

**ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS DE REPARTIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NOS ESTADOS FEDERADOS**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF MODELS OF DISTRIBUTION  
OF LEGISLATIVE AND ADMINISTRATIVE POWERS  
IN FEDERATED STATES**

***Fabricio Ricardo de Limas Tomio\****

***Marcelo Augusto Biehl Ortolan\*\****

***Fernando Santos de Camargo\*\*\****

**RESUMO:** Este estudo tem por objetivo comparar a concentração de atribuições legislativas e administrativas nos sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, suíço, brasileiro, indiano e norte-americano. Com base na distribuição de competências legislativas entre a União e os Estados, pretende-se analisar o grau de restrições existentes ao poder central e o consequente grau autonomia normativa das subunidades. Serão consideradas as competências constitucionais quanto ao conteúdo (classificadas segundo a matéria) e quanto à extensão (classificadas segundo a participação um ou mais entes federativos), conforme a técnica de repartição adotada constitucionalmente. Constatase, desde já, que os modelos mais recentes de federação abordados distanciam-se do modelo clássico norte-americano ao estabelecer menores restrições à capacidade normativa do governo central.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Repartição constitucional de competências. Modelos federativos.

**ABSTRACT:** This study aims to compare the concentration of legislative and administrative powers in federal systems of Germany, Argentine, Australia, Austria, Switzerland, Brazil, India and United States. Based on the distribution of legislative powers between Union and States, it intends to analyze the degree of restrictions to the central power and the consequent degree of legislative autonomy subunits. Will be considered the constitutional powers on the content (classified by subject) and the extent (classified according to one or more participating federal entities), as the adopted constitutional technique of power assignment. It follows, first, that the newer models of federation investigated differentiate from the classical model to U.S., establishing lower restrictions to the normative capacity of the central government.

**KEYWORDS:** Federalism. Constitutional distribution of legislative powers. Federal models.

---

\* Doutor em Ciência Política (UNICAMP). Professor Adjunto do Departamento de Direito Público (UFPR). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Instituições Políticas e Processo Legislativo” (UFPR/CNPq). Email: fab\_tom@hotmail.com

\*\* Formando da Faculdade de Direito (UFPR). Bolsista de Iniciação Científica CNPq e membro do Grupo de Pesquisa “Instituições Políticas e Processo Legislativo” (UFPR/CNPq). Email: marcelo\_ortolan@hotmail.com

\*\*\* Formando da Faculdade de Direito (UFPR). Bolsista de Iniciação Científica Fundação Araucária e membro do Grupo de Pesquisa “Instituições Políticas e Processo Legislativo” (UFPR/CNPq). Email: fernandoscarmargo@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A história moderna do federalismo começa com a matriz clássica da Constituição estadunidense de 1787, que estruturou uma divisão do poder estatal baseada em uma rígida separação de responsabilidades entre dois centros de governo, o total (União) e os parciais (Estados), que as exerceriam com independência e autonomia em seu âmbito (BURGESS, 2006, p. 162 e ss.).

Também a tradição continental européia adotava a forma confederativa como forma de organização dos Estados, marcada por características próprias, que resultou na criação de outras matrizes federativas. Exemplos desta via institucional são a Suíça, que passou da forma confederativa a uma Federação em 1848, e o Império alemão, estruturado sob a forma federativa em 1871 por Bismarck. Ao contrário do modelo americano, esses Estados apostaram em um modelo federativo caracterizado por relações de *codecisão e cooperação* entre os governos federal e estaduais<sup>1</sup>.

Contudo, a consolidação dos elementos normativos tipicamente federais se firmou de maneira muito variável nas diversas federações que se estabeleceram a partir desse momento. A diversidade dos modos de organização dos Estados federais (em sua maioria menos restritiva ao poder central) e as diferentes razões históricas que influenciaram a escolha por esse sistema (grande parte das vezes, não como produto de um acordo, cujo propósito inicial era “unir” – *come together* –, mas com o objetivo de “manter” a união – *hold together*) inviabilizam assumir os EUA como o único parâmetro interpretativo para os demais modelos federativos (ARRECTHE, 2001, p. 24).

A consciência dessa fragilidade ensejou o emprego de um método hermenêutico que distribui as federações em um *continuum*, em que estão situados em cada extremidade sistemas que apresentam restrições mínimas e máximas ao poder central. Desse modo, permite-se uma abertura conceitual capaz de englobar as diferentes conformações do sistema federal de organização de Estado (STEPAN, 1999).

Atualmente, dos 192 estados politicamente soberanos reconhecidos pelas Nações Unidas, 25 podem ser classificados como Federações, formadas por mais de 510 unidades constitutivas, que compreendem cerca de 2 bilhões de pessoas ou 40% da população mundial (WATTS, 2008, p. 4-5). Além disso, é cada vez mais nítido fenômeno global de diminuição da soberania dos Estados-nações em prol do fortalecimento de entidades supraestatais com características federativas, sendo a União Europeia o protótipo por excelência desse influxo.

Diante de tais circunstâncias, sem um melhor entendimento acerca das características principais das históricas matrizes federativas e da influência de seus

---

<sup>1</sup> Sobre o modelo de *joint decision-making system*, ver Wachendorfer-Schmidt (2000, p. 78-80); e Burgess (2006, p. 76 e 162 e ss).

institutos aos diversos modelos federativos posteriormente consolidados, dificilmente se entenderá as razões das variações existentes em cada Federação, os problemas práticos comuns às diversas Federações e suas atuais tendências. Por isso, o estudo comparativo entre sistemas federativos avulta como importante método para compreensão dos elementos cruciais das diversas experiências federativas mundiais<sup>2</sup>, permitindo a difusão de soluções federativas comuns, além de viabilizar a análise crítica do sistema federativo nacional, sobretudo, mediante a comparação de seu sistema de repartição de competências com as experiências estrangeiras.

Quanto ao sistema de distribuição de competências, a princípio, todas as competências (legislativas, administrativas e judiciárias) podem ser distribuídas entre o governo federal e os governos estaduais. As competências judiciárias podem até ser centralizadas pelo nível federal sem grandes prejuízos ao pacto federativo. Contudo, não há dúvidas de que a atribuição de competências legislativas e administrativas aos governos estaduais é indispensável para um sistema federal (GAMPER, 2005, p. 1308).

Partido dessas considerações, este estudo tem por objetivo comparar a concentração de atribuições normativas previstas constitucionalmente nos sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, brasileiro, indiano, norte-americano e suíço a fim de analisar o grau de restrições existentes ao poder central e o conseqüente grau de autonomia normativa das subunidades. Ao final, os resultados obtidos serão confrontados com as explicações propostas pela teoria e pela doutrina constitucional para cada modelo federativo.

## 2. ANÁLISE COMPARATIVA: METODOLOGIA E INDICADORES

Uma análise comparativa das experiências federativas, todavia, não é fácil de ser empreendida. Inicialmente, é possível mencionar as dificuldades semânticas de se estudar tantos modelos federativos com idiomas distintos entre si. Ligado a isso, convém também ressaltar a falta de consenso terminológico na literatura da Ciência Política e do Direito Constitucional nos estudos de direito comparado realizados sobre as experiências federativas.

Nesse sentido, Lijphart, em estudo comparativo sobre modelos de democracias majoritárias e consensuais, apresenta um índice quantitativo de federalismo que relaciona duas dimensões (federal-unitário e centralizado-descentralizado), atribuindo um índice entre “1,0” e “5,0” associando essas duas dimensões (2003, p. 217). Já Tsebelis, em seu estudo sobre instituições, revendo a classificação de Lijphart, propõe que o federalismo

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, afirma Gamper: “*it must be remembered that the comparison of federal systems is an important method to develop the theory of federalism. Despite apparent differences, all theories of federalism are more or less based on small number of historic prototypes and their comparison to other, similar systems allows us to conceptualize the main characteristics of a federal system*” (GAMPER, 2005, p. 1298).

pode aumentar o número de atores com poder de veto, concluindo que o “*federalismo é uma variável independente evasiva (...) não possui nenhuma característica institucional exclusiva ou necessária (bicameralismo, maiorias qualificadas, ...) independência do judiciário), mas está associado à maioria dessas características*” (2009, p. 205).

Logo, percebe-se que abordar comparativamente o federalismo implica fazer escolhas quanto aos indicadores ou variáveis a serem comparados<sup>3</sup>. Nossa abordagem, conforme já exposto, pretende analisar a distribuição de competências administrativas e, sobretudo, legislativas atribuídas constitucionalmente entre a União e unidades constitutivas<sup>4</sup>.

Metodologicamente, observamos que o ponto de partida da comparação desse estudo é o texto constitucional brasileiro de 1988. Isto é, a pesquisa documental e a interpretação nos textos constitucionais dos outros sete estados nacionais tiveram como parâmetro as competências previstas entre os artigos 21 a 24 da Constituição brasileira.

Apesar de essa análise comparativa partir do estático sistema de repartição de competências constitucionalmente estruturado em cada Federação, não se ignora que a real extensão dos poderes atribuídos a cada ente federativo só se revela se compreendida a maneira como esses poderes são exercidos. Para tanto, foram buscadas na literatura as explicações quanto à dinâmica de cada sistema de repartição de competências, que são expostas de maneira mais detalhada juntamente com os resultados das comparações realizadas.

Na construção dos indicadores de comparação analisamos as competências legislativas e administrativas quanto ao conteúdo (classificadas segundo a matéria) e quanto à extensão (classificadas segundo a participação um ou mais entes federativos), conforme a técnica de repartição adotada constitucionalmente. Em face da diversidade de competências estabelecidas pela Constituição brasileira, optou-se por agrupar essas previsões constitucionais, definindo trinta competências legislativas e treze competências administrativas a ser comparadas<sup>5</sup> (ver Figura 1), que foram organizadas, na classificação quanto à extensão da participação dos entes federados, em um contínuo entre descentralização/centralização para fins de hierarquização das competências constitucionais (ver Figura 2).

---

<sup>3</sup> Como instituições, federalismo fiscal, relações intergovernamentais, bicameralismo, políticas públicas, revisão judicial, arranjo constitucional etc.

