

---

# O FEDERALISMO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU

*FEDERALISM IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS*

---

*Sergio Costa Silva*

*Procurador Federal*

*Chefe do Serviço de Gerenciamento*

*e Prevenção de Litígios na PFE-INSS no Rio de Janeiro*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Origens da federação; 2 Federalismo e princípio federativo fora da federação; 2.1 Valor inerente ao federalismo – o pluralismo; 2.2 O estado federal; 2.3 O princípio federativo e seus subprincípios; 2.3.1 A subsidiariedade; 3 A influência do federalismo na União Europeia; 3.1 Dos estados europeus que adotaram a forma federativa de estado; 3.2 A influência do federalismo em estados europeus não federais – o estado autonômico espanhol e o estado regional italiano; 3.3 O federalismo e a União Europeia; 4 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem por finalidade identificar a forma pela qual se processa a influência do federalismo na União Europeia. Para tanto, inicia-se com uma análise histórica da federação de modo a examinar os fatores ideológicos que a impulsionaram. Em seguida, passa-se a uma análise preliminar do federalismo, da federação e do princípio federativo. Em tal análise, investiga-se em linhas gerais a relação entre o federalismo e o pluralismo, os elementos do Estado federal, e os subprincípios do princípio federativo. Prossegue-se com um estudo panorâmico de algumas federações europeias. Posteriormente, investiga-se a presença do federalismo em Estados europeus não federativos. Finalmente, o artigo tenta identificar, no contexto da integração naquele continente, a forma pela qual o federalismo se incorpora à União Europeia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federação. Federalismo. Integração. União Europeia. Princípio Federativo. Subsidiariedade. Pluralismo.

**ABSTRACT:** This article has for purpose identify the way in which processes the influence of federalism in the European Union. To do so, it begins with a historical analysis of the federation in order to examine the ideological factors that propelled. Then passes to a preliminary analysis of federalism, the federation and the federative principle. In this analysis, it investigates in general the relationship between federalism and pluralism, the elements of the federal state, and subprinciples of the federative principle. Continues with a panoramic study of some European federations. Subsequently, it investigates the presence of federalism in European states not federal. Finally, the article tries to identify, in the context of integration on the continent, the way federalism joins the European Union.

**KEYWORDS:** Federation. Federalism. Integration. European Union. Federative Principle. Subsidiarity. Pluralism.

## INTRODUÇÃO

Embora de origens distintas, a federação e a União Europeia se assemelham em muitos aspectos, não só pelo processo de agregação que representam, mas também pelas características comuns. Isso conduz à conclusão de que o federalismo, enquanto ideologia, de alguma forma contribui no processo de integração europeu, ao passo que a União Europeia e seus Estados membros (mesmo os não federais) incorporam, ainda que em parte, o princípio federativo.

O presente trabalho tem por finalidade identificar algumas dessas semelhanças, notadamente no que tange à incorporação de princípios inerentes à federação pelos ordenamentos da União Europeia e seus Estados membros, bem como traçar uma visão panorâmica da contribuição do federalismo para tal comunidade e seus Estados.

### 1 ORIGENS DA FEDERAÇÃO

A federação tem suas raízes no constitucionalismo estadunidense. Em verdade, a origem da federação e do federalismo se confunde com a história da fundação dos Estados Unidos da América.

A revolução americana caracterizou-se como uma reação organizada de treze colônias inglesas na América do Norte contra o imperialismo britânico. Tais colônias, em 1776, declararam sua independência em relação à metrópole inglesa ainda como estados distintos. Organizaram-se, então, como uma confederação, tendo como documento formal os *articles of confederation*.

Tal documento, contudo, estabeleceu um liame incipiente entre os recém libertos Estados, o que gerou a necessidade de sua revisão. Nesse ponto, vale colacionar os apontamentos de FRIEDMAN<sup>1</sup>:

The Articles of Confederation (1777) envisioned a loose, low-key group of highly sovereign states. It did not provide for a strong executive. It had no provision for a federal judiciary. Congress, however, got some judicial power [...]

