confederação Helvética, de 1291, os membros conservavam plena liberdade para tratar de assuntos internos e poderiam deixar a confederação livremente.

Temer,<sup>4</sup> refere-se a Celso Bastos, para sintetizar as diferenças existentes entre Federação e Confederação, verbis:

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 9. ed., São Paulo, 1993. p. 92.

<sup>4</sup> TEMER, Michel, *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976.

O tipo federal de estado dá lugar à incidência, sobre um mesmo território e uma mesma população, de duas ordens estatais diferentes: a do estado federal e a dos estados federados. Esta simultaneidade de incidência de manifestações de governos diversos sobre a mesma coletividade é tomada viável em termos práticos, por uma rígida divisão ou repartição constitucional de competências, de modo a não ensejar o conflito de pretensões contraditórias entre os ordenamentos gerais e parciais.

Ademais, este exercício em condomínio das prerrogativas próprias do poder público, faz com que não possam ser considerados soberanos nem a união nem os estados-membros, posto que cada um deles é autônomo apenas dentro da sua competência constitucional. Nem a união, nem aos estados-membros é dado modificar a sua área de autonomia, senão por intermédio de uma alteração do próprio texto constitucional.

Por outro lado, cumpre notar que o Estado Federal não é uma mera associação de estados, mantida tão-somente enquanto dura a vontade dos estados de a ela permanecerem ligados. Tal fenómeno ocorre na Confederação de Estados de mera existência histórica, posto que atualmente não mais encontrável. Nesta forma associativa, os estados se unem para administrarem conjuntamente algumas matérias relativamente as quais têm interesses comuns. Os estados que se filiam a uma Confederação não perdem parcela alguma de sua soberania, visto que apenas cumprem as decisões tornadas por aquela *si et in quantum* tal obediência lhes convenha. O seu direito de secessão é preservado por inteiro.

Sendo a Confederação, como visto, produto da vontade de estados soberanos, encontra seu suporte jurídico no Tratado Internacional que é a forma usual dos entes soberanos contraírem obrigações. Desta união de estados não surge um novo estado, sobreposto aos estados confederados. O liame entre eles é por demais tênue para dar lugar à aparição de uma realidade nacional, que servisse de substrato sociológico e político para um novo estado.

Já com relação à Federação, esta surge pelo contrario de uma Constituição, e não de um Tratado. Ainda quando, como no caso dos Estados Unidos da América do Norte, a Federação venha precedida de uma manifestação de vontade, expressa pelos representantes dos estados reunidos em Convenção, assim que ela passa, contudo, a existir, deixa de ter por fundamento o Pacto celebrado anteriormente, para se apoiar exclusivamente na Constituição.

Feitas essas considerações sobre estado unitário, federação e confederação, segue a análise do federalismo, a partir de sua ocorrência nos Estados Unidos, em razão de ser um modelo clássico dessa forma de organização do Estado.

#### **4. MODELOS CLÁSSICOS DE FEDERALISMO**

A Federação ou Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, adaptada de antigas idéias pelos norte-americanos no final do século XVIII e utilizado por outros países, também com as adaptações necessárias, decorrentes da história, cultura, economia, geografia, dentre outras peculiaridades de cada um deles.

O federalismo norte-americano é tido como um dos modelos clássico desta forma de governo, então neste capítulo faremos uma breve análise de seus aspectos históricos e de suas peculiaridades, análise esta que nos dará subsídio para que no momento devido possamos tecer comentários e comparações com os tipos de governos semelhantes a este.

##### **4.1. O Federalismo nos Estados Unidos**

Foi na reunião do Congresso de 04 de julho de 1776, que as colônias da Inglaterra, em

plena Guerra da Independência, que teve início em 19 de abril de 1775 e terminou em 1782, declararam a independência da Coroa Britânica, dentre outras razões, pelos abusos e usurpações que os habitantes vinham sofrendo por parte da Inglaterra, conforme a Declaração Unânime de Independência dos Treze Estados Unidos da América, preparado por um comitê liderado por Thomas Jefferson, John Adams e Benjamin Franklin, onde constava,

[...] A prudência aconselha que governos, de longa data estabelecidos, não deverão ser mudados em razão de causas fúteis ou transitórias e toda a experiência do passado demonstra que a humanidade está mais disposta a sofrer males, enquanto se possam suportar que a corrigi-los com o abolir das formas a que havia acostumado. Todavia, quando uma longa série de abusos e usurpações, todos invariavelmente dirigidos ao mesmo fim, então a apontar o desígnio de submeter um povo a despotismo absoluto, é seu direito, é seu dever por termo a tal governo, e prover novos guardiões de sua segurança futura. Estas colônias sofreram com paciência; mas perante a necessidade que ora surge sentem-se constringidas a mudar seu antigo sistema de governo. À história do atual Rei da Grã-Bretanha é uma sucessão de agravos e usurpações, visando todos o estabelecimento de uma tirania absoluta sobre estes estados. Para prova-lo, submetamos os fatos ao julgamento dum mundo imparcial. [...] Nós, portanto, Representantes dos Estados Unidos da América, reunidos em Congresso Geral, apelando ao Juiz Supremo do Mundo testemunha da retidão de nossas intenções, publicamos e solenemente declaramos, em nome do digno povo desta colônia e por sua autoridade, que estas Colônias Unidas são, como de direito deveriam ser *Estados Unidos e Independentes*; que estão isentas de fidelidade para com a Coroa Britânica; que se acham cindidos, como de razão, todos os laços políticos entre elas e o Estado da Grã-Bretanha; e que, como *Estados Livres e Independentes*, gozam do direito de declarar guerra, assinar paz, contrair alianças, promover comércio e realizar todo e qualquer ato de diligência, dentro da alçada geral de *Estados independentes*. E para sustentar a presente declaração, com fé inabalável na proteção da Divina Providência, empenhamos nossas vidas, nossas fortunas, e nossa honra sagrada.

Somente com o Tratado de Versalhes de 1783 oficializou-se a Independência dos Estados Unidos da América.

Após tal fato, tornou-se necessário o estabelecimento de condições que assegurassem essa independência frente a Coroa Inglesa, e também que resolvessem as dificuldades de ordem interna e os escassos recursos financeiros, uma vez que as antigas colônias converteram-se em Estados soberanos.

A assinatura do tratado conhecido como Artigos e Confederação, em 1781, segundo o qual delegavam alguns poderes expressamente previstos ao Congresso, possibilitando aos seus integrantes a tomada de decisões comuns.

O teor do artigo 2º do Tratado das Confederações assim previa:

Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta Confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso.

Dallari,<sup>5</sup> tece comentários no sentido de ressaltar que essa delegação de poderes não reduzia a soberania dos Estados, haja vista que por essa mesma razão, poderiam revogar a qualquer momento essa delegação de poderes.

Porem, podemos analisar nesta situação um paradoxo, se a soberania era um trunfo

---

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, *O Estado Federal*, Ed. Ática, São Paulo, 1986.

dos Estados, ao mesmo tempo tornava frágil aquela união, porque não havia como obrigar um integrante a fornecer recursos para ações conjuntas, e também porque a qualquer momento os seus integrantes poderiam retirar-se.

Assim, o Congresso da Confederação convocou uma Convenção em Filadélfia, em 1787, com o objetivo único e expresso de revisar os Artigos de Confederação e deliberar, sobre as alterações e adições dos mesmos que se façam necessárias, a fim de adequar a Constituição federal as exigências do Governo e a manutenção da União[...].

Das discussões travadas no período de 14 de maio a 17 de setembro de 1787, nos trabalhos da Convenção, os delegados presentes, representando seus respectivos Estados, chegaram ao entendimento de que, para alcançar as finalidades previstas, a simples revisão dos Artigos da Confederação seria insuficiente, de modo que voltaram seus esforços para constituir um novo sistema de governo, e ao final, tinham um projeto de Constituição, o qual foi assinado por enorme maioria dos delegados convocados.

Apos isso faltava, ainda, que a Constituição fosse ratificada pelo povo de cada um dos Estados, através de assembléias convocadas para essa finalidade.

Assim, é possível afirmar que, da Convenção de Filadélfia originou-se a Constituição da República Federativa dos Estados Unidos da América, datada de 1787, e adotada em 1789, fruto da vitória dos adeptos do Federalismo, em detrimento daqueles que tinham o objetivo de aperfeiçoar os Artigos da Confederação.