<sup>4</sup> Nesse sentido, parece relevante a afirmação de Galligan ao descrever que a “*função chave da constituição escrita é especificar a divisão de poderes ou competências entre os governos nacionais e estaduais*” (GALLIGAN, 2006, p. 268).

<sup>5</sup> Não se ignora a possibilidade desse processo de síntese ter agrupado, sob a mesma denominação, competências qualitativamente díspares. Entretanto, a fim de viabilizar uma análise comparativa, inicialmente não atribuímos nenhuma hierarquia normativa entre as competências listadas. Posteriormente, contudo, procedeu-se a um novo agrupamento qualitativo das matérias comparadas em três grupos (I – Poderes de soberania; II – Econômico; III – Políticas Públicas), que são explicados adiante de maneira mais detalhada.

A cada uma das competências listadas quanto ao conteúdo foi atribuída um valor entre “0” (que significaria o máximo da descentralização normativa ou administrativa atribuída às unidades constitutivas) e “3” (máximo da centralização normativa e administrativa atribuída à União). Essa classificação permitiu comparar as oito federações estudadas nas dimensões legislativas e administrativas.

Destaque-se ainda que, justamente em razão da diversidade dos títulos e formas de repartição de competência institucionalizados em cada federação, estabeleceram-se como padrões classificatórios, para este estudo, aquelas formas de legislação e administração predominantes e mais aptas a evidenciarem a real distribuição dos poderes legislativos e administrativos no contexto dos sistemas federativos analisados. Esta é a razão de a nomenclatura proposta para a classificação das modalidades de competências não corresponder àquela prevista pelo documento constitucional de cada federação.

FIGURA 1. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS QUANTO AO CONTEÚDO

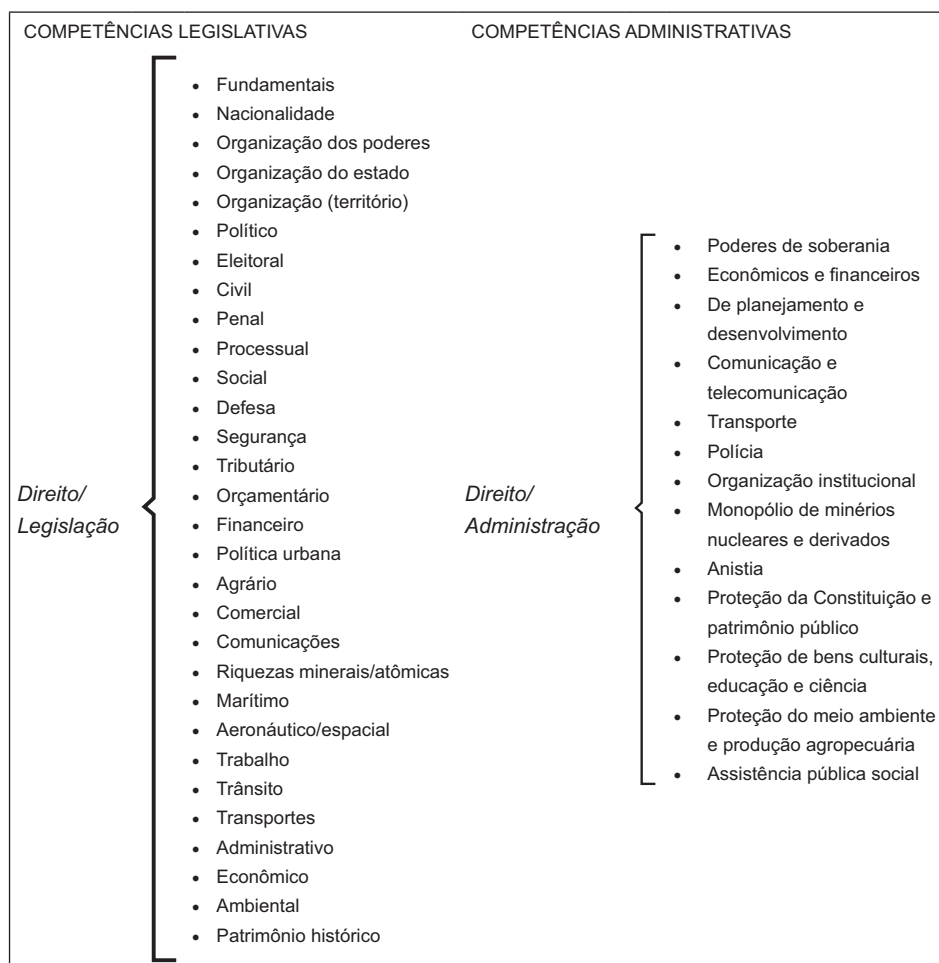
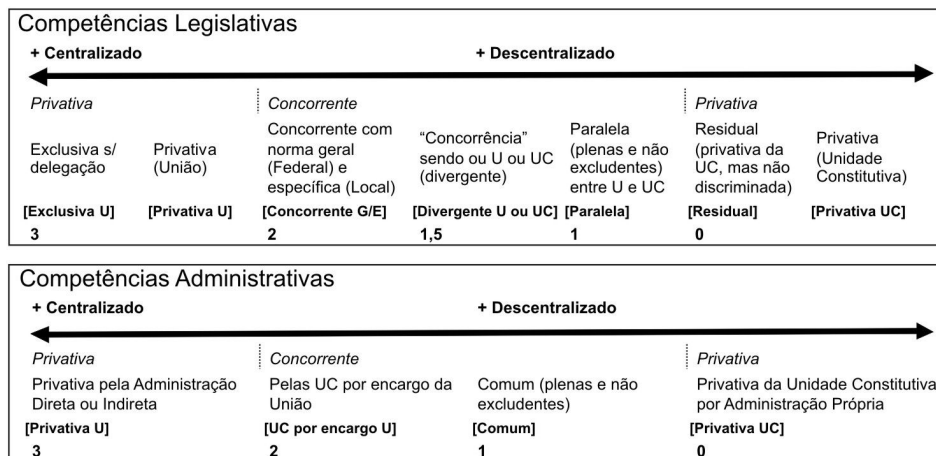


FIGURA 2. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS QUANTO À CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO



Assim, classificaram-se as **competências constitucionais legislativas** em sete modalidades, atribuindo-se quatro valores conforme o grau de centralização/descentralização, para fins de comparação:

- (3) “**Exclusiva U**” – Atribuída explicitamente à União, com a exclusão dos demais entes federativos e sem possibilidade de delegação às Unidades Constitutivas (CANOTILHO, 1993, p. 679 e SILVA, 2007, p. 481).

“**Privativa U**” – Atribuída explicitamente à União, com a exclusão dos demais entes federativos e com possibilidade de delegação às Unidades Constitutivas<sup>6</sup>. Como a decisão sobre a delegação é da União, o valor atribuído à centralização foi equiparado ao da competência exclusiva.

- (2) “**Concorrente G/E**”<sup>7</sup> – Atribuída explicitamente à União e às Unidades Constitutivas simultaneamente, porém com amplitude de ação diversa: à União cabe editar a norma

<sup>6</sup> Silva reconhece que a Constituição não é rigorosa no emprego dos termos *privativo* e *exclusivo*, mas defende a manutenção da distinção doutrinária por representarem realidades distintas (2007, p. 481). Parte da doutrina, no entanto, não encontra mais razão para a distinção: “não nos parece apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos ‘privativo’ e ‘exclusivo’ as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se ‘privativo’ não exprimisse, tanto quanto ‘exclusivo’, a idéia do que é deferido a um titular com exclusão de outros” (ALMEIDA, 1991, p. 86).

<sup>7</sup> A literatura diverge quanto à utilização destes termos. Silva, por exemplo, distingue, quanto a extensão, as competências que implicam na atuação de mais de um ente federativo em *comum* (expressão sinônima de *cumulativa* e *paralela*), *concorrente* e *suplementar*: *comum* significaria “a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente”; *concorrente*, a “possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa” e “primazia da União no que tange à fixação de normas gerais”; *suplementar*, a “correlativa

geral, delineando os limites legais e, às Unidades Constitutivas, editar a norma específica dentro do âmbito previamente determinado, adequando-a às suas necessidades específicas.

- (1,5) “**Divergente U ou UC**” – Atribuída explicitamente ou à União ou às Unidades Constitutivas, com exclusão do outro, ficando o ente competente responsável pela legislação plena da matéria.
  - (1) “**Paralela**” – Atribuída explicitamente à União e às Unidades Constitutivas simultaneamente, mas com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado (estadual ou federal), na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro.
  - (0) “**Residual**” – Atribuída implicitamente às Unidades Constitutivas, nas federações onde, por dispositivo constitucional explícito ou interpretação jurisprudencial, as Unidades Constitutivas conservam os poderes não conferidos à União. Como na prática também é exercida privativamente pela Unidade Constitutiva, atribui-se o mesmo valor quanto à centralização/descentralização às competências Residual e Privativa UC.
- “**Privativa UC**” – Atribuída explicitamente às Unidades Constitutivas, com a exclusão dos demais entes da federação.

Da mesma forma, as **competências constitucionais administrativas** foram classificadas em quatro modalidades, atribuindo-se quatro valores conforme o grau de centralização/descentralização, para fins de comparação:

---

da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais que supram a ausência ou omissão destas” (SILVA, 2007, p. 481). Moraes assevera que “No âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-a em cumulativa sempre que inexistir limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em não cumulativa, que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação” (MORAES, 2003, p. 297). Para os objetivos deste estudo, a classificação adotada utiliza-se dos termos que efetivamente tenham pertinência para a avaliação da centralização/descentralização. Assim, tomou-se por base uma distinção básica entre competências atribuídas a um único ente (*exclusivas*) e atribuídas a mais de um ente federativo (*concorrentes*), para a posterior pormenorização, conforme apresentado. Nessa linha, Canotilho diferencia “competência exclusiva – atribuída a um só órgão –, de competência concorrente – atribuída, a título igual, a vários órgãos –, ou de competência-quadro –, atribuída quanto à definição de bases ou princípios a um órgão e quanto à densificação particularizante a outro, tem de obter-se recorrendo exclusivamente à interpretação das normas constitucionais” (CANOTILHO, 1996, p. 679-680). Em classificação semelhante, Ferreira Filho classifica como *competências reservadas* ou *exclusivas* as que “somente que recebeu a competência pode dispor sobre a matéria”, segundo uma repartição horizontal. Contudo, entende que as *competências concorrentes* nos casos em que “a mesma matéria é deixada ao alcance de um ou de outro” ente, campo no qual caberia à União estabelecer as normas gerais (repartição vertical); categoria que, nesse estudo, é apenas uma das possíveis classificações da competência concorrente (FERREIRA FILHO, 2009, p. 55). Sobre a distribuição de competências concorrentes no Brasil, ver também Souza (2005, p. 112).