The Articles of Confederation, by common consent, were something of a failure; the Constitution of 1787 was a stronger, more centralizing document.

---

1 FRIEDMAN, Lawrence M. *A history of American Law*. 3rd.ed. New York: Touchstone, 2005. p.71.

Assim, em 1787, convocou-se a Convenção da Filadélfia, originariamente com a finalidade de revisar os *articles of confederation*, mas que acabou por extrapolar os limites para os quais foi convocada, exercendo poder constituinte originário e elaborando a constituição dos Estados Unidos da América de 1789.

A federação surgiu a partir dos debates travados durante a Convenção da Filadélfia. De um lado, os anti-federalistas defendiam a preservação da soberania dos recém formados Estados. De outro lado, uma linha de pensamento de cunho nacionalista defendia a formação de um único Estado soberano. Dessa tensão, a manutenção da autonomia dos estados apresentou-se como uma condição para que fosse aceita a formação da União. Nesse sentido, vale citar CANOTILHO<sup>2</sup>:

Na discussão entre os “federalistas” e os “antifederalistas”, no momento da Convenção da Filadélfia, ou seja, da feitura da Constituição americana de 1787, a existência de “Estados” dotados de poderes auto-organizatórios e competências próprias (“momento anti-federalista”) revelou-se como condição ineliminável para a aceitação de um “executivo forte” (“momento federalista”) indispensável a “an extended commercial republic”.

Nesse contexto, surge, assim, a federação como uma engenhosa construção cujo escopo foi conciliar a necessidade de unidade nacional com os anseios de autodeterminação das antigas colônias, vindo a ser positivada na constituição estadunidense de 1789.

## 2 FEDERALISMO E PRINCÍPIO FEDERATIVO FORA DA FEDERAÇÃO

Embora nos Estados Unidos da América o federalismo tenha impulsionado a constituição do Estado na forma de federação, o fato é que federalismo e federação não obrigatoriamente andam juntos. Nesse sentido, WILLIAMS afirma que “federalism need not necessarily entail statehood”<sup>3</sup>.

Percebendo tal distinção, bem como o fato de que também o princípio federativo não se confunde com federalismo e federação, MARTINS desenvolve uma visão tridimensional, na qual se diferencia

2 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 571.

3 WILLIAMS, Rebecca A. Federalism and the European Union. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v.19, 2008. p. 393.

numa dimensão mais abstrata o federalismo e seus valores; numa dimensão mais concreta a federação (forma de Estado); e, numa dimensão intermediária o princípio federativo<sup>4</sup>.

O federalismo pode ser compreendido como uma linha de pensamento, uma ideologia, cuja essência é simultaneamente unificadora e pluralista. Acerca do federalismo, leciona CAMPOS<sup>5</sup>:

Federalismo es lo opuesto a unitarismo. Además, combina una fuerza *centrífuga* en cuanto descentraliza al poder, con una fuerza *centrípeta* en cuanto la pluralidad y autonomía de varios estados se integra en la *unidad* de uno solo: el *estado federal*.

Tal pensamento influenciou a ordem constitucional de alguns estados, dando origem a uma nova forma de estado denominada *federação*, ou *estado federal*. Com efeito, embora influenciada pelo federalismo, a federação com este não se confunde, eis que o primeiro caracteriza um conjunto de idéias, ao passo que a derradeira apresenta-se como forma de estado, positivada em uma constituição formal. Nesse sentido, esclarece MARTINS<sup>6</sup>:

É possível afirmar, ainda, que toda federação se constitui a partir desse fenômeno que chamamos federalismo, mas podemos encontrar países que, independentemente da forma de estado adotada, se deixam influenciar pelo federalismo e seus valores.

O princípio federativo, por sua vez, consiste em princípio jurídico. Consoante Celso Ribeiro Bastos, no Brasil, “o princípio federativo juntamente com o republicano são as duas vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional”<sup>7</sup>. É, assim, um princípio fundamental.