Assim, podemos observar que o temor de perder a independência recém conquistada e submeter-se ao jugo de um ditador americano em substituição ao Governante Inglês, permitiu-se que os integrantes da federação mantivessem o nome de Estados e adotassem sua própria Constituição, a qual não poderia contrariar a Constituição federal.

Os Estados adotaram uma Constituição comum, e se submeteram a um governo central, com atribuições definidas e fonte de recursos financeiros própria, passando a ser parte integrante do Estado Federal, este soberano, aqueles autônomos.

Por parte dos Estados o efeito jurídico de maior relevo foi a perda da soberania que detinham a qual passou a pertencer à União, restando-lhes a autonomia de entes federados. Vale dizer que as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição Federal e sujeitas a controle de constitucionalidade por um órgão da União.

*Federalismo dual* foi a denominação da divisão de poder entre o Estado Federal e os Estados-membros foi, em razão da coexistência de dois campos de poder mutuamente exclusivos — dividido entre a União e os Estados e reciprocamente imitadores, o que tornaria quase inevitável os conflitos entre ambos.

A esse respeito, Schwartz<sup>6</sup>, assevera que,

[...] embora o Governo Federal seja um governo de poderes enumerados, sua autoridade não está adstrita nos mínimos detalhes, e e/e é reconhecido como possuindo não simplesmente aqueles poderes a ele dados especifica ou expressamente, mas também aqueles necessários e apropriados para o exercício de tais poderes expressos.

Em 1867, o sistema de representação nos Estados Unidos da América era bastante descentralizado, e os senadores eram eleitos diretamente pelos Estados para representarem seus interesses dentro do governo federal. (Tresolini *apud* Morbidelli<sup>7</sup>)

<sup>6</sup> SCHWARTZ, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966.

<sup>7</sup> TRESOLINI, Rocco J., *American Constitutional Law*, 2. ed., New York: Micmillan Company, Lehigh

O sistema constitucional americano tem lidado com o problema da interferência dos Estados no Governo federal, por meio da doutrina da supremacia do Poder Nacional, prevista expressamente no Artigo VI, da Constituição Federal, verbis:

Esta Constituição e as Leis dos Estados Unidos que serão feitas de conformidade com ela; e todos os Tratados feitos, ou que forem feitos, sob a Autoridade dos Estados Unidos, serão a suprema Lei do País; e os juizes de cada Estado estarão sob obrigação deste modo; apesar de qualquer coisa em contrario na Constituição ou nas Leis de Qualquer Estado.

Conforme declaração do Presidente da Corte Suprema John Marshall, essa cláusula de supremacia nacional da Constituição consiste em não possibilitar que os Estados interfiram no funcionamento do Governo Federal,

Os estados não têm poder para retardar, impedir, embaraçar ou, de qualquer maneira, controlar o funcionamento das leis constitucionais promulgadas pelo Congresso para pôr em execução os poderes atribuídos ao Governo geral. Esta, achamos, é a inevitável consequência daquela supremacia que a Constituição declarou.

Assim, em razão da supremacia desta, seria nulo qualquer ato em desacordo com a Constituição, mesmo em se tratando de uma lei aprovada por um Estado no exercício de sua reconhecida autonomia.

O federalismo dualista exigia uma dicotomia completa do poder estadual e federal. O poder federal não tinha nenhuma jurisdição na área onde os estados tinham exclusividade, conforme a interpretação da Corte Suprema Federal.

O conceito de federalismo dualista, segundo Schwartz<sup>8</sup>, era considerado incoerente numa era de crescente expansão da autoridade governamental, e que só poderia ser mantido enquanto o exercício do poder estatal fosse dominado pela doutrina do *laissez-faire*, a qual provou ser inadequada para atender aos problemas apresentados pela grande depressão econômica iniciada em 1929.

Schwartz (op. cit) afirma que a ação do Governo federal era dificultada pela doutrina do federalismo dualista, principalmente no que dizia respeito à adoção de uma regulamentação nacional do sistema econômico, levando a abandonar esse conceito, o que ficou conhecido como *New Deal*<sup>9</sup> que teve na Lei de Recuperação da Indústria Nacional, de 1933, a mais importante de suas medidas. Assim é que a ação do governo, quando limitada ao plano local, raramente mostrava-se eficaz quando os problemas a serem tratados eram, na verdade, de âmbito nacional.

O mesmo autor entende que a decisão proferida pela Corte Suprema, no *Caso Schechter*<sup>10</sup>, representava uma das últimas aplicações importantes do conceito de federalismo

---

University, 1966.

<sup>8</sup> SCHWARTZ, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1966.

<sup>9</sup> Talvez essa seja a primeira notícia que se tem de um “repensamento” do federalismo “Percebia-se perfeitamente que a economia nacional só poderia ser ressuscitada pela extensão da intervenção do Governo federal. E o processo do New Deal do Governo Roosevelt significava a própria negação do *laissez-faire*. As medidas legislativas aprovadas pelo Congresso federal procuravam regular muitos dos aspectos físicos do sistema econômico a maioria dos quais era até então considerada como fora da alçada do poder regulamentador federal. O New Deal envolvia um grau de controle governamental por parte de Washington muito maior do que qualquer outro anteriormente tentado no sistema americano. Se o país quer ir para a frente, disse o Presidente Roosevelt no seu discurso de posse em 1932, nós nos devemos mover como um exército leal e disciplinado disposto a sacrificar-se pelo bem da disciplina comum, porque sem tal disciplina não se consegue qualquer progresso, nenhuma liderança se pode tornar eficaz.

<sup>10</sup> No Caso *Schechter Poultry Corp. V. United States* a Suprema Corte pronunciou-se sobre a constitucionalidade

dualista, ou seja, aquele que baseia-se na concepção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitados, cujos ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente iguais.

Almeida<sup>11</sup> bem sintetiza essa passagem:

Tanto em sua pátria de origem, como alhures, passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, basicamente diante de uma alteração das relações entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade federal e conseqüente retração autoridade estadual.

Schwartz (op. cit.), conclui que,

[...] a União americana, atualmente, não se baseia sobre uma divisão de soberania entre entidades governamentais iguais, caracterizando-se, em lugar disso, pela predominância do poder federal sobre o estadual. Não há mais área exclusiva da autoridade estadual sobre o comércio, dentro da qual não possa ser exercida a autoridade federal. [...] Pode ser exercido sobre qualquer objeto escolhido pelo Congresso e não se pode levantar objeção ao seu exercício sob o fundamento de que entra em conflito com os poderes habituais dos estados.

Mais recentemente, a transformação da economia internacional, nas áreas do comércio, finanças e produção, integrando as economias mundiais, impôs a superação da barreira à circulação de bens e capitais, e colocaram os Estados Unidos como uma força central desse processo, tanto em razão de sua posição de superpotência militar, como econômica, no mundo atual.

Portanto, o conceito clássico de federalismo, que tem como baluarte o sistema norte-americano, foi essencialmente mantido graças a uma série de decisões da Suprema Corte, independentemente de qualquer modificação formal da Constituição.

#### 4.2. O Federalismo na Alemanha.

O federalismo na Alemanha, a exemplo dos Estados Unidos, também nasceu como uma Confederação.

Ensina Rogério,<sup>12</sup> que o Sacro Império, originário do sonho Carolíngio de reconstituição da Segunda Roma pela união da Germânia e de parte da Gália, entre 962 e 1806, existiu formalmente, mas dominado pelos interesses e paixões dos príncipes, ao invés de sustentado pela fidelidade ao Imperador.

Em 1806 deu-se a queda do Império ante a invasão francesa pelas mãos de Napoleão Bonaparte.

Os Estados e regiões da Alemanha passaram a viver uma guerra anti-Napoleônica, até 1815. A partir de então, até 1847, os “Länder” e cidades-estados — cidades que tinham qualidade política de estado passaram a existir sob a forma confederal, em razão da defesa

---

da Lei de 1933— Lei de Recuperação da Indústria Nacional “Nesse caso, a companhia ré, que negociava por atacado com aves domésticas na cidade de Nova Iorque, era acusada de ter violado o Código de Aves Domésticas Vivas, com respeito às duas exigências tanto de salário mínimo quanto de horas máximas de trabalho, e de dispensar tratamento preferencial a fregueses privilegiados. Se o Governo federal regulasse o negócio da ré, disse a Corte Suprema, estaria exercendo um poder reservado exclusivamente aos Estados.