- (3) “**Privativa U**” – Atribuída à União, com a exclusão dos demais entes federativos.
- (2) “**UC por encargo U**” – Atribuídas às Unidades Constitutivas, mas exercidas por funcionários federais<sup>8</sup>.
- (1) “**Comum**” – Atribuída à União e às Unidades Constitutivas simultaneamente, que executam a ação conjuntamente.
- (0) “**Privativa UC**” – Atribuída às Unidades Constitutivas, com a exclusão dos demais entes da federação.

Além disso, para distinguir as razões que mais influenciaram na disposição dos sistemas federativos examinados quanto à centralização/descentralização e, assim, apartar aspectos considerados *centrais* das questões habitualmente reputadas como *periféricas*, reunimos as competências legislativas e administrativas classificadas quanto ao conteúdo predominante das matérias agrupadas, de modo a associar as categorias que conservavam características semelhantes e, assim, conferir maior capacidade interpretativa e explicativa ao modelo comparativo.

Assim, dividimos as competências legislativas e administrativas em três grupos (I-Soberania, II-Econômico e III-Políticas públicas, descritos abaixo). O agrupamento proposto é uma simplificação da distinção proposta por Horta, quanto às competências constitucionais dispostas na Constituição Federal brasileira (HORTA, 2002, p. 350 e ss.):

- Grupo I – **Soberania** – Matérias *legislativas* relacionadas à soberania, à organização institucional do país e à manutenção da unidade territorial, que, por representarem interesses de ordem nacional, normalmente são atribuídas ao poder central (ao mesmo os delineamentos gerais) e exigem certa uniformidade para a configuração de um sistema federativo (subunidades com *autonomia* e não *independência/soberania*). Atividades *administrativas* relacionadas à soberania e à proteção do território nacional.

- Grupo II – **Econômico** – Matérias *legislativas* relacionada à regulação da propriedade pública e privada, envolvendo: aquisição, disposição, utilização, transmissão, tributação etc. Atividades *administrativas* relacionadas à promoção econômica.

- Grupo III – **Políticas Públicas** – Matérias *legislativas* relacionadas à coletividade, compreendendo tanto aspectos relacionados à promoção (social, trabalho etc.) quanto à convivência social, por meio da regulação (trânsito, transportes etc.) ou proteção

<sup>8</sup> Em princípio, as competências legislativas e administrativas são correlatas (FERREIRA FILHO, 2009, p. 62). Desse modo, o ente competente para legislar em determinada matéria é também competente para aplicar a lei. Contudo, é possível identificar três sistemas de repartição de competências administrativas nas federações atuais: *imediato*, *mediato* e *misto*. No sistema imediato, a União e os Estados mantêm sua própria administração com funcionários próprios (EUA, Argentina e Brasil). No sistema mediato, serviços federais nos Estados são executados por funcionários estaduais e a União mantém apenas um pequeno corpo de funcionários responsáveis pela fiscalização e vigilância desses serviços (Alemanha e Índia). No sistema misto, por sua vez, certos serviços federais são executados por funcionários estaduais e vice-versa (Suíça e Áustria) (SILVA, 2007, p 482).



de patrimônio “coletivo” (ambiental, patrimônio histórico etc). Atividades *administrativas* relacionadas à promoção social e à regulação da convivência.

O quadro geral comparativo das competências legislativas e administrativas das oito federações, quanto ao conteúdo e à extensão, são representados, respectivamente, pela Tabela 1 e Tabela 2, enquanto os resultados comparativos da relação entre competências legislativas e administrativas são apresentados no Gráfico 1.

TABELA 1. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS (QUANTO AO CONTEÚDO E À EXTENSÃO)

*continua*

Grupo	Direito/legislação	Brasil	Alemanha	Áustria	Suíça	Argentina	Austrália	USA	Índia
I	Fundamentais	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Nacionalidade	Privativa U	Divergente U ou UC	Privativa U	Concorrente G/E	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Organização dos poderes	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Paralela	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Organização do estado	Privativa U	Paralela	Paralela	Paralela	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Organização (território)	Paralela	Divergente U ou UC	Paralela	Concorrente G/E	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela
I	Político	Privativa U	Paralela	Paralela	Paralela	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Eleitoral	Privativa U	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela	Residual	Paralela
I	Penal	Privativa U	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa UC	Exclusiva U	Residual	Paralelo	Divergente U ou UC
I	Processual	Privativa U	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa UC	Paralela	Concorrente G/E	Paralela	Paralela
I	Defesa	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Paralela	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
II	Civil	Privativa U	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa U	Exclusiva U	Paralela	Residual	Divergente U ou UC
II	Tributário	Paralela	Paralela	Privativa U	Paralela	Concorrente G/E	Paralela	Paralela	Paralela
II	Orçamentário	Paralela	Concorrente G/E	Concorrente G/E	Concorrente G/E	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela
II	Financeiro	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
II	Agrário	Privativa U	Divergente U ou UC	Concorrente G/E	Privativa U	Paralela	Residual	Paralelo	Privativa UC
II	Comercial	Privativa U	Divergente U ou UC	Privativa U	Paralela	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Paralela
II	Comunicações	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Paralelo	Exclusiva U
II	Riquezas minerais/atômicas	Privativa U	Divergente U ou UC	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Paralelo	Exclusiva U
II	Administrativo	Paralela	Privativa U	Concorrente G/E	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela	Paralela
II	Econômico	Concorrente G/E	Divergente U ou UC	Privativa U	Paralela	Concorrente G/E	Concorrente G/E	Residual	Divergente U ou UC
III	Social	Concorrente G/E	Paralela	Concorrente G/E	Paralela	Concorrente G/E	Concorrente G/E	Paralelo	Divergente U ou UC
III	Segurança	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Paralela	Paralela	Paralela
III	Política urbana	Concorrente G/E	Divergente U ou UC	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa UC	Residual	Residual	Privativa UC
III	Marítimo	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusivo U	Exclusiva U

TABELA 1. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS (QUANTO AO CONTEÚDO E À EXTENSÃO)

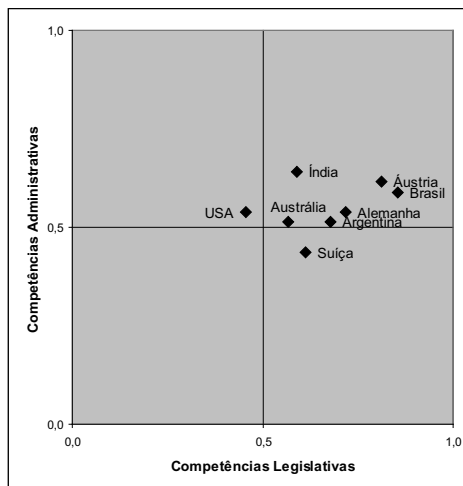
<i>conclusão</i>									
Grupo	Direito/legislação	Brasil	Alemanha	Áustria	Suíça	Argentina	Austrália	USA	Índia
III	Aeronáutico/espacial	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusivo U	Exclusiva U
III	Trabalho	Privativa U	Privativa U	Concorrente G/E	Privativa U	Exclusiva U	Concorrente G/E	Residual	Divergente U ou UC
III	Trânsito	Privativa U	Divergente U ou UC	Privativa U	Privativa U	Residual	Residual	Residual	Paralela
III	Transportes	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Paralela	Paralela	Residual	Residual	Paralela
III	Ambiental	Concorrente G/E	Divergente U ou UC	Concorrente G/E	Privativa U	Residual	Residual	Residual	Divergente U ou UC
III	Patrimônio histórico	Concorrente G/E	Privativa U	Privativa U	Privativa UC	Residual	Residual	Residual	Paralela

TABELA 2. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (QUANTO AO CONTEÚDO E À EXTENSÃO)

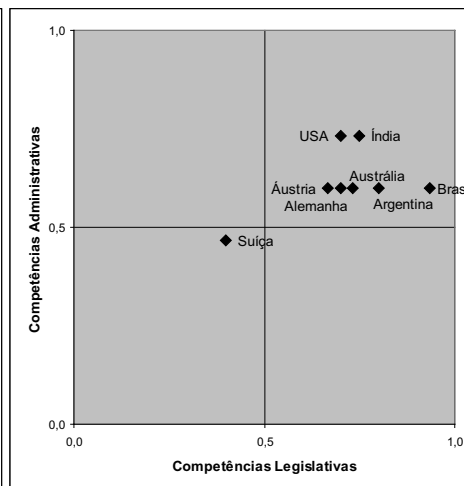
Grupo	Direito/administração	Brasil	Alemanha	Áustria	Suíça	Argentina	Austrália	USA	Índia
I	Tratados Internacionais	Privativa U	Comum	Comum	Comum	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Defesa	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Comum	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
I	Polícia	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum
I	Organização Instituições	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum
I	Proteção da constituição e patrimônio público	Comum	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Comum	Comum	Exclusiva U	Exclusiva U
II	Econômicos e financeiros	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Comum	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Privativa U
II	Planejamento e desenvolvimento	Comum	Comum	Privativa UC	Comum	Comum	Comum	Comum	Comum
II	Comunicação e telecomunicação	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U	Exclusiva U
II	Minérios nucleares e derivados	Privativa U	UC por encargo U	Privativa U	Privativa U	Exclusiva U	Exclusiva U	Comum	Exclusiva U
III	Transporte/Trânsito	Comum	Comum	Privativa U	UC por encargo U	Privativa UC	Privativa UC	Comum	Comum
III	Proteção de bens culturais, educação e ciência	Comum	Privativa UC	Privativa U	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Comum
III	Proteção do meio ambiente e produção agropecuária	Comum	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Privativa UC	Comum
III	Assistência pública social	Comum	UC por encargo U	Privativa UC	Privativa UC	Comum	Comum	Comum	Comum