Enquanto princípio jurídico, o princípio federativo encontra-se em um nível intermediário entre o federalismo, mais abstrato, e o estado federal, dotado de maior concretude.

4 MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional*: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p.38.

5 CAMPOS, German J. Bidart. *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 2004. p.49.

6 MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional*: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p.34-35.

7 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v.1. p.214.

A opção de um Estado pela forma federativa de Estado implica na adoção, em sua constituição, do princípio federativo. Mas mesmo em Estados não federais, ou até em comunidades de Estados, pode-se perceber a presença de alguns de seus subprincípios, indicando influência do federalismo.

## 2.1 VALOR INERENTE AO FEDERALISMO – O PLURALISMO

Entendendo-se o Estado como sociedade politicamente organizada, este existe com a finalidade de realizar os valores, os complexos axiológicos, inerentes a uma determinada organização social. E ao fazê-lo, busca realizar o seu mister da melhor maneira possível, com um máximo de eficiência.

Dentro dessa concepção, o federalismo surge como uma ideologia voltada para a realização do valor pluralismo dentro de uma unidade estatal. Nas palavras de MARTINS, “o federalismo [...] é expressão ideológica desse valor complexo chamado pluralismo”<sup>8</sup>.

CITTADINO sustenta que as sociedades tradicionais podiam ser apreendidas como um todo homogêneo, “pois ainda que seja possível analisá-las a partir de um ponto de vista específico – religião, política, economia – todas estas noções se entrelaçam de tal forma que constituem uma realidade única, orgânica, integrada”<sup>9</sup>.

Já a respeito das sociedades democráticas contemporâneas, prossegue a autora:

A sociedade democrática contemporânea não pode ser apreendida desta forma. A multiplicidade de valores culturais, visões religiosas de mundo, compromissos morais, concepções sobre a vida digna, enfim, isso que designamos pluralismo, a configura de tal maneira que não nos resta buscar outra alternativa senão buscar o consenso em meio da heterogeneidade, do conflito e da diferença<sup>10</sup>.

Com efeito, é inegável a presença do pluralismo enquanto realidade social nas democracias contemporâneas, nas quais convivem diferentes filosofias, religiões, pensamentos políticos, enfim, diversos modos de ser e de pensar. Isso se dá no plano dos indivíduos, cada qual com sua visão

8 MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional*: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p.32.

9 CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p.78.

10 *Ibidem*, p.78.

de mundo, mas também no plano dos grupos sociais, que se organizam das mais variadas formas, bem como no dos Estados, cada um com suas peculiaridades.

Na época da independência dos Estados Unidos da América, essa pluralidade também podia ser percebida em relação às treze colônias. E a constituição americana de 1789 não se limitou a constatar esse pluralismo, mas o valorizou, constituindo-se aquele país como uma federação, que, se por um lado caracteriza-se como uma unidade, por outro preserva as autonomias.

O federalismo, assim, representa uma opção juspolítica de valorização do pluralismo dentro da unidade. Tal pluralismo deixa de ser uma simples realidade observada, e passa a ser um valor. Tem-se, assim, uma ideologia de composição, que não só reconhece, mas preserva e valoriza a diversidade, ao passo que busca a união.

## 2.2 O ESTADO FEDERAL

Se o federalismo é uma ideologia de valorização do pluralismo na unidade, o estado federal é essa ideologia concretizada em uma forma de estado na qual convivem ao menos dois níveis de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram<sup>11</sup>.

Nele se distinguem a soberania<sup>12</sup>, titularizada pelo Estado Federal como um todo, da autonomia, que pode ser conceituada como o “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal”<sup>13</sup>.

NINO<sup>14</sup> afirma que “la adopción de un régimen federal de gobierno [...] implica adscribirse a una organización complicada del poder, que fue basicamente diseñada por la Convención de Filadelfia”. O fato é que, embora não exista “um modelo único de Estado Federal a ser servilmente

---

11 “Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro”. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.798.