<sup>11</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, Editora Atlas, São Paulo, 1991.

<sup>12</sup> ROGÉIRO, Nuno, *O Sistema Constitucional da Alemanha, em anotações à Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, Editora Coimbra, 1996.



contra inimigos comuns, conseguindo assegurar a coexistência de estados, cidades e regiões com modelos políticos diferentes, territórios assimétricos e massas demográficas desequilibradas.

No último século e meio de sua existência, o antigo “Reich” era uma Confederação (Confederação Germânica de 1815 a 1866) bastante debilitada, entretanto seus Estados eram praticamente independentes. (Meisner <sup>13</sup>)

Em virtude do Ato Confederal Germânico, de 8 de junho de 1815, e do Ato Final de Viena, de 15 de maio de 1820, este modificando e complementando alguns pontos do Ato Confederal, uniram-se em Confederação trinta e oito príncipes soberanos e cidades livres, objetivando formar uma confederação estável.

O artigo 1º o do Ato Final assim descrevia a Confederação Germânica:

[...] uma associação de Direito internacional dos príncipes soberanos e cidades livres alemãs. dirigida a salvaguardar a independência e inviolabilidade dos Estados membros da Confederação e a manutenção da segurança interna e externa da Alemanha.

A Confederação Germânica assim se manteve até 1866, pois, tratava-se de um protótipo de associação política de Estados, de uma união de Estados que “ad extra” continuavam sendo soberanos. (Vogel <sup>14</sup>)

Uma fonte de influência para o surgimento da Confederação Germânica, ante a expansão da idéia de uma Lei fundamental, foi a Revolução francesa, de 1848.

Contrariamente a Áustria, que se declarou em estado de revolta, A Prússia aderiu ao reformismo.

Frederico Guilherme IV, em 1850, elaborou e outorgou uma Constituição para a Prússia, que segue, na década de 50 lutando com a Áustria pelo poder para o controle da Alemanha.

Em 1866 tem início a guerra entra a Prússia e a Áustria, culminando, em 1867, sob liderança prussiana, com a organização da Federação Alemã do Norte, com quarenta estados, reinos e cidades autônomas, permanecendo independentes os estados alemães do sul e confederados com a Prússia em matéria militar.

O “Reich” alemão como uma associação de Estados com caráter soberano subordinando-se ao poder da Federação e participando de seu processo de tomada de decisões, foi instaurado com chamada Constituição “bismarckiana” de 17 de abril de 1867.

A instalação um Estado Federal, que teve como marco a fundação do “Reich” de 1871, somente foi possível após a etapa intermediária da Confederação da Alemanha do Norte (Constituição de 17 de abril de 1867).

Silveira,<sup>15</sup> é da opinião que Berlim, por exemplo, nunca fora o centro da Alemanha como Roma, há séculos, era da Itália, Paris da França e Londres era da Inglaterra, pelo fato de que o federalismo alemão, instituído por Otton Von Bismarck, em 1871, reuniu em federação diversos Estados autônomos e que essa razão afirma que a Alemanha nunca foi um Estado centralizado, e que a formação de um Estado comum deveu-se principalmente a motivos

<sup>13</sup> MEISNER, H. O., *Staats-und Regierungsformen in Deutschland seit dem 16 Jahrhundert*, Aör 77, 1951.

<sup>14</sup> VOGEL, Juan Joaquín, *O Regime Federal da Lei Fundamental*, in Manual de Derecho Constitucional, Benda, Maihofer, Hesse, Heide, Vogel, Juan Joaquim, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S/A, Madrid, 1996

<sup>15</sup> SILVEIRA, Cláudia Maria Toledo de, *O Estado Federal Alemão* in Pacto Federativo, Ed. Mandamentos, Belo Horizonte, 2000.

econômicos, já que a proliferação de Estados obstruía a unidade do setor, do mercado e a liberdade de circulação.

Esse fenômeno ocorrido na Alemanha é bastante análogo ao que ocorreu nos Estados Unidos na passagem de Confederação para a forma federativa de Estado, onde era acentuada a preocupação em evitar ataques externos ao mesmo tempo em que fortalecia a economia.

Na Alemanha, o *Bundesrat*<sup>16</sup> era o órgão central da Federação, ao qual competia a legislação e administração, que Paul Laband<sup>42</sup> qualificou como a “instituição mais peculiar do ‘Reich alemão’”.

A função do *Bundesrat*, como uma instituição do Estado federal monárquico alemão de interar os diferentes Estados membros.

A Câmara Legislativa específica dos Länder, com a prerrogativa de barrar qualquer modificação contrária aos interesses dos governos subnacionais, era o *Bundesrat* segundo Abrucio & Costa<sup>17</sup>.

Porém, a tarefa do *Bundesrat* foi parcialmente cumprida, posto que os dispositivos constitucionais financeiros deixavam o “Reich” em situação de dependência em relação aos Estados membros. As faculdades de reserva dos Estados da Alemanha do Sul, a descompensada relação de forças entre os que a Prússia dominava como potência hegemônica, e o próprio método de trabalho do *Bundesrat*, colocaram o princípio federal progressivamente em dificuldades.

Em substituição ao antigo *Bundesrat*, após a Primeira Guerra Mundial a mudança para o regime parlamentarista fez surgir o Reichsrat, como órgão central do “Reich” que sugeria a idéia de parlamento de comunidades.

Conforme Rogério<sup>18</sup>, esta transformação semântica não lhe acrescenta poder. Antes pelo contrário. Disso dá provas o velho art. 60 da Constituição de 1919,

O “Reichsrat” deixava de se pronunciar junto do chefe do estado sobre a dissolução do parlamento nacional e seu veto legislativo pode ser ultrapassado por referendo popular.

A Assembléia Nacional de Weimar era de tendência predominantemente de centro e obrigava o povo alemão a chegar a um acordo entre as divergências existentes entre si, propondo, com base no projeto de Hugo Preuss, aquela que veio a ser conhecida como Constituição de Weimar.

Embora apresentasse fortes traços unitários, que derivavam não só da ampliação das competências legislativas do “Reich” mas de seu próprio texto, a Constituição de Weimar, tinha caráter expressamente federal.

Essa tendência debilitava a posição do novo “Reichsrat”, porque o “Reich” poderia ampliar o âmbito de suas competências mediante simples lei ordinária, o que efetivamente utilizou para criar uma administração fiscal e financeira própria, que era exercida por uma hierarquia funcional igualmente dependente do “Reich”.

Pondo fim a condição estatal em benefício da concentração absoluta do poder nas mãos do então governante Adolf Hitler, a chamada Lei de Reconstrução do “Reich”, de 30

<sup>16</sup> Equivalente ao Senado Federal Brasileiro.

<sup>17</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz, & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer Stiftung, Pesquisas, n. 12, 1998.

<sup>18</sup> ROGÉIRO, Nuno, *O Sistema Constitucional da Alemanha, em anotações à Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, Editora Coimbra, 1996.

de janeiro de 1934, transferiu definitivamente a soberania dos Estados membros para o “Reich”.

Referido ato, praticado sob o pretexto de reforma do governo, deixava as antigas regiões federadas sem voz nos órgãos de soberania nacional.

Foi criado o “Bundesrat”, como Câmara Nacional, equivalente ao Senado Federal, e o “Bundesrat” foi restabelecido, como representante dos Estados-membros (Länder).

Fatores como a Segunda Guerra Mundial e a influência das forças de ocupação permitiu aos Estados membros subsistirem como demarcações administrativas sob o comando dos aliados.

Antagonismos entre a União Soviética e as potências ocidentais sobre uma solução comum para a questão alemã aumentou a disposição do ocidente de unificar as três zonas de ocupação, concedendo-lhes autonomia estatal própria.

O Documento 1, dos denominados Documentos de Frankfurt, aprovados na Conferência das Seis Potências, em Londres, estabelecia que:

A Assembléia Constituinte elaborará uma Constituição democrática que dote os Estados participantes de uma forma de governo federal, que seja idônea para restabelecer a unidade alemã e que proteja os direitos dos Estados, crie uma instância central apropriada para garantir os direitos e liberdades individuais.

Pode-se dizer que a parte ocidental da Alemanha adquiriu, com a influência das potências aliadas ocidentais, uma constituição liberal e democrática, após doze anos de ditadura nazista e quase quatro anos de governo militar imposto pelas forças do ocupação aliadas,

Com a Lei Fundamental promulgada pelo Conselho Parlamentar, vigente até hoje, em 23 de maio de 1949 nasceu a República Federal da Alemanha.