GRÁFICO 1. RELAÇÃO ENTRE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS

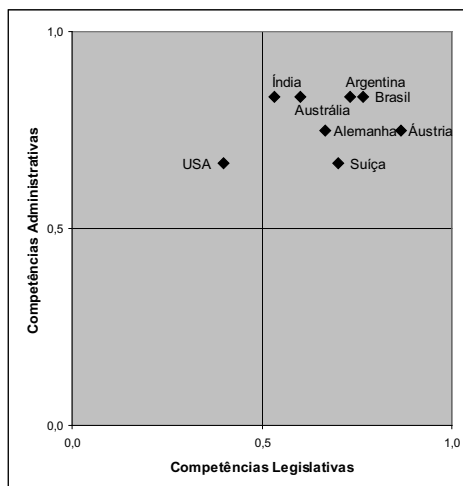
(1.1) Competências (Grupos I, II e III)



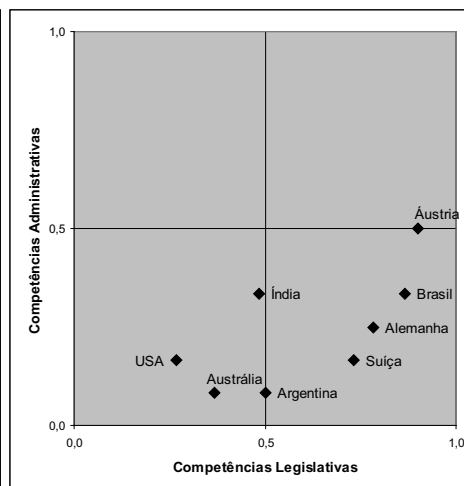
(1.2) Competências (Grupo I – Soberania)



(1.3) Competências (Grupo II – Econômico)



(1.4) Competências (Grupo III – Políticas Públicas)



### 3. ANÁLISE COMPARATIVA: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NAS FEDERAÇÕES

O resultado dessa classificação demonstra algumas similaridades e diferenças significativas entre os arranjos constitucionais das oito federações comparadas (Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Estados Unidos, Índia e Suíça). Relembramos que o ponto de partida desta análise comparativa é o sistema de repartição de competências constitucionalmente estruturado em cada Federação. Contudo, a fim de reduzir a margem de desvio dos resultados, recorreremos à literatura para as explicações quanto às formas

de exercício dessas competências em cada sistema federativo, expostos a seguir de maneira mais detalhada juntamente com os resultados das comparações realizadas.

### **Estados Unidos da América (1789)**

O sistema federativo norte-americano, originado em 1789, representou uma fórmula inédita de organização estatal. O objetivo era assegurar a autonomia dos governos estaduais e, ao mesmo tempo, constituir um governo central forte, apto a garantir a defesa externa e a estabelecer uma estrutura equânime para o comércio interno e externo. A organização federativa, assim, substituiu a confederação dos Estados norte-americanos, firmada em 1781, logo após sua independência da Coroa Britânica.

A novidade do novo arranjo constitucional foi permitir um relacionamento direto entre a União e os cidadãos, sem a intermediação dos Estados. A eliminação desse obstáculo permitiu a constituição de um governo central vigoroso, hábil a realizar as aspirações que a estrutura confederativa não fora capaz de efetivar, sem, contudo, suprimir as liberdades locais garantidoras da não submissão das subunidades ao poder central. A ideia não era firmar uma hierarquia, mas delinear âmbitos de ação entre as esferas estaduais e a União<sup>9</sup>. Fixou-se, deste modo, um sistema de repartição de competências caracterizado pela atribuição de poderes enumerados a União e pela reserva de poderes não enumerados aos Estados.

Assim, assegurou-se aos Estados, que contam com extensa lista de poderes residuais, ampla autonomia na criação das suas próprias instituições. A diversidade das instituições estaduais torna-se evidente, por exemplo, na organização dos governos locais, aos quais as Constituições estaduais costumam distingui-los em diferentes classes, delegando poderes desiguais<sup>10</sup>. Variações também são encontradas na organização do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, embora se exija que a divisão de poderes, por decisão da Suprema Corte, oriente-se pelo modelo presidencialista.<sup>11</sup>

O Poder Legislativo federal é exercido por duas Casas. A Casa dos Representantes, composta por representantes eleitos para mandatos de dois anos, tem seu número de membros estabelecido segundo o número de habitantes de cada Estado (art. I, seção 2,

---

<sup>9</sup> “... A Constituição proposta (...) não é nem verdadeiramente federativa, nem verdadeiramente nacional, é um composto de ambas; nos princípios que lhe servem de base é federativa; na origem de seus poderes é mista (...); na operação destes poderes é nacional; na extensão deles é federativa; na maneira de introduzir as reformas nem é inteiramente federativa, nem inteiramente nacional”. (MADISON, 1979, p. 123).

<sup>10</sup> Embora seja possível encontrar certa uniformidade na divisão dos governos locais em condados, *cities* e *towns*, o significado destes termos variam em cada Estado, que delegam diferentes atribuições para os governos locais, classificados, por sua vez, com base em diferentes critérios (TOMIO, 2005a, p. 128).

<sup>11</sup> Formada inicialmente por treze Estados, atualmente a Federação americana compreende cinquenta Estados, duas *federacies* e três Estados associados, cf. U.S. Census Bureau.

USC<sup>12</sup>). O Senado, por sua vez, é composto por representantes eleitos para mandatos de seis anos, no número de dois por Estado, sendo que 1/3 da Casa deve ser renovada a cada dois anos (art. I, seção 3, USC). A diversidade dos critérios para eleição e da duração de mandatos ao lado da ampla lista de atribuições comuns (art. I, seção 8, USC) a ambas as Casas denotam a criação do Senado como uma Câmara revisora da legislação, originalmente representativa dos interesses estaduais, mas não com a competência adstrita a eles.

Contudo, passados mais de dois séculos desde a promulgação da Constituição federal, as características descentralizadoras originais foram abrandadas. O governo federal tornou-se mais poderoso e a federação mais integrada. Nas últimas décadas essa tendência acentuou-se, transmutando de uma forma cooperativa para uma forma coercitiva de federalismo, embora, ao mesmo tempo, fossem frequentes as pressões políticas para maior descentralização (WATTS, 2008, p. 30). Apesar disso, os Estados Unidos ainda são a federação que atribui mais competências legislativas aos estados. Mais o faz, fundamentalmente, nos grupos (II e III) das competências legislativas tipicamente vinculadas ao direito civil, organização econômica da sociedade, direito administrativo e políticas públicas (ver Gráfico 1). Da mesma forma, os Estados Unidos mais descentralizam as competências administrativas da gestão das políticas públicas e sociais. Por outro lado, quando comparamos os aspectos mais centrais do Estado, relacionados à soberania, os Estados Unidos se assemelham mais à maioria das federações

### **Confederação Suíça (1848)**

A Suíça é caracterizada, sobretudo, por sua diversidade cultural, sendo a prova viva de que o sistema federalista é capaz de manter a unidade na pluralidade.<sup>13</sup> A Confederação Suíça, existente de várias formas desde 1291, converteu-se em uma legítima Federação em 1848, combinando o histórico modelo confederativo germânico e o modelo constitucional norte americano de 1787. Desde então sua Constituição passou por diversas reformas e duas totais revisões, em 1874 e em 1999, que procederam a uma reordenação da repartição de competências entre *Bund* e *cantões* (HÄFELIN e HALLER, 2005, 17). Por fim, já na vigência da nova Constituição, em novembro de 2004 foi aprovada, via referendo, uma reforma no sistema fiscal a fim de fortalecer financeiramente os cantões.

Não há uma sistematização na Constituição Suíça do sistema de competências. A repartição das competências legislativas e administrativas para cada matéria é feita de

---

<sup>12</sup> USC = Constituição dos Estados Unidos da América (*United States Constitution*).

<sup>13</sup> Composta por 26 unidades constitutivas chamadas *cantões* (*Ständen*), sendo que 17 deles são monolíngues alemão, quatro são monolíngues francês, um italiano, três são bilíngues alemão e italiano e um trilingue (alemão, italiano e romanês) (WATTS, 2008, p. 30).

maneira casuística no texto constitucional. Da doutrina juspublicista suíça (HÄFELIN e HALLER, 2005, p. 316; TSCHANNEN, 2007, p. 294) extrai-se que na Constituição podem se encontradas matérias com as seguintes características: **1) Legislação e execução do *Bund* e execução** (Ex: correios – art. 133, BV); **2) Legislação do *Bund* e execução dos *cantões*** (Ex: direito civil e penal – arts. 122 e 123, BV); **3) Legislação de princípios ou normas gerais com execução pelos *cantões*** (Ex: nacionalidade – art. 38, BV); **4) Legislação paralela (*Bund* e *cantões*, cada qual em seu âmbito)** (Ex: organização do território – art. 75, BV); **5) Legislação e execução dos *cantões*** (Ex: impostos cantonais).

A nota particular da Confederação Suíça é que ela não tem soberania.<sup>14</sup> De acordo com o art.3.º da Constituição Suíça (BV<sup>15</sup>): “*Os cantões são soberanos, desde que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal; eles exercem todos os direitos não delegados à Confederação*”<sup>16</sup>. Observa-se, assim, que o legislador constitucional deixou um amplo campo de matérias sob a competência do legislador cantonal, de modo que a discricionariedade legislativa dos *cantões* é equiparável àquela dos *states* americanos.

Nesse aspecto, os resultados obtidos com as análises comparativas evidenciam que a Suíça é, de fato, uma federação pouco centralizada, marcada, sobretudo, pela singular descentralização legislativa e administrativa quanto às matérias do Grupo I, ou seja, quanto aos poderes de soberania. O Gráfico 1.2 demonstra que a competência para legislar e administrar matérias como nacionalidade, organização dos poderes, organização do estado, político, defesa e celebração tratados internacionais (tipicamente atribuídas ao poder central em outras federações), na federação suíça é atribuída predominantemente aos *cantões*.

Certamente, os *cantões* suíços não são “soberanos” no sentido dado pelo direito internacional ao termo. Mas, em decorrência disso, a Confederação Suíça só pode assumir tarefas explicitamente enumeradas pela Constituição (art. 42, §1º, BV), fato que denota a grande autonomia conferida pelo modelo federativo suíço as suas unidades constitutivas.