12 Vale ressaltar que a soberania é titularizada pelo Estado Federal como um todo, e não pela União. Embora na maioria das vezes seja esta que a exerça, quando o faz, o faz em nome do Estado Federal. Essa distinção se torna clara quando se verifica a existência de situações, como a prevista no artigo 23(6) da Lei Fundamental da Alemanha, situação específica na qual serão os Estados a representar o Estado Federal na comunidade internacional, e não a União.

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.104.

14 NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2005. p.555.

recebido como modelo necessário”<sup>15</sup>, há alguns elementos básicos que são tradicionalmente apontados pela doutrina como caracterizadores de uma federação. Nesse ponto, vale citar TEMER<sup>16</sup>:

Verifica-se, pois, três notas que são essenciais à caracterização federal: a) descentralização política fixada na Constituição (ou, então, *repartição constitucional de competências*); b) participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; e c) possibilidade de autoconstituição; existência de constituições locais.

Ao lado desses elementos, existem algumas características que são apontadas como necessárias à *manutenção* da federação. A primeira delas é a *rigidez constitucional*. Ora, de nada adiantaria a repartição constitucional de competências se, adotando o mesmo processo legislativo empregado para elaboração de leis ordinárias, o ente central pudesse alterar a constituição suprimindo competências dos entes locais, ou mesmo extinguindo a federação.

Por outro lado, a manutenção da federação pressupõe a existência de mecanismos de controle da constitucionalidade. Se é elemento caracterizador da federação a repartição de competências em uma constituição rígida, tal repartição só terá eficácia enquanto limite à atuação do legislador ordinário mediante mecanismos que assegurem a observância da mesma por parte do legislador infraconstitucional, vale dizer, de mecanismos de compatibilização entre a lei maior e a ordem infraconstitucional, promovendo-se a adequação desta àquela.

### 2.3 O PRINCÍPIO FEDERATIVO E SEUS SUBPRINCÍPIOS

A federação, como visto, é uma forma de estado com características específicas. É bem verdade que os estados contemporâneos comportam infundáveis variações, não se podendo estabelecer um modelo rígido de Estado federal. Contudo, podem-se apontar, como já foi visto, alguns elementos mínimos necessários à configuração de uma federação.

O princípio federativo, por sua vez, é princípio jurídico presente nos ordenamentos jurídicos das federações. Os Estados que adotam a forma federativa têm, necessariamente, como princípio fundamental (ao lado de

15 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.798.

16 TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.63.



outros) o princípio federativo. Mas, mesmo em estados democráticos não federais, por influência do federalismo, tal princípio acaba sendo, ainda que em parte, incorporado a suas constituições.

Aderimos à classificação de MARTINS<sup>17</sup>, que disseca o princípio federativo em subprincípios de três ordens: subprincípios de identificação, subprincípios de manutenção e subprincípios dinâmicos.

Em nossa compreensão, os subprincípios de identificação e de manutenção do princípio federativo, são, em verdade, os contrapontos principiológicos dos elementos de configuração e manutenção da federação. Explica-se. A adoção (e mantença) da forma federativa de estado impõe a formação do mesmo com determinadas características. Vistas sob o ângulo do Estado enquanto entidade, essas características são os elementos necessários à caracterização ou manutenção da federação. Vistas sob prisma da constituição jurídica do Estado, elas são princípios estruturantes e que decorrem da opção do poder constituinte pela forma federativa.

Já os chamados subprincípios dinâmicos (simetria e subsidiariedade)<sup>18</sup> podem ser compreendidos como aspecto funcional do princípio federativo. Se os subprincípios de identificação e manutenção estão ligados à estruturação da federação como tal, os subprincípios dinâmicos vinculam-se aos ideais do federalismo, densificando os valores do pluralismo, sem prejuízo da unidade.

O primeiro desses princípios, a simetria