Embora já com uma Constituição própria, a República Federal da Alemanha somente passou a ser um Estado plenamente soberano em 5 de maio de 1955, data em que o estatuto de ocupação foi revogado.

Para Vogel (op. cit.), a forma de estado federal foi escolhida em razão do seu sentido e essência consistirem, primeiro na preservação da diversidade regional, historicamente determinada, depois nas maiores possibilidades de desdobramento da pluralidade dentro de um marco humanamente abrangido, e por último, mas não somente, na presença da maior gama de possibilidade de comprometer-se com o bem comum.

A distribuição das competências legislativas e administrativas entre a Federação e os Estados membros, as múltiplas exigências de colaboração recíproca, contribuem para um equilíbrio vertical de poderes que completa o tradicional esquema de divisão de poderes entre o Legislativo, Executivo e Judiciário.

Para Hesse,<sup>19</sup> a República Federal Alemã é o exemplo de um país que encontrou o equilíbrio federativo nas relações intergovernamentais, *in verbis*:

A evolução mais importante do federalismo alemão ocidental durante as primeiras três décadas da Segunda Guerra Mundial tem sido a crescente interdependência dos vários níveis de governo. Os cientistas políticos da República Federal da Alemanha têm dedicado atenção especial a este assunto, produzindo

---

<sup>19</sup> HESSE, Joachin Jens, *A República Federal da Alemanha: do Federalismo Cooperativo à Elaboração de Política Conjunta*. O Federalismo na Alemanha, Fundação Konrad Adenauer, 1995.

inúmeros estudos de casos sobre o termo chave “politikverflechtung” (elaboração de política conjunta), e desenvolvendo uma nova perspectiva teórica sobre o estudo das relações intergovernamentais. Costumava-se dizer que o federalismo era caracterizado por uma deterioração da governabilidade em sistemas de tomada de decisão conjunta, por uma queda geral de capacidade de solução de problemas e uma decadência da eficiência e capacidade de inovação. Não resta dúvida de que a “politikverflechtung” tenha sido uma importante nova proposta. Ela adicionou fatores políticos e burocráticos a um conceito tradicional de relações intergovernamentais o qual raramente levava em consideração interesses conflitantes, processos de barganha e cooperação de problemas de controle e implantação. Ainda assim, comparado a outros países europeus ocidentais, o sistema intergovernamental do Estado alemão ocidental tem se mostrado surpreendentemente estável e adaptável às condições em mudança. Conseqüentemente, a estrutura teórica desenvolvida durante os anos setenta parecia inacabada. Restrita aos estudos de casos de área de política específica, este sistema não conseguiu apresentar um método abrangente e dinâmico para se entender as mudanças nas relações intergovernamentais por um período mais longo.

Segundo a delimitação de competências no Estado federal da Alemanha, as tarefas estatais podem distribuir-se de forma vertical, horizontal e mista.

Na forma horizontal a matéria em questão se atribui, em seu conjunto, à Federação e aos Estados membros, ou seja, a competência engloba todas as esferas de exercício do poder estatal, seja na atividade legislativa, executiva ou judiciária. Neste caso, o desempenho das funções se regem pela própria distribuição de matérias. É a forma adotada nos Estados Unidos.

Ferreira Filho,<sup>20</sup> assim explica a divisão de competências horizontal:

A autonomia pressupõe uma divisão de competências. O poder de dispor obrigatoriamente (a competência) é partilhado entre a União (o Poder Central) e os Estados (o poder regional). Excepcionalmente com poderes locais Municípios. Essa partilha dá-se por duas técnicas: uma, a da reserva de matérias à União ou aos Estados, daí competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Neste caso, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Daí, por exemplo, o poder constituído da União não poder invadir a esfera de competência dos Estados, sob pena de inconstitucionalidade. Essa técnica é chamada de repartição horizontal, porque separa competências como se separasse Setores no horizonte governamental.

A forma vertical consiste na distribuição diferenciada de matérias e funções, de modo que a legislação corresponderá à União (Estado global), cabendo aos Estados-membros sua execução, ou seja, pretende-se a atuação coordenada dos entes federativos, a exemplo do federalismo cooperativo.

Sobre a repartição vertical de poderes, Ferreira Filho (op. cit.), ensina:

Por vezes, a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados — Distrito Federal). Fala-se então em competência concorrente. De acordo com a Constituição em vigor (art. 24, § 1.º), nesse campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Conseqüentemente cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-as às peculiaridades locais (art. 24, § 2.º). Se, todavia, inexistirem as normas gerais editadas pela União, pode o

<sup>20</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de Direito Constitucional*, 24. ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1997.

Estado. exercendo a chamada competência supletiva. estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3,0), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, § 4.º). Esta técnica de repartição de competências é chamada de vertical, porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria. Isto, na verdade, favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos.

A repartição de competências mista envolve os sistemas horizontal e vertical, conjugados em um sistema complexo, adotado pela Constituição Federal brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, a qual contempla, ainda, a hipótese de delegação de competência pela União aos Estados-membros.

Finalizando, Rogério (op. cit., p. 64-65), assim se refere a divisão de poderes na Alemanha:

Para alguns autores, a existência dos “Länder” é precária e aparente. estando os mesmos desviados dos reais centros de decisão da república. Desde logo o próprio “Land” não é alvo de uma definição constitucional que vá para além da mera definição tradicional.

Mas desde a concepção da República Federal da Alemanha que juristas e sociólogos referem a necessidade de conhecer a real vida política. Cultural, partidária e “ideológica” das regiões. inclusivamente nas divergências históricas entre a escolha partidária nacional e as preferências político-partidárias dos “Länder”.

Claro que o federalismo alemão não pode ser visto como uma forma histórica de permanência de um ideal opitocentista de cooperação entre estados, mas antes como uma maneira de conciliar utilmente a manutenção das tarefas de um estado central moderno e forte e do reconhecimento do pluralismo regional, social, infra-estatal, grupal.

Nesse sentido ele é uma espécie de tradução geográfica do princípio da divisão de poderes.

### 4.3. O Federalismo no Canadá

O Canadá teve seu território colonizado por ingleses e franceses, originando sua organização atual, dividida em duas comunidades étnicas, com línguas e culturas diferentes.

Embora seja um país independente da Inglaterra, as atuais leis constitucionais canadenses foram editadas pelo Parlamento Britânico, o qual, inclusive, veio a inspirar o regime parlamentar vigente no Canadá, com a escolha democrática do Primeiro Ministro.

A semelhança do que ocorreu com os norte-americanos também o Canadá surgiu da união de um conjunto de províncias soberanas, na forma de Confederação, inaugurada em 1663, com a criação do Conselho Soberano de Quebec (*Sovereign Council of Quebec*) que buscavam fortalecer-se ante o receio de uma invasão norte-americana, assim como lhes interessava combinar a segurança política com as vantagens econômicas que possibilitassem a expansão do Canadá.

Segundo Cheffins & Johnson <sup>21</sup>, a Confederação canadense se efetivou após diversas reuniões ocorridas nas cidades de Charlottetown e Quebec City em 1864, com a elaboração da *Quebec-Resolutins* e, em Londres em 1867.

Inicialmente a Confederação reuniu três províncias — Província de Canadá, Nova Brunswick e Nova Escócia recebendo o nome de *British North America Dominion of*

<sup>21</sup> CHEFFINS, R. I. & JOHNSON, P. A., *The Nature and Structure of the B.N.A. Act, 1867* in *The Revised Canadian Constitution, Politics Law*, Toronto: MacGraw Ryerson, 1986.

**Canadá**, e foi criada pelo *British North America Act*, 1867. que deixou em aberto a possibilidade de admissão de outras colônia e territórios.

Esse instituto jurídico editado pelo Parlamento Britânico— *BNA. Act 1867* —, estabeleceu regras características do federalismo, dividindo o poder entre o governo central, representado pelo Governador-Geral do Canadá, o qual, por sua vez, era o representante da Coroa inglesa.

O sistema federal norte-americano também teve grande influência no modelo adotado pelo Canadá, até porque não havia outro modelo no qual pudessem buscar sugestões para a solução dos problemas ocorridos com a recém formada união das províncias.