Por outro lado, a Confederação possui o poder de legislar sobre aspectos econômicos e de políticas públicas, gerando uma regulamentação uniforme (art. 42,

---

<sup>14</sup> Por fim, a Confederação Suíça apresenta um sistema bicameral, sendo que o *Ständerat* suíço (Câmara alta representativa dos *cantões*) é composto por 46 representantes, eleitos pelas normas estabelecidas em cada *cantão*. Os menores *cantões* elegem um representante e os demais dois (art. 150, BV). A Constituição suíça deixa claro que os *cantões* participam na formação da vontade da Confederação, especialmente quanto à legislação (art. 45, §1º BV) e a Confederação deve consultar os interesses dos *cantões* a respeito de seus projetos (§2º).

<sup>15</sup> BV = abreviação, em alemão, para a palavra Constituição suíça.

<sup>16</sup> De ressaltar, ainda, que a Confederação preserva a independência dos *cantões* (art. 47, BV) e que os *Cantões* podem firmar contratos entre si, desde que não contrários a lei e ao interesse da Confederação (art.48, §1º, BV).

§3º, BV). Nos termos da Constituição suíça, a Confederação e os cantões se apoiam mutuamente no cumprimento das suas tarefas e cooperam entre si (art.44, §1º, BV). Nesse sentido, quanto à distribuição dos poderes econômicos (Grupo II – Gráfico 1.3) e das políticas públicas (Grupo III – Gráfico 1.4), observa-se que a Suíça situa-se sempre no ponto médio de centralização/descentralização legislativa entre as oito federações comparadas. Contudo, se analisadas a repartição das competências para execução dessas matérias, nota-se uma nítida opção pela descentralização administrativa, sendo, portanto, os cantões responsáveis pela execução de leis econômicas e financeiras, bem como de leis de planejamento e desenvolvimento.

Tais características permitem concluir que o modelo federativo suíço também partilha de marcantes traços da matriz germânica caracterizada pelo *federalismo de execução* (*Vollzugföderalismus*), estruturando um sistema de *co-decisão* e *cooperação* entre os governos federal e cantonais<sup>17</sup>. Nesse sentido, prevê o art. 46 da BV que são os cantões que executam o direito federal, observando a Constituição e a lei. Os resultados comparativos corroboram a corrente afirmação doutrinária de que a Suíça é a federação mais descentralizada administrativamente dentre aquelas comparadas (ver Gráfico 1.1).

### **República Federal da Alemanha (1949)**

Apesar de o atual modelo federativo alemão decorrer do sistema federativo estruturado pela Lei Fundamental de Bonn de 1949<sup>18</sup>, suas características remontam às antigas experiências federativas alemãs, sobretudo, do modelo federativo do Império alemão (criado por Bismarck, 1871-1918) e da República de Weimar (1919-34), que estruturaram um sistema parlamentarista de relações de *cooperação* e de *codecisão* entre governos federal e estaduais (*joint decision-making*). De ressaltar que certas incongruências neste sistema federativo de *políticas cruzadas* (*interlocking politics*) levaram em 2006 a uma ampla reforma federativa, com a reorganização do sistema de repartição de competências alemão (chamada de *Föderalismusreform I*)<sup>19</sup>.

Essa matriz federativa consagrou-se pela doutrina com a denominação de *federalismo de execução* (*Vollzugföderalismus*), pois, o grande peso das competências legislativas é atribuído ao *Bund* (União), enquanto a execução da grande maioria das

<sup>17</sup> Por compartilhar as linhas centrais de ambos os modelos federativos alemão e americano, alerta Klaus Armingeon que o federalismo suíço também é suscetível às deficiências de ambos os modelos (ARMINGEON, Klaus. *Swiss federalism in comparative perspective*. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, 2000, p. 109).

<sup>18</sup> A Federação alemã é formada por 16 *Länder*, sendo três deles cidades-Estado (Bremen, Hamburg e Berlin).

<sup>19</sup> Para uma análise mais detalhada desse processo e da atual conformação do sistema de repartição de competências alemão, consultar o artigo: TOMIO, Fabrício; ORTOLAN, Marcelo. *O sistema de repartição de competências legislativas da lei fundamental alemã após a reforma federativa de 2006*. 2010 (no prelo).

leis federais é entregue aos *Länder* (Estados). Por razões históricas, essa matriz federativa influenciou a organização das federações austríaca e suíça. Outra característica do sistema federativo alemão é a opção pela completa separação topográfica entre competências legislativas e administrativas no texto constitucional.

Após as mudanças da Reforma Federativa de 2006, o sistema de competências legislativas estrutura-se em: **1)** um título de **legislação privativa do Bund** (*ausschließliche Bundesgesetzgebung* – art. 73, LF); **2)** e três títulos de **legislação concorrente** (art. 72 e 74, LF), que segundo a doutrina de Jörn Ipsen (2006, p. 146-51) podem ser classificados nos seguintes sub-títulos, com características próprias: **a) Concorrente de necessidade** (*Bedarfskompetenzen* – art. 74, §1.º, n.º 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26, LF); **b) Concorrente de núcleo** (*Kernkompetenzen* – demais matérias art. 74, §1.º); **c) Concorrente de divergência** (*Abweichungskompetenzen* – art. 72, §3, da LF)<sup>20</sup>; **3)** por fim, mais um título de concorrência legislativa denominado **legislação de princípios ou normas gerais** (art. 109, §3 e art. 91a, LF) (*Grundsatzgesetzgebung des Bundes*)<sup>21</sup>.

Por sua vez, o sistema de repartição de competências administrativas caracteriza-se, sobretudo, pela cláusula geral prevista no art. 83 da LF, que atribui aos *Länder* a competência para executar as leis federais como matéria própria, exceto nos casos em que a própria Lei Fundamental estabeleça de maneira diversa.

A doutrina de Zippelius e Würtenberger (2008, p. 490) classifica, de maneira geral, as competências administrativas da Lei Fundamental alemã em quatro títulos: **1) Execução de leis federais sob Administração Federal Própria** (apenas quando expressamente indicado pela LF); **2) Execução de leis federais pela Administração Estadual: 2.1) como matéria própria** (art. 83, LF – regra geral); **2.2) por encargo da Federação** (por meio de delegação constitucional); **3) Execução estadual de leis estaduais**; e **4) um título de tarefas comuns**<sup>22</sup> (*Gemeinschaftsaufgaben*), que correspondem a formas institucionalizadas de *cooperação administrativa* entre *Bund* e *Länder*.

Os resultados obtidos com as pesquisas comparativas evidenciam que a Alemanha é a federação com o sistema federativo mais equilibrado dentre aquelas analisadas. Observe-se que nos gráficos relativos às matérias de soberania (1.2), econômico (1.3) e

---

<sup>20</sup> Grande inovação da Reforma Federativa de 2006. Trata-se de verdadeira competência legislativa plena dupla (*doppelte Vollkompetenz*) para o *Bund* e para os *Länder*. No âmbito dessas matérias, podem os *Länder* estabelecer leis próprias e divergentes das leis federais, o que não impede que o *Bund* volte a legislar sobre a mesma matéria. O critério de prevalência entre lei federal e estadual é temporal: *Lex posteriori derogat priori*.

<sup>21</sup> Anote-se que esta forma de *legislação de princípios ou normas gerais* foi recepcionada, pela primeira vez, pela Constituição Federal Brasileira de 1934, sendo retomada pela Constituição de 1946. Na atualidade, esta forma de legislação corresponde à *competência legislativa concorrente* prevista no art. 24 da CF de 1988.

<sup>22</sup> Lei Fundamental alemã, 1949, art. 91a e 91b.



políticas públicas (1.4), a federação alemã nunca aparece demasiadamente descentralizada ou centralizada, ocupando, preponderantemente, o ponto médio.

Sem prejuízo disso, contudo, no quadro geral das federações, pode-se classificar a Alemanha com uma nação relativamente centralizada quanto à distribuição de competências legislativas e preponderantemente descentralizada administrativamente (Gráfico 1.1). Nesse sentido, a análise do sistema de distribuição das matérias legislativas evidencia que, apesar de a lista de matérias entregues à União ser quantitativamente e qualitativamente superiores a dos Estados, há uma preponderância de títulos de concorrência legislativa entre *Bund* e *Länder*, que exigem a participação tanto do *Bund* quanto dos *Länder* no processo legislativo.

Nesse âmbito, destaca-se o singular papel exercido pelo *Bundesrat* alemão (Câmara alta, semelhante ao Senado brasileiro). Em razão de sua forma de composição, por delegados escolhidos *ex officio* pelos governos estaduais<sup>23</sup>, e de suas atribuições, com voto absoluto sobre qualquer legislação federal relacionadas a funções administrativas estatais e veto suspensivo sobre as demais leis federais, a câmara alta alemã pode ser classificada no extremo de poder de influência e representação dos interesses dos Estados e dos governos locais na formação da política nacional<sup>24</sup>.

### República Federal da Áustria (1920)

As características fundamentais do modelo federativo austríaco remontam à Constituição federal de 1920, com as alterações de 1929 e 1945.<sup>25</sup> A vigente Constituição austríaca (B-VG<sup>26</sup>) não faz a distinção topográfica entre competências legislativas (legislação) e administrativas (execução), cumulando em certos artigos os dois tipos de atribuições. A doutrina juspublicista austríaca<sup>27</sup> classifica o sistema de repartição de competências austríaco em: **1) Matérias do art.10 B-VG (*Zehnermaterien*):** Legislação

<sup>23</sup> LF, art. 51, § 1: “O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos estados, que os designam e destituem. Os membros do Conselho podem fazer-se representar por outros membros dos seus governos” (traduzido pelos autores)

<sup>24</sup> Ronald Watts argumenta que, ao contrário das federações em que os membros da segunda câmara federal são diretamente eleitos, naquelas em que seus membros são indiretamente eleitos pelas legislaturas estaduais, ou quando são indicados *ex officio* como delegados das unidades constitutivas, como no caso da Alemanha, é a visão desses governos que são diretamente representadas e apenas indiretamente aquela do eleitorado (WATTS, 2008, p. 151).