Todavia, não se pode deixar de ressaltar que se distinguia do modelo norte-americano quanto à distribuição de poderes, considerada por Smiley (Apud Morbidelli, op. cit., p. 73), como a mais significativa característica do federalismo canadense.

A Constituição Canadense de 1867 outorgou um poder geral ao governo central para elaborar todo tipo de lei que se destinasse à conservação da paz, a ordem e o bom governo, desde que o assunto não invadisse a esfera de competência exclusiva das províncias, ou seja, o poder residual do governo central.

Portanto, pode-se afirmar que, buscando garantir os interesses nacionais e preparar-se para o federalismo, os idealizadores da Confederação canadense — MacDonald, Cártier, Brown, D'Arcy, MacGee, Laurier —, pretendiam constituir um governo central forte, sem perder de vista a crise norte-americana sobre o federalismo dual, a qual acreditavam estar sendo causada pelo excessivo poder dos Estados.

Mesmo apresentando forte centralismo, competia às províncias o direito de administrar os assuntos de interesse particular, assim como legislar sobre matéria de agricultura e imigração<sup>22</sup>, desde que não afetassem a unidade do Canadá. Esse fato demonstra certa autonomia e uma estreita definição para a forma de Estado federal canadense, em razão de sua repartição vertical de competências.

Na verdade, o Canadá optou por uma federação institucionalizada, mediante regras diferenciadas entre as províncias, o que caracteriza verdadeiro federalismo assimétrico, que será abordado mais adiante.

A eclosão da guerra com a Turquia e a exigência de assistência do Canadá, formulada pela Inglaterra, bem como outras decisões tomadas pelo Parlamento Britânico envolvendo províncias do Canadá, aumentaram a preocupação dos dirigentes daquele governo em assegurar a igualdade e conquistar total independência da Inglaterra, deflagrando as *imperial conferences*, em 1930, na busca de uma autonomia ilimitada.

Em 1931, o Parlamento Britânico editou o *Statute of Westminster*, que restringia o poder imperial de repelir ou alterar leis editadas pelas províncias, mantendo o reconhecimento do Parlamento inglês, na medida em que a nova legislação definiu ocasiões em que esse poder poderia ser exercido.

Mais tarde, a crise de 1930, a Segunda Guerra Mundial e o período de reconstrução no pós-guerra, fizeram surgir um movimento de centralização no governo central, em virtude da instabilidade gerada por esses eventos, sobressaindo-se a província de Quebec, que pleiteava o reconhecimento de sua distinção em relação as demais províncias, o que a levou, em 20 de maio de 1980, a consultar o povo, em referendum, sobre uma proposta de independência.

---

<sup>22</sup> Essa previsão para as províncias legislarem sobre a matéria referente á agricultura e a imigração consta no dispositivo normativo constitucional prescrito no art. 95, daquela Constituição.

Conforme Morbidelli (1999), o federalismo canadense atingiu uma concepção dinâmica, fundamentada em processos permanentes de negociação, pelos quais implementou soluções híbridas e passou a ser modelo criador de estratégia própria de funcionamento, à parte das estruturas e modelos já conhecidos mundialmente.

Atualmente a Constituição canadense de 1992, compreende 26 (vinte e seis) textos legislativos e decretos, sendo os mais importantes a Lei Constitucional de 1867, designada de “*British North America Act, 1867*” e a lei constitucional de 1982.

Todas essas normas são interpretadas pelos tribunais canadenses, que são, também, a fonte do Direito Constitucional daquele país.

O Poder Executivo do Canadá corresponde à Coroa, que é exercido pelo Governador-Geral, o qual por sua vez, atua de acordo com o Gabinete, que deve contar com a confiança da Câmara dos Comuns.

O Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Comuns e pelo senado, o qual conta com 96 (noventa e seis) membros, todos nomeados pelo Governador-Geral. Já os membros da Câmara dos Comuns são eleitos a cada cinco anos, e seus membros são proporcionais à população de cada província.

O Tribunal Supremo do Canadá foi estabelecido em 1875, sendo composto por 9 (nove) juizes, nomeados pelo Governador-Geral, os quais conservam seus cargos se observarem boa conduta, jubilando-se aos 75 (setenta e cinco) anos de idade. A competência do Tribunal é decidir questões de interpretação constitucional sobre a validade das leis do Canadá e das províncias.

Segundo Ramos,<sup>23</sup> o federalismo canadense é formado pelas assimetrias de *fato*, relacionadas as variações em tamanho, população, economia, geografia, cultura, sociedade e política, e de *direito*, cuja expressão maior diz respeito a representação desigual das províncias no interesse do equilíbrio regional e os dispositivos especiais com relação aos distritos senatoriais e qualificações para os senadores de Quebec, em relação a representação nas instituições federais.

Para o referido autor o federalismo assimétrico assim se caracteriza:

Equilíbrio entre tarefas e recursos. No Estado federal cada ente recebe tarefas e recursos para a execução das mesmas. Quando ocorre o desequilíbrio entre as obrigações e os meios financeiros, chegamos ao que se convencionou chamar de crise de sobrecarga. Verificamos que uma das razões para o sucesso do federalismo é um balanceamento geográfico, do tamanho do Estado, da riqueza, da população. No Brasil há uma disparidade em relação a esses requisitos, com acentuada desigualdade. Surge aí a necessidade de corrigir o defeito. A solução encontrada não só entre nós, mas já preocupando outros países como a Suíça, Espanha, Estados Unidos, é a busca do equilíbrio, a cooperação, através de: a) divisões regionais, por grupos de Estados; b) divisão de tributos; c) criação de incentivos fiscais ou outras modalidades e a redistribuição de receitas. Todos estes meios devem merecer um controle adequado porque quem dá, quem contribui quer ver o recurso bem aplicado, quer uma forma de retomo que poderá ser apenas a solução de um grande problema ou uma recompensa e quem recebe devesse aceitar as condições. São fatores de manutenção da União. Estes arranjos são o que chamamos de federalismo Assimétrico.

A assimetria canadense é constituída de outros fatores além de políticos — Quebec —, como população, riqueza e dependências distintas entre as comunidades envolvidas,

<sup>23</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas, *O federalismo assimétrico*, Editora Forense, 2. ed., Rio do Janeiro, 2000.

conforme.

Ramos (op. cit., p. 59-60) bem descreve essa questão ao tratar da assimetria no sistema federal:

Refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontra expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria sob esses aspectos uma única característica ou conjunto de características que distingue seu relacionamento para com o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado.

Tarlton (apud Ramos),<sup>24</sup> analisou o significado da base cultural, econômica, social e a extensão para a qual um sistema que é altamente assimétrico em seus componentes pode ter dificuldade em gerar harmonia e unidade.

Ramos (op.cit., p. 141), bem conclui o assunto sobre a assimetria no Canadá,

A federação canadense tem sido caracterizada não só pela marcada assimetria de facto, mas também por sua inserção de elementos de assimetria de iure, requerida para prover expressões de sua diversidade interna. Nas deliberações constitucionais das últimas três décadas de política megaconstitucional, as pressões concorrentes para assimetria e para aumento de simetria tem provocado as tensões e os conflitos internos. As falhas no sentido de resolver o conflito e promover o acordo sobre o equilíbrio revisado entre a assimetria e a simetria na federação têm, atualmente, deixado Quebec e o Canadá como um todo, com a dura escolha entre o status quo da federação, por um lado e a secessão de uma ou mais de suas províncias — membros de outro. Como constatamos o Canadá oferece com riqueza fatos e a busca de soluções de iure para reduzir equilibradamente as desigualdades. Leva em consideração, população, riqueza, nacionalidade, diferenças culturais, a questão da representação no Senado, na Câmara Federal etc.”

Para Morbidelli, a tarefa de equilibrar forças dentro de uma federação é permanente, havendo sempre aspectos inexplorados ou novos que propiciam o amadurecimento do ordenamento federativo. Esse tema é importante já que se apresenta sob múltiplas faces e ligado intrinsecamente à organização do Estado.

Justamente na busca do crescimento das formas de cooperação e integração dos entes federativos é que vemos o princípio da subsidiariedade, o qual, como visto, se inspirou na Constituição Alemã.

Quadros, citando diversos autores alemães, partilha da idéia de que o princípio da subsidiariedade pode consistir na possibilidade da criação de pessoas coletivas interestaduais comuns a dois ou mais “Länder” para suprirem a insuficiência dos Estados federados isolados, nos domínios financeiro, do pessoal e administrativo.

Esta aplicação do princípio da subsidiariedade é apresentada pela doutrina como um dos primeiros fundamentos do federalismo cooperativo.

Sobre a correlação entre assimetria e princípio da subsidiariedade, Baracho<sup>25</sup> entende que:

O tipo ideal de igualdade é atendido pelo princípio de subsidiariedade, quando

<sup>24</sup> TARLTON, Charles D., *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, Journal of politics, v. 27, 1965.

<sup>25</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *O Princípio de Subsidiariedade conceito e evolução*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1996.



ele contribui para a realização da igualdade social. A liberdade não representa apenas o único valor, nem a última referência. Justifica-se a repartição do bem-estar entre os cidadãos de uma mesma sociedade. O princípio de subsidiariedade importa no necessário equilíbrio entre liberdade e igualdade. Lembrando L. Walras que aponta diversos tipos de igualdade, menciona Chantal Millon-Delsol a igualdade de condições e a igualdade de posições. A primeira abre, para cada indivíduo, terreno apenas favorável, isto é, a igualdade de oportunidades [...]. Na segunda hipótese, obtém-se a real igualdade de condições, pela igualização das mesmas, inclusive por forte pressão fiscal.

Assim é que, consoante estudo da federação canadense elaborado por Morbidelli, aquela constitui-se em um laboratório único de direito constitucional comparado, cujo sucesso e atribuído por alguns especialistas, ao seu sistema federalista de Estado que nasceu centralizado e evoluiu para a cooperação intergovernamental tornando-se flexível e diversificado, com fortes características de assimetria e que apresenta elevada prosperidade econômica e especial qualidade de vida conjugados com justiça social.

## 5. O FEDERALISMO NO BRASIL – ASPECTOS HISTÓRICOS

O Brasil, enquanto colônia portuguesa na América, caracterizou-se, no que se refere à organização política e administrativa, por uma escassa presença do poder metropolitano e por uma frágil relação entre as várias regiões que a compunham.

Com sua independência em 1822, optou-se por um governo de regime monárquico, até a proclamação da República, em 1889. O grande tema da época — 1831 era a eliminação do absolutismo e o reforço dos aspectos federativos, fortemente influenciados pelo federalismo norte-americano.

Carvalho, ressalta que,

[...] o ponto máximo do reformismo se deu em 1831, quando a Câmara de Deputados aprovou um projeto de reforma da Constituição no sentido de criar uma monarquia federal e constitucional. Pelo lado federal, se criariam assembleias provinciais e executivos municipais, e se estabeleceria a divisão de competências entre o governo central e as províncias. Pelo lado constitucional, se extinguiriam o Conselho de Estado, o Poder Moderador, e o caráter vitalício do Senado, os três resíduos absolutistas da Constituição e os principais baluartes da centralização política. O projeto criava uma verdadeira federação e uma quase ditadura da Câmara, uma vez que, com a dissolução do Poder Moderador, ela não mais poderia ser dissolvida.<sup>26</sup>

O projeto não foi aceito pelo Senado. O Congresso e a imprensa produziram grandes debates. Da mesma forma que haviam reformistas entusiasmados com o modelo norte americano de federação, também havia uma elite educada em Coimbra que temia a fragmentação do país com as reformas.

Por fim, a reforma de 1834, redigida por Bernardo Pereira de Vasconcelos, aceitou alguns elementos do federalismo. No período que se seguiu, e mais tarde após muitas revoltas ocorridas nas Províncias, que objetivavam a independência das mesmas; Evaristo da Veiga, da elite política, que havia defendido a reforma de 1831, via o Brasil lançado na anarquia.

<sup>26</sup> CARVALHO, José Murilo de, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, in *Federalismo Latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, coord. Marcello Carmagnani, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 60

Também, o regente Feijó estava convencido de que as instituições do país estavam em iminente perigo de desmembramento.

Passado algum tempo, o movimento simpático ao federalismo passou a contar com o reforço de dois fatores: a dificuldade da Monarquia manter a unidade e a estabilidade política do País, e as mudanças do eixo econômico para São Paulo e Rio de Janeiro, passaram a ser a pedra angular da economia, deslocando, em conseqüência, o eixo político. Ao final do Império, essa mudança levou alguns monarquistas a optar pelo federalismo, sem renunciar ao princípio monárquico.

Assim, eis que surge, novamente, mas agora pelas mãos de Joaquim Nabuco, o projeto de 1885, idêntico ao de 1831, que pedia uma federação monárquica.

Com a abolição da escravatura em 1888, entendia que a única maneira da Monarquia sustentar-se era criando a federação. Esse fato implicou em um golpe militar que derrubou a Monarquia em 15 de novembro de 1889, com a participação de Rui Barbosa como redator do projeto de governo para a Constituição.

O federalismo brasileiro nasceu de um Estado Unitário descentralizado, que se fragmentou, contrariamente do federalismo norte-americano que surgiu de uma Confederação, ampliando a autonomia das Províncias.

O federalismo brasileiro nasceu dualista, ou centrífugo, onde os Estados-membros detinham vasta autonomia, e exerciam ampla competência, exceto em relação as matérias que a União reservou para si, conforme expressava a Constituição de 1891.

Com a Revolução de 1930, decorrente da crise política e das mudanças de caráter socio-econômico, o federalismo sofreu o impacto do autoritarismo, em razão do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o governo provisório e dissolveu o Congresso Nacional, as Assembléias dos Estados e as Câmaras Municipais, além de determinar interventor (artigo 9.º) para cada um dos entes federativos, marcando nova fase do federalismo brasileiro.

Pressionado por setores nacionais, alguns segmentos políticos e, definitivamente, pela sedição do movimento constitucionalista paulista de 1932, Getúlio Vargas expediu o Decreto n.º 21.402, de 14 de maio de 1932, determinando a eleição de uma Assembléia Constituinte e fixando a data do pleito para 3 de maio do ano subsequente.

Nos reportamos em brilhante síntese de Morbidelli<sup>27</sup>, a respeito do quadro de transformações que se desenrolou a partir da Constituição de 1937, cujos esclarecimentos vêm ao encontro da proposta do presente estudo, demonstrando as transformações do federalismo, *in verbis*:

A Constituição de 1937, proveniente do golpe do “Estado Novo”, modificou a forma de Estado, conduzindo ao unitarismo. [...] O período de 1937 a 1945 demonstra o desaparecimento total do federalismo, mas a vitória da democracia contra o nazismo, na segunda guerra mundial, fez com que a ditadura da Carta de 1937 chegasse ao fim. A Constituição de 1946 é edificada no pós-guerra e revela caráter social-democrata, visando o restabelecimento da federação. Ela concilia os direitos e garantias individuais com os direitos social, apresentando progresso com referência a intervenção do Estado no domínio econômico e á participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. O federalismo cooperativo é restaurado, trazendo grandes transformações. [...] Essa Carta também foi a que restabeleceu a autonomia do município. [...] A Constituição de 1967, que foi oriunda do golpe militar de 1964, deu Lugar a um regime autoritário que

<sup>27</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. A Federação, in **Por uma nova Federação**. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.

produziu o enfraquecimento do princípio federativo. A concentração de poderes foi, sem dúvida, a característica maior dessa fase revolucionária. [...] O município teve sua autonomia praticamente nulificada nessa Carta Constitucional. A União passou a tomar algumas áreas municipais como território de segurança nacional, e assim sendo, impossibilitou as eleições diretas para prefeitos, passando a nomear o representante do poder executivo, através de governadores. Com a abertura da crise política na segunda metade de 1968, que culminou com a promulgação do Ato Institucional 5, em 13.12.68, foi totalmente extinta a federação no Brasil, assim considerada em termos jurídico-constitucionais. A EC 1. de 17.10.69, estabeleceu uma nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre os Estados- membros, que se revelou de diversas maneiras, entre as quais, uma maior amplitude de competências e atribuições legislativas da União, superioridade financeira da União, competência atribuída a um órgão da União (STF), para solucionar conflitos entre a União e os Estados e direito de fiscalização da União sobre os Estados-membros, indo até a intervenção federal.

Vista a raiz do federalismo brasileiro, cumpre apontar que o mesmo passou por diversas alterações, ora centralizando o poder, ora descentralizando, ora sob o rigor do militarismo, até chegarmos ao período contemporâneo, onde objetivamos demonstrar que a nova federação brasileira nascida em 1988 e que já requer mudanças em razão da nova dinâmica de integração, que está ocorrendo no mundo.