<sup>25</sup> A Áustria é um país com sistema parlamentarista, de regime bicameral, sendo que os membros do *Bundesrat* austríaco (Câmara Alta) são indiretamente eleitos pela assembléia legislativa dos *Länder*, com representatividade praticamente simétrica à população dos *Länder*. A Federação austríaca é formada por nove *Länder*, sendo Viena, a capital federal, uma Cidade-estado.

<sup>26</sup> B-VG = abreviação, em alemão, para a palavra Constituição austríaca.

<sup>27</sup> Nesse sentido, ver Binder e Trauner (2008, p. 35) e Öhlinger (2007, p. 121).

e execução privativas do *Bund*; **2) Matérias do art.11 B-VG (*Elfermaterien*)**: Legislação privativa do *Bund*, mas execução privativa dos *Länder*; **3) Matérias do art.12 B-VG (*Zwölfermaterien*)**: Legislação concorrente – norma geral *Bund* e norma específica *Länder* – e execução privativa dos *Länder*; **4) Matérias do art.15 B-VG (*Fünfzehnermaterien*)**: Legislação e execução privativas dos *Länder*; **5) Competências especiais espalhadas pelo texto constitucional austríaco.**

A simples análise do sistema constitucional de repartição de competências evidencia que o modelo federativo da Áustria assemelha-se aos modelos alemão e suíço do *federalismo de execução* (*Vollzugföderalismus*). Contudo, a Áustria distingue-se destes pela alta centralização das competências legislativas no âmbito federal e relativa descentralização administrativa estadual. Com efeito, percebe-se que o sistema de repartição de competências austríaco só prevê um título de concorrência legislativa, pela forma da emissão de normas gerais pelo *Bund* e normas específicas pelos *Länder*.

É isso que pode ser visto nos gráficos 1.3 e 1.4, nos quais a Áustria desponta como a federação mais centralizada legislativamente no âmbito econômico e políticas públicas. Ademais, na classificação geral das federações (Gráfico 1.1) observa-se que a Áustria só não é mais centralizada legislativamente que o Brasil. Exceção deve ser feita às matérias relativas à soberania, nas quais a Áustria apresenta grau de descentralização equiparável à Alemanha, sendo que seus *Länder* também podem celebrar tratados internacionais.

Na literatura, Binder e Trauner (2008, p. 37) chamam a atenção para a fraca posição dos *Länder* austríacos em comparação à Federação alemã ou suíça. De acordo com os autores, a cláusula de competência legislativa residual em favor dos *Länder* é enganosa (art. 15, §1.º, B-VG). A quantidade e qualidade das matérias enumeradas ao *Bund* são de tamanho peso que aquelas que eventualmente sobram aos *Länder* são pouco significativas. No campo legislativo, apenas as matérias do art. 15 B-VG e as leis específicas de execução nas matérias do art.12 B-VG são da competência dos *Länder*.<sup>28</sup>

Por outro lado, quanto às atribuições administrativas dos *Länder*, a Áustria é um pouco menos centralizada. Os *Länder* são responsáveis pela execução das matérias dos artigos 15, 12 e 11 da B-VG. A organização administrativa federal compreende apenas a administração direta. Por determinação constitucional (art. 102, §1.º, B-VG), a administração federal indireta é realizada unicamente pelas secretarias e pelos órgãos dos *Länder*.

Contudo, isso não permite classificá-la como uma federação administrativamente descentralizada. Observe-se que, no quadro geral, a Áustria é a segunda federação mais centralizada quanto à distribuição de competências administrativas, ficando atrás apenas

---

<sup>28</sup> Convém destacar ainda que os *Länder* na Áustria não dispõem de tribunais próprios, uma vez que a jurisdição é matéria exclusiva do *Bund*. Em outras palavras, a competência para dizer o direito na Áustria (jurisdição) é unicamente federal.

da Índia (Gráfico 1.1). Além disso, no âmbito das políticas públicas a federação austríaca apresenta um elevado grau de centralização legislativa e administrativa, destoante das demais federações comparadas (Gráfico 1.4). Exceção deve ser feita ao grupo de poderes econômicos, em que a Áustria é tão descentralizada quanto a Alemanha, sendo superada apenas pelos Estados Unidos e pela Suíça.<sup>29</sup>

Outra peculiaridade centralizadora austríaca é que o legislador constitucional decidiu na Constituição que é da competência do *Bund* o poder para fazer a distribuição das competências/tarefas entre as entidades federativas. Ou seja, diz-se que a competência das competências (*Kompetenz-Kompetenz*) é privativa do *Bund*. Tudo isso permite classificar a federação austríaca dentre aquelas com alta centralização legislativa e relativa centralização administrativa federal.

### **Austrália (1901)**

A federação australiana resulta da reunião de colônias britânicas pela promulgação da Constituição Federal de 1901,<sup>30</sup> que combinou elementos do federalismo norte-americano quanto à repartição de poderes e do federalismo canadense, quanto ao sistema de governo. Assim, o parlamentarismo, adotado nos âmbitos federal e estadual, foi conformado com um modelo de repartição de poderes que lista os poderes da União e reserva aos Estados os poderes não-enumerados. Contudo, a presença de uma substancial lista de poderes concorrentes incorpora elementos de um federalismo de integração, o que distancia a federação australiana do modelo clássico norte-americano, embora elementos dualistas permaneçam marcantes no arranjo administrativo (ANDERSON, 2009, p. 43). Decisões judiciais recentes, nesse sentido, têm salientado o caráter

---

<sup>29</sup> Corroborando os resultados encontrados, faz-se oportuno mencionar que Ronald Watts considera o estudo da federação austríaca de grande interesse, pois ela demonstra até que ponto a centralização e a interdependência federal-estadual pode ser levada no espectro da arquitetura federal (WATTS, 2008, p. 35).

<sup>30</sup> A Austrália consiste numa federação de seis Estados e dez Territórios (a maior parte ultramarino), além do Território da Capital Federal. Embora somente os Estados desfrutem de autonomia assegurada constitucionalmente (Seções 103 e 102, ACA), três Territórios (Australian Capital Territory, Norfolk Island e Northern Territory) contam com Poder Legislativo que, em sua maioria, é bicameral. A representação dos Estados no Poder Legislativo federal é exercida pelo Senado, composto por membros eleitos diretamente nos Estados para mandatos de seis anos (total de doze por Estado, mas o número pode ser aumentado pelo Parlamento desde que a igualdade na representação seja mantida) (Seção 107, ACA), e pela Câmara de Representantes (*House of Representatives*), composta por membros diretamente eleitos, em número proporcional à população dos Estados que os elegerem (o número total de membros deve ser, conforme o possível, o dobro do número de senadores) (Seção 24, ACA), para mandatos de três anos, contudo, podem ser dissolvidas em tempo menor (Seção 28, ACA). Ambas as Casas podem iniciar leis em diversas matérias, conforme disciplinam, em extensas listas, as seções 51 e 52 da Constituição australiana, mas o Senado não pode emendar leis sobre taxaço nem iniciar leis sobre receitas, verbas ou arrecadação (Seção 53, ACA). A promulgação das leis exige a aprovação nas duas Câmaras, sendo que o desacordo entre elas pode ensejar a dissolução do Parlamento (Seção 57, ACA).

pragmático do federalismo australiano: casuísta, inclinado a solução de problemas práticos e não adstrito a dogmas teóricos (HOLLANDER e PATAPAN, 2007, p. 291).

Na federação australiana, os Estados têm sua autonomia garantida pela manutenção das constituições coloniais, anteriores à federação, conforme o disposto na Constituição federal (Seção 106, ACA<sup>31</sup>), que, por sua vez, não define quais matérias legislativas são de competência estadual, mas estabelece exceções<sup>32</sup>. Desse modo, podem atuar privativamente em importantes áreas, como criminal e educacional. Contudo, na hipótese de divergência entre dispositivos legais, prevalece a norma federal (Seção 109, ACA).

Assim, apesar de a Austrália se apresentar como o segundo país mais descentralizado legislativamente entre as federações comparadas (Gráfico 1.1), as competências legislativas relacionadas aos Grupos I e II (Soberania e Econômico, Gráficos 1.2 e 1.3) encontram-se significativamente centralizadas. A posição relativa da Austrália deve-se, portanto, essencialmente à descentralização das competências legislativas relacionadas às Políticas Públicas (Gráfico 1.4). Do mesmo modo, como a repartição das competências administrativas é influenciada pelo modelo norte-americano, administrativamente a Austrália é uma federação pouco centralizada, fundamentalmente pela excessiva descentralização administrativa referente às políticas públicas (Gráfico 1.4), encontrando-se tão centralizada administrativamente nos Grupos I (Soberania) quanto Brasil, Alemanha e Áustria (Gráfico 1.2) e mais centralizada no Grupo II (Econômico) do que países como Alemanha, Áustria e Suíça (Gráfico 1.3).

## Índia (1950)

A Constituição indiana, promulgada em 1950, três anos após a independência, tem como principal desafio manter a unidade em uma sociedade notadamente heterogênea.<sup>33</sup> A adoção de um Estado federativo foi a fórmula encontrada para solucionar o paradoxo entre unidade e diversidade, questão que anteriormente havia levado o

<sup>31</sup> ACA = Constituição da Austrália (*Commonwealth of Australia Constitution Act*)

<sup>32</sup> Os Estados não podem manter ou aumentar forças militares, impor taxas a bens pertencentes à União, de consumo ou de alfândega, oferecer subsídios para a produção ou para a exportação de mercadorias (seções 90 e 114, ACA).