## **6. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS – 1988**

O Estado Federal é composto de partes autônomas, de vontades parciais, que devem se relacionar entre si e com a vontade central. A autonomia só é encontrada onde tiver sede a descentralização política (grau máximo) geradora de domínios parcelares da ordem estatal e, reunidos, formam a União.

Essa relação entre tais domínios é um dos pontos em que assenta o conceito de Federação, e que necessita de previsão institucional com garantias constitucionais.

A respeito da separação de competências na atual Constituição, Silva elenca três técnicas:

- a) enumeração dos poderes da União, reservando aos Estados-membros poderes remanescentes;
- b) na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União e
- c) enumeração das competências das entidades federativas. Observa que esse sistema de enumeração exaustiva de poderes para as unidades federativas vigora no Brasil para a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União.

Entende, também, que a Constituição brasileira adota um sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo por meio da repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (artigo 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (artigo 25, § 10), e poderes definidos indicativamente para os Municípios (artigo 30). Prevê a delegação de competências às áreas comuns de atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23), os setores concorrentes da União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Desta forma, serão individualizados os entes da federação brasileira, bem como as

competências a eles constitucionalmente destinadas, com o objetivo de visualizar, oportunamente, eventuais alterações que poderão ocorrer na hipótese de concorrência do fenômeno de integração do Brasil.

### 6.1. A União, os Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal

A União é um dos entes da Federação e não se confunde, portanto, com a própria República Federativa do Brasil, assim sendo definida por Silva,<sup>28</sup> *in verbis*:

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federais (ela é uma unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Estado federal, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional.

As competências da União estão previstas nos artigos 21 e 22 da Carta da República. No artigo 21 temos as matérias deferidas á atuação política e administrativa das autoridades federais, no artigo 22 temos discriminadas as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades. Para Silva,

[...] os Estados constituem instituições típicas do Estado Federal. São eles as entidades-componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado. Sem Estados federados não se conhece federação, chamem-se Estados (EUA, Venezuela, Brasil), Províncias (Argentina), Cantões (Suíça), Länder (Alemanha), Repúblicas (URSS). Não é o nome que lhe dá a natureza, mas o regime de autonomia.<sup>29</sup>

No Brasil o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que é o ato de fundação do regime republicano, determinou que cada Estado, no exercício de sua legítima *soberania*, promulgasse a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos dirigentes e os governos locais, porém não eram ainda dotados de qualquer autonomia, tanto que o Decreto de n.º 7 dissolveu as Assembléias Provinciais e determinou que os novos Estados fossem transitoriamente administrados por Governadores nomeados pelo Governo Provisório.

A Constituição da República, que somente foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, somando-se o fato de que os Estados já tinham uma Constituição, na forma do Decreto n.º 1, de 1889, permite afirmar que os Estados-membros, aparentemente, antecederam a União Federal, levando-os a se ajustar posteriormente à Lei Fundamental, votadas alguns meses depois.

Segundo Almeida,<sup>30</sup> a Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar e da Áustria, conferia á União a fixação de normas gerais sobre certas matérias e aos Estados a legislação complementar nessas mesmas matérias. A Constituição de 1937, manteve o poder centralizado, com competências remanescentes aos Estados e autonomia aos Municípios, relativamente ao seu peculiar interesse.

A Constituição de 1946 devolveu considerável autonomia aos Estados-membros, adotando a técnica de 1934. Seguiu-se, ainda, um período de quase vinte anos sem nenhuma

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 9. ed., São Paulo, 1993, p.419

<sup>29</sup> Idem, p. 413

<sup>30</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, Editora Atlas, São Paulo, 1991.

intervenção federal.

O período militar, fruto do movimento de 1964, marcou a volta do excesso centralizador e autoritário, havendo a caracterização de grande concentração de poderes conferidos à União, tanto na Constituição de 1967, quanto nas alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 1, que muitos denominam de Constituição de 1969, com significativa redução dos poderes reservados aos Estados-membros.

Silva, entende que na Constituição Federal atual, aos Estados cabem os poderes reservados, embora prefira a terminologia poderes ou competências remanescentes, *in verbis*:

A Constituição manteve a técnica tradicional, que vem do Direito Constitucional americano, de enumerar os poderes (competências) da União, cabendo aos Estados os poderes reservados, isto é: os poderes remanescentes. A expressão poderes (ou competências) reservados é adequada à Federação americana, porque lá foram os Estados independentes que se uniram para a formação do Estado federal, abrindo mão de poderes soberanos, reservando, no entanto, o quanto entenderam satisfatório à sua existência autônoma. No Brasil não foi assim. Ao contrário, o Estado unitário descentralizou-se em Unidades federadas autônomas, enumerando para o governo central (federal) os poderes que se entediaria conveniente, deixando o resto, a sobra (isto é, o que remanesceu da enumeração dos poderes da União e da indicação dos poderes municipais) para os Estados. (SILVA, 1993, p. 339).<sup>31</sup>

Assim, as competências comuns dos Estados, da União, do Distrito Federal e dos Municípios, estão enumeradas no artigo 23 - 32 da atual Constituição da República, sendo que as competências exclusivas dos Estados, estão dispostas no artigo 25, §§ 2.º e 3.º com as competências tributárias expressas no artigo 155. As matérias relacionadas nos artigos 20, 21 e 22 são de competência da União, vedadas aos Estados-membros, assim como a impossibilidade destes interferirem naquilo que a Constituição integrou na competência municipal prevista nos artigos 29 e 30 da Carta Constitucional.

Mello, observa que a União tem competência privativa em relação às matérias arroladas no artigo 22 e competência unicamente para a expedição de normas gerais em relação àquelas referidas no artigo 24, expressando, em brilhante síntese as competências Estaduais:

De seu turno, os Estados são competentes, por *força* do mesmo art. 24, para expedição de normas complementares destas normas gerais e na falta delas, para regular inteiramente a matéria, ressalvado que, ao sobrevirem, ficará suspensa a eficácia da lei estadual naquilo que as contrarie. Além disso, a teor do parágrafo único do artigo 25, disposto da competência residual, isto é, competência comum para legislar sobre quaisquer matérias que não hajam sido deferidas a outrem. Finalmente, poderão, ainda, dispor de eventual competência delegada, conferida por lei complementar na forma do disposto no parágrafo único do art. 22, para disciplinar aspectos específicos das matérias *irrogadas à* competência privativa da União. (MELLO, 1997, p.276).<sup>32</sup>

Atualmente, a autonomia dos Estados-membros pode ser assim identificada: a) Capacidade de auto-organização e de autolegislação, b) Capacidade de autogoverno e c) Capacidade de auto-administração.

O Poder Constituinte estadual é poder derivado ou decorrente e, como tal,

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 9. ed., São Paulo, 1993. p. 339

<sup>32</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba - Direito Administrativo e Constitucional*, Malheiros Editores, São Paulo, 1997. p. 276

tem as seguintes limitações: a) Princípios constitucionais sensíveis, b) Princípios Constitucionais estabelecidos, c) Princípio democrático; e, d) Princípios da ordem econômica e social.

Aos Estados-membros a Constituição da República, de 1988, prescreve as seguintes competências:

a) *competências reservadas*, previstas nos artigos 25, §§ 1º, e 155, são aquelas competências que não foram vedadas pela Constituição, aos Estados-membros:

b) *competências vedadas*, em conformidade com o artigo 19, 34, inciso V, as administrativas constantes dos artigos 37, incisos XIII, XVI e XVII; tributárias artigos 153 e 152; financeiras artigo 167; é proibido, também, dispor sobre as competências da União (artigos 21 e 22) e as dos Municípios (artigos 30);

c) *competência exclusiva*, prescritas nos artigos 18, § 40; artigo 25, §§ 2.º e 30;

d) *competência comum*, conforme o artigo 23 aquelas destinadas a todos os entes da federação, e têm como característica, no geral, serem competências de natureza programática;

e) *competência concorrente*, conforme o artigo 24, que é a competência do Estado exercida ao lado da União e do Distrito Federal, que visa a edição de leis sobre as questões elencadas no artigo 24;

O *competência suplementar*: onde a legislação estadual poderá suplementar a federal no que couber;

g) *competência material*: I - competência econômica; II — competência social; III - competência administrativa; IV - competência financeira e tributária; e, por fim,

h) *competência legislativa*, prevista no artigo 24.

Quando do nascimento da Federação, o Município não integrava as duas ordens jurídicas necessárias à formação do Estado Federal. Asseveram ainda que o Município não tem todos os característicos do Estado-Membro, pois não possui representação na elaboração da vontade geral (Senado Federal), nem tampouco sofre intervenção da União Federal, mas inegavelmente integra a Federação brasileira. Dessa forma, o Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia, como se verifica o art. 18 da Constituição Federal.

No que diz respeito á autonomia municipal, na Constituição de 5 de outubro de 1988, é correto apontar: a) *capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (*autonomia política*); b) *capacidade de autogoverno*, pela; (*autonomia política*); c) *capacidade normativa própria*; (*autonomia normativa*); d) *capacidade de auto-administração*, *autonomia administrativa*, e *autonomia financeira ou tributária*).

Sobre a competência municipal, pode-se elencar:

a) *exclusiva*, para assuntos de interesse local; em matéria administrativa municipal; matéria financeira, voltada a organizar suas finanças; a fixar lei de diretrizes e bases; a lei orçamentária anual; instituir seus tributos nos termos dos artigos 145 e 156;

b) *suplementar*, voltada à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; educação, cultura, ensino e saúde, no âmbito local; direito urbanístico local;

c) *comum*, com a União e os Estados.

Para finalizar, Araújo, observa que,

[...] o art. 30, II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim sendo, parece claro que a divisão das competências concorrentes próprias ocorre em três níveis: no federal, onde foi conferido à União o poder de edição de normas federais; no estadual, em que foi outorgada competência suplementar aos Estados-membros; e no municipal, onde os Municípios ficaram encarregados da suplementação das normas gerais e estaduais em nível local todas as vezes que este interesse ficar evidenciado.<sup>33</sup>

Sobre a intervenção estadual nos Municípios, prevista no artigo 35, da Constituição Federal, cujas hipóteses são taxativas e não exemplificativas, cumpre apontar que o decreto de intervenção dependerá de provimento do Tribunal de Justiça Estadual, por representação formulada pelo Ministério Público Estadual (artigo 35, inciso IV, combinado com o disposto no artigo 129, inciso IV).

Por certo, a intervenção nos Municípios é estadual, salvo no que se refere a Municípios localizados em Território Federal, caso em que a intervenção será feita pela União. Em ambos os casos, o procedimento é igual.

Quanto ao Distrito Federal, Rui Barbosa, assinala que o mesmo era tratado como um “semi-estado”, um “quase-estado”, faltando-lhe apenas a auto-organização. Na atual Constituição, a natureza jurídica do Distrito Federal é de pessoa jurídica de direito público, com capacidade legislativa, administrativa e judiciária. É autônomo politicamente, possuindo uma Câmara Legislativa onde estão os deputados distritais e dirigido pelo Governador e pelo Vice-Governador do Distrito Federal. Possui as mesmas competências legislativas nomeadas aos Estados e Municípios.

Ainda, nesse particular a autonomia do Distrito Federal ficou razoavelmente diminuída, uma vez que o Poder Judiciário que nele atua continuará na mesma situação do regime constitucional anterior, tanto que está igualmente previsto que é da competência da União legislar sobre a organização judiciária do Distrito Federal (artigo 22, XVII). A competência para intervir em Município do Distrito Federal é do Presidente da República, por decreto.

## 7. CONCLUSÕES

Atualmente, o processo de “repensar” sobre o federalismo tem sido motivado pela nova ordem internacional, a exemplo da União Européia e a tentativa do Mercosul, consubstanciado no processo de integração econômica.

Todavia, repensar essa forma de Estado implica sopesar suas características, como a repartição de competências e a soberania, de forma a permitir a integração.

As raízes históricas do federalismo demonstram que houve necessidade de remodelações desta forma de Estado ao longo do tempo, atendendo às suas necessidades e novas conjunturas. Esses acontecimentos deixam transparecer que o Estado foi criado como forma de organização política e não para administrar a economia.

Fatores históricos, como a supremacia do capitalismo sobre o socialismo (EUA x URSS) e a crescente prática democrática do liberalismo quanto à política econômica,

<sup>33</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 2. ed., São Paulo, 1999. p. 186.

revelaram a necessidade mundial de integração dos países na busca de soluções para desonerar o Estado da responsabilidade de administrar a economia, bem como torná-la mais competitiva.

As formas de cooperação e integração têm o objetivo de equilibrar as diferenças sociais, culturais, dentre outras, concretizando o exercício do princípio da subsidiariedade.

Essa atuação conjunta somada a ineficiência da ação nacional, justificam a adoção do princípio da subsidiariedade, cujo objetivo primeiro é orientar a ação política. O princípio da subsidiariedade, perante as Comunidades, pode ser visto de dois modos: a) ocasionando a divisão constitucional de competências; b) regulando o exercício de seus poderes por parte da Comissão.

De fato, o processo de interdependência das sociedades pelo processo de integração tem demonstrado a necessidade de revisão do conceito de soberania e da repartição constitucional de competências.

A tendência atual é pela adoção de um conceito relativo de soberania, uma *soberanis* compartilhada onde o Estado conserva sua soberania, mesmo tendo transferido parte de suas atribuições a uma organização supranacional, conservando a jurisdição interna, a exemplo do que ocorre na União Européia, paradigma do Mercado Comum do Sul.

A revisão da repartição de competências tem razão na medida em que os órgãos comunitários, que necessitam ser criados para administrar, normatizar e exercer a jurisdição comum deverão ser viabilizados não só pela transferência parcial da soberania dos Estados participantes, mas também com alterações nos seus textos constitucionais, buscando harmonizar as diversas legislações nacionais, além de fixar as competências.

Desta forma, compactuamos das propostas de autores atuais sobre eventual reformulação ou adequação do federalismo brasileiro aos princípios básicos dessa forma de organização jurídico-política do Estado, frente à crescente necessidade de integração mundial, onde o princípio da subsidiariedade deverá ser utilizado como instrumento da edificação de um federalismo cooperativo, definindo-se novos moldes entre a soberania, a chamada supranacionalidade e a repartição de competências.

É de se concluir que, embora a Constituição brasileira vigente necessite de modificações que possibilitem a integração regional do Cone Sul, não se pode afirmar que o processo de integração em si, possa ser entendido como uma nova ordem federal.

## **8. ABSTRACT:**

This paper presents a study of the Federation as a system of political organization. This points to the evolution of this institute and its introduction in Brazil, more precisely regarding the division of powers granted to state entities. Points so a search primarily structured around the role of the federal capital and other cities in the process of federation established in Brazil.

**KEYWORDS:** Federation. Confederation. Brazil. Municipality. Capital Federal, Cooperation and Integration..

## **9. REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz, & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer Stiftung,



- Pesquisas, n.º 12, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, *Os Barões da Federação*, São Paulo, Editora Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, Editora Atlas, São Paulo, 1991.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, 12. ed., São Paulo, 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro & TAVARES, André Ramos, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, datado de 16 de fevereiro de 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro, & FINKEISTEIN, Cláudio, *Mercosul — Lições do Período de Transitoriedade*, Celso Bastos Editores, São Paulo, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, in *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, coord. Marcello Carmagnani, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- HORTA, Raul Machado, *Estrutura da Federação*, Revista de Direito Público, n.º 81, jan/mar, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Estudos de Direito Constitucional*, Editora Dei Rey, Belo Horizonte, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo e Descentralização*, artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, n.º 87, jul/set., Brasília, 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 4. ed., Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976.
- \_\_\_\_\_, *O Regime Municipal Brasileiro*, exposição no V Congresso Hispano-Americano de Municípios, Santiago do Chile, novembro de 1969.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba - Direito Administrativo e Constitucional*, Malheiros Editores, São Paulo, 1997.
- MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri, *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*, Editora Celso Bastos, São Paulo, 1999.
- \_\_\_\_\_, *A Federação*, in *Por uma nova Federação*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1995.
- QUADROS, Fausto de, *O Princípio de Subsidiariedade no Direito Comunitário Após o Tratado da União Européia*, Editora Almedina, Coimbra, 1995.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *República e Federação no Brasil*, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1997.
- SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, 9. ed., São Paulo, 1993.
- ZIMMERMANN, Augusto, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 1999.