<sup>33</sup> A Índia é uma união de vinte e oito Estados (que, por sua vez, são divididos em distritos), seis Territórios e o Território da Capital Nacional. O Poder Legislativo Nacional é formado pelo Conselho de Estados (*Rajya Sabha* ou *Council of States*) e pela Câmara de Representantes (*Lok Sabha* ou *House of the People*). O Conselho de Estados é formado por doze membros nomeados pelo Presidente e até duzentos e trinta e oito membros eleitos indiretamente pelas Assembleias estaduais e dos Territórios da União para mandatos de seis anos (art. 80, CI), com 1/3 da Casa renovada a cada dois anos (art. 83, CI). A Câmara de Representantes, por sua vez, é composta por até quinhentos e trinta membros eleitos diretamente nas circunscrições eleitorais estaduais e até vinte membros eleitos para representar os Territórios da União (art. 81, CI). Ambas as Casas podem iniciar os projetos de lei, contudo, somente a Câmara Baixa pode iniciar *money bills* (art. 109, CI), assim denominadas as leis referentes a finanças públicas

governo britânico a valer-se de propostas federativas, com o *Government of India Act*, em 1935 (WATTS, 2008, p. 36), cujas divisões administrativas não levaram muito em consideração as diferenças linguísticas (LIJPHART, 2003, p. 223). A Constituição de 1950, assim, amparou-se na clivagem linguística ao fixar limites estatais e concedeu poderes excepcionais à União de caráter interventivo, para garantir a coesão sem eliminar a diversidade. Porém, a base étnico-linguística de muitos estados e as poderosas forças regionais tornaram, na prática, a atenuação dos elementos centralizadores (WATTS, 2008, p. 37).

A pretensão de garantia do sistema federativo, de modo a assegurar que a União e as subunidades não extrapolem os limites de atuação fixados constitucionalmente, transparece na minúcia e na extensão da redação da Lei Fundamental. A divisão de competências entre as unidades constitutivas e a unidade central, desse modo, é fixada por três listas exaustivas de matérias legislativas, segundo um sistema de repartição integral das competências legislativas (HORTA, 2002, p. 344-5). A primeira lista determina os poderes legislativos exclusivos da União, incluídas atribuições características dos governos centrais em federações, como defesa, cidadania, extradição e moeda, e demais prerrogativas não necessariamente essenciais ao poder central nos sistemas federativos, como a taxação de determinados produtos. Também estabelece que as matérias não enumeradas nas demais listas são exclusivas da União. A segunda lista, por sua vez, fixa os poderes exclusivos dos Estados. Por fim, a terceira lista expõe as atribuições legislativas concorrentes entre o poder central e as subunidades.

Diversamente do que costuma se esperar de uma Constituição detalhista, a repartição de competências faz da Índia uma federação pouco centralizada quanto às competências legislativas, mas relativamente centralizada quanto às competências administrativas (Gráfico 1.1). Isto porque, embora, como a Constituição brasileira, seja exaustiva ao abordar as competências legislativas da União, atribuindo-lhe noventa e seis itens e as demais matérias não enumeradas, também é minuciosa na discriminação das competências estaduais, reservando privativamente às subunidades federais sessenta e seis itens e, em concorrência com a esfera federal, quarenta e sete. A centralização administrativa deve-se, sobretudo, às matérias Econômicas (Gráfico 1.3) e de Soberania (Gráfico 1.2), esta, por sua vez, também responsável pela centralização legislativa, significativamente inferior nos demais grupos.

A Constituição fixa limites rígidos para as instituições estaduais, delineando a organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das subunidades. Assim, determina que os Poderes Executivo é exercido por um Governador, nomeado pelo Presidente, que igualmente pode destituí-lo do cargo (arts. 153-158, CI<sup>34</sup>). O Governador,

---

<sup>34</sup> CI = Constituição da Índia (*The Constitution of India*)

juntamente com a Assembléia Legislativa (*Legislative Assembly*) ou, em alguns Estados<sup>35</sup>, com o Conselho Legislativo (*Legislative Council*) e Assembléia Legislativa, compõe o Poder Legislativo estadual. A Assembléia Legislativa é composta por número de membros entre sessenta e quinhentos, eleitos diretamente para mandatos de cinco anos, mas pode ser dissolvida em período inferior (arts. 170 e 172, CI). O Conselho Legislativo, por sua vez, eleitos segundo critérios diversos<sup>36</sup> para mandatos de seis anos, não sujeitos à dissolução e com renovação de 1/3 da Casa a cada dois anos (arts. 171 e 172, CI).

### **Argentina (1853)**

A organização federativa argentina foi estruturada na Constituição Federal promulgada em 1853, mas períodos posteriores de ditaduras militares e oligárquicas culminaram na centralização do Estado e na conseqüente descaracterização dos elementos federais originais. A formatação atual do federalismo argentino foi delineada na última reforma constitucional, em 1994, que procurou reverter a tendência centrípeta.<sup>37</sup>

Após seis reformas, a Constituição, quanto à disposição de matérias, recupera, em certa medida, a formatação inicial, denunciando a influência do modelo clássico norte-americano. Assim, lista as competências exclusivas da União e, expressamente, reserva os poderes não enumerados às províncias (art. 121, CNA<sup>38</sup>), respeitados os princípios e as garantias afirmados na Constituição Federal. Autônomas, as províncias criam suas instituições, editam suas constituições, elegem seus governadores e legisladores sem intervenção federal (arts. 5º, 122 e 123, CNA).

---

<sup>35</sup> A Constituição federal determina que terão Poder Legislativo bicameral os Estados de Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Maharashtra, Karnataka e Uttar Pradesh; nos demais, o Poder Legislativo é unicameral (art. 168, CI).

<sup>36</sup> A Constituição federal estabelece que, conforme for possível: 1/3 dos membros são eleitos por integrantes das municipalidades, conselhos distritais ou qualquer outra autoridade local; 1/12 dos membros são eleitos por pessoas graduadas em universidades indianas ou cujas qualificações foram definidas pelo Parlamento como equivalente à graduação; 1/12 dos membros são eleitos por pessoas que tenham se engajado no ensino não inferior ao secundário; 1/3 dos membros são eleitos pelos representantes da Assembleia Legislativa; as vagas restantes são preenchidas por pessoas indicadas pelo governador (art. 171, CI).

<sup>37</sup> A Argentina, além da capital federal, possui vinte e três províncias. O Poder Legislativo nacional, como nas demais federações, é bicameral (art. 44, CNA). A Câmara de Deputados é composta por membros eleitos para mandatos de quatro anos, em eleições proporcionais a cada quatro anos, com número de representantes definido segundo o número de habitantes de cada província e da capital federal (art. 45, CNA). O Senado, por sua vez, é composto por membros eleitos para mandatos de seis anos, em eleições majoritárias a cada dois anos para a renovação de 1/3 da Casa Legislativa, com número determinado de três representantes por província e três da capital federal (art. 54, CNA). Apesar da composição segundo critérios de representação diferentes, a incongruência no aspecto eleitoral não reflete uma diferença marcante nas atribuições das Câmaras Legislativas.

<sup>38</sup> CNA = Constituição da Argentina (*Constitución de la Nación Argentina*).

O tratamento constitucional é simétrico para todas as províncias, mas reserva à cidade de Buenos Aires um regime autônomo, com faculdades próprias de legislação (art. 128, CNA). A autonomia assegurada permite diferentes estruturas institucionais, coexistindo Estados com Poder Legislativo unicameral e bicameral<sup>39</sup>, regimes próprios de democracia (como consultas eleitorais, iniciativa popular e revogação de mandados) (SAGÜÉS, 1999, p. 11) e diferentes arranjos na organização dos governos locais (art. 123, CNA).

A influência inicial norte-americana e da pretensão em revigorar elementos federativos após sucessivas experiências não-democráticas parecem ter mitigado os componentes centralizadores, sobretudo no que diz respeito à atuação material governamental. Entre os países pesquisados, a federação argentina apresentou-se pouco centralizada quanto às competências administrativas (superior somente à Suíça e praticamente empatada com a Austrália) e moderadamente centralizada quanto às competências legislativas (mais descentralizada do que Alemanha, Áustria e Brasil, Gráfico 1.1). No entanto, quando os grupos de matérias são analisados separadamente, nota-se relevante variação quanto à concentração de competências: é tão centralizada quanto o Brasil nas atividades econômicas e de desenvolvimento<sup>40</sup> (Gráfico 1.3), enquanto possui um arranjo mais descentralizada que os EUA na gestão de políticas públicas (Gráfico 1.4), ocupando, nos dois momentos, posição próxima à da Austrália.

O artigo 75 da Constituição Nacional define uma extensa lista de atribuições legislativas e administrativas do Congresso. Entre as faculdades comuns está, por exemplo, a iniciativa legislativa em matéria aduaneira, civil, comercial, penal, trabalhista e de nacionalidade. Por sua vez, o rol reduzido de atribuições privativas e a possibilidade de propositura de leis<sup>41</sup>, salvo exceções constitucionais, em qualquer uma das Câmaras (com exigência de discussão e exame de projeto em ambas as Casas), denotam a atuação do Senado mais como instância revisora do que primordialmente representativa dos Estados.

---

<sup>39</sup> Províncias com Poder Legislativo unicameral: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Terra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Províncias com Poder Legislativo bicameral: Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santa Fe, Salta.

<sup>40</sup> Segundo Watts (2008, p. 47), embora a cláusula residual favoreça as subunidades, a autoridade federal pode ser exercida em áreas nas quais as províncias poderiam interferir no exercício de poderes atribuídos à União.

<sup>41</sup> A Câmara de Deputados tem iniciativa privativa de leis sobre contribuições e recrutamento de tropas (art. 52, CNA) e é responsável pela denúncia, perante ao Senado, em causas de responsabilidade ou por crimes comuns, do Presidente, Vice-Presidente, Chefe de Gabinete dos Ministros e membros da Corte Suprema (art. 53, CNA). O Senado é responsável, privativamente, pelo julgamento dos denunciados pela Câmara dos Deputados (art. 59, CNA) e pela autorização da declaração de estado de sítio, solicitado pelo Presidente da República, em caso de ataque internacional (art. 61, CNA).

## República Federativa do Brasil (1891)

De acordo com Almeida (2007, p. 58), o regime federativo consagrado pela Constituição Federal de 1988 estruturou um modelo federativo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente (sem existência de hierarquização entre os entes federados para o exercício da competência, que a exerce com plena autonomia), com espaço para delegação, e competências concorrentes, repartidas verticalmente (com existência de subordinação entre o tipo de atuação previsto para cada ente federativo), reaproximando a federação brasileira do chamado *federalismo cooperativo*.<sup>42</sup>

No âmbito das competências legislativas, observam-se os seguintes títulos: **1) Competência legislativa privativa da União** composta por 29 matérias de disciplina privativa da União (art.22, CF), com possibilidade de delegação normativa aos Estados, mediante lei complementar<sup>43</sup>; **2) Competência legislativa remanescente dos Estados** (art. 25, §1, CF); **3) Competência legislativa concorrente** (art. 24 e parágrafos, CF) que, reproduzindo a técnica de legislação de princípios alemã<sup>44</sup>, se constitui em técnica de repartição vertical de competências (de normas gerais da União e normas particulares pelos Estados)<sup>45</sup>, formada por 16 matérias.

No âmbito das competências administrativas, observam-se apenas dois títulos de competências: **1) Competências administrativas privativas da União** (art.21, CF) que compreende 25 matérias deferidas à atuação política e administrativa das autoridades administrativas federais; e **2) Competências administrativas comum da União, Estados, DF e Municípios** (art.23, CF) que condensam matérias não exclusivas, paralelas ou cumulativas, que poderão ser implementadas, em condições de igualdade e de maneira plena, pela União, Estados e DF e Municípios<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> A República Federativa do Brasil é formada por 26 Estados, um Distrito Federal, e mais de 5.500 Municípios.

<sup>43</sup> Deve-se ressaltar, entretanto, que este rol não é exaustivo, havendo outras competências legislativas da União previstas no art. 48 da CF e outras tantas dispersas no texto constitucional (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 868).

<sup>44</sup> Cujá origem remonta aos artigos 10 e 11 da Constituição de Weimar e atual legislação de princípios ou de normas gerais (*Grundsatzgesetzgebung des Bundes*) previsto pelo art. 109, §3 e art.91a, da Lei Fundamental alemã de 1949.

<sup>45</sup> De acordo com a lição de Raul Machado Horta, a nova competência legislativa concorrente foi abastecida com matérias próprias, não deslocadas da competência legislativa privativa da União, como ocorreu nas Constituições de 1934, 1946 e 1967 (HORTA, 2002, p. 346).

<sup>46</sup> Não obstante a inexistência de hierarquia entre os entes federativos, pode-se falar em uma “hierarquia de interesses”, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados) (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 870).



Os resultados comparativos demonstram que o Brasil, juntamente com a Áustria, é a federação mais centralizada em quase todos os aspectos de distribuição de competências legislativa e administrativas comparadas. De fato, quanto à extensão das competências legislativas atribuídas às unidades constitutivas (estados), o constituinte brasileiro relegou quase nenhuma descentralização às competências de soberania (Gráfico 1.2) e manteve muito centralizado, no âmbito federal, a legislação sobre políticas públicas, com relativa centralização quanto à execução das políticas públicas (Gráfico 1.4).

O relativo papel legislativo dos estados verifica-se no grupo das competências econômicas (Gráfico 1.3), sobretudo, devido ao poder paralelo de legislar sobre questões de direito administrativo, orçamentário e tributário. Contudo, nesse âmbito a execução dessas competências é preponderantemente federal. Nesse contexto, o Brasil é mais descentralizado quanto às competências administrativas de soberania e políticas públicas do que quanto às competências para legislar sobre estas matérias, que são centralizadas no âmbito federal.

Por fim, faz-se relevante ressaltar que a grande inovação trazida pela CF88 foi a elevação do Município ao *status* de ente integrante do pacto federativo<sup>47</sup>, e, por consequência, à qualidade de pessoa política, que além de autonomia, possui Executivo e Legislativo próprios e poder de auto-organização, mediante lei orgânica (art. 29, CF).

#### 4. CONCLUSÕES

Da análise dos resultados comparativos encontrados, a conclusão primeira que se observa é que a consolidação dos elementos normativos federais foi, efetivamente, muito variável de federação a federação, resultando na formação de modelos federativos mais centralizados ou descentralizados. Contudo, os resultados também permitem identificar nas federações analisadas a existência de um grupo de institutos e princípios federativos comuns a certas matrizes federativas, fato que permite (e torna até mesmo conveniente) classificá-las como integrante ou da “família” de tradição federativa anglo-americana, ou da “família” de tradição federativa continental europeia (ou germânica), conforme nomenclatura proposta por Michael Burgess<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Apesar de voz minoritária, negando a qualidade de entidade federada ao Município (SILVA., 2007, p. 640). Sobre esse tema, ver também Souza (2005, p. 110).

<sup>48</sup> *“It is my main purpose to sketch out the political, philosophical and theological contours of two quite distinct traditions of federal thought that can be identified as the Continental European and the Anglo-American strands of federalism and federation. This purpose is not meant to render invisible the existence of other federal political traditions that have also evolved in Latin America, Africa, Asia and the Middle East. It is merely to focus upon the two oldest known, mainstream, federal political traditions that have their philosophical and empirical bases in the emergence of the modern state”* (BURGESS, 2006, p. 162).

Os resultados comparativos, bem como o próprio arranjo federativo das competências constitucionalmente previstas nas federações da Austrália e Argentina evidenciam a influência da matriz federativa anglo-americana, consubstanciada na Constituição dos Estados Unidos de 1789, caracterizada pela atribuição de responsabilidades exclusivas a cada ente federativo, que, via de regra, fica responsável pela legislação e administração do assunto dentro de sua área. Já as federações da Áustria, Suíça e Alemanha denotam a influência da matriz federativa europeia ou germânica, caracterizada por formas de *cooperação* e *codecisão* legislativas e administrativas, não havendo a coincidência entre a responsabilidade para legislar e administrar no âmbito de muitas matérias.

Nesse contexto, apesar de constituir-se em aspecto amplamente ignorado pela literatura política e constitucional brasileira, é da maior relevância observar que no atual modelo federativo brasileiro convivem instituições tanto do federalismo executivo alemão (*Vollzugföderalismus*), consubstanciadas nas formas de *cooperação legislativa* adotadas pela Constituição, como do *federalismo legislativo* americano (*legislative federalism*), evidenciadas, por exemplo, pela falta de coordenação e cooperação entre a União, Estados-membros e Municípios na implementação das competências administrativas e no “fraco” sistema bicameral brasileiro.

Assim, ante a percepção do déficit de instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira, poder-se-ia cogitar, como futura linha de pesquisa, a investigação de alternativas para uma maior institucionalização de relações de cooperação administrativas entre os entes federativos, dentre as quais a nova Lei dos Consórcios Públicos se insere.

Também poderia ser objeto de estudo o “fraco” sistema bicameral, que, assim como o americano, caracteriza-se pela baixa influência dos governos estaduais na formação das políticas nacionais. Nessa linha, estaria o Senado Federal mais voltado a criar um *dispositivo de atraso* (ELSTER, 2009, p. 168-76) no processo legislativo federal<sup>49</sup>, favorável à manutenção do *status quo* do que propriamente a representar as subunidades no âmbito federal<sup>50</sup>.

Por fim, observa-se que a federação brasileira, não obstante a previsão de formas de cooperação legislativa entre os entes federativos, comparativamente, aparece como sendo o país mais centralizado em matéria legislativa e, ao lado da Áustria, como a federação, em termos gerais, mais centralizada, colocando em evidência a tendência das

---

<sup>49</sup> Que de acordo com a doutrina especializada de Tsebelis gera um aumento do número de atores com poderes de veto no processo legislativo e reduz o *conjunto vencedor do status quo*, resultando em um incremento da estabilidade decisória (2009, p. 80-6 e 206-214).

<sup>50</sup> Neiva, nesse sentido, procurou demonstrar que a principal variável explicativa para a força política das câmaras altas é o sistema de governo e não a estrutura federativa (NEIVA, 2006, p. 286).

últimas Constituições brasileiras em ampliar as atribuições do poder central ao sacrifício da autonomia dos Estados. No extremo oposto, situam-se os Estado Unidos, Austrália e Suíça, que se colocam como exemplos de experiências de descentralização legislativa.

É nessa linha que a melhor compreensão das características de nosso sistema federativo, bem como da herança incorporada das históricas matrizes federativas, pode nos auxiliar na identificação e explicação de problemas práticos existentes em nossa federação.

## REFERÊNCIAS

- ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Agosto 2006.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, MARTA. *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001.
- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. São Paulo: Editora FGV, 2009.
- BINDER, Bruno; TRAUNER, Gudrun. *Öffentliches Recht – Grundlagen*. Viena: Linde Verlag, 2008.
- BURGESS, Michel. *Comparative Federalism: Theory and practice*. New York: Routledge, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- ELSTER, Jon. *Ulisses liberto – estudo sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GAMPER, Anna. *A Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State*. In: 6 German Law Journal No. 10, 1 de Outubro de 2005.
- HÄFELIN, Ulrich; HALLER, Walter. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 6. ed., Zúrique: Schulthess, 2005.
- HOLLANDER, R. e PATAPAN, H. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard. *Australian Journal of Public Administration*, 66, 3: 280-297.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed., rev., atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- IPSEN, Jörn. *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*. 18. ed., Neuwied: Luchterhand, 2006.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. RJ: Civilização Brasileira, 2003.
- MADISON, James. Cap XXXIX – Conformidade do plano proposto com os princípios republicanos. In.: O Federalista”, n. 39, Coleção os Pensadores. SP: Abril Cultural, 1979.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006.
- NICE, David C. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press, 1987.
- ÖHLINGER, Theo. *Verfassungsrecht*. 7. ed, ampl., Viena: Facultas.Wuv, 2007.
- OSTROM, Vincent. *The Meaning of American Federalism: constituting a Self-Governing Society*. San Francisco: ICS Press, 1991.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Elementos de derecho constitucional*. Tomo 2. 3. ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.
- SEERVAI, H. M. *El federalismo en la India*. México: UNAN – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho cons e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- TOMIO, Fabricio R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005a.
- TOMIO, Fabricio R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*. Curitiba, 42, 2005b.
- TSCHANNEN, Pierre. *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 2. ed., Berna: Stämpfli Verlag AG Bern, 2007.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto – como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (Editor). *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 2000.
- WALKER, David B. *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, USA: Winthrop Foundations of Public Management Series, 1981.
- WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3. ed., Kingston: McGill-Queen 's University Press, 2008.
- ZARINI, Helio Juan. *Derecho constitucional*. 2. ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.
- ZIPPELIUS; WÜRTEMBERGER. *Deutsches Staatsrecht*. 32. ed., München: Verlag C.H. Beck, 2008.

Recebido: setembro 2010

Aprovado: abril 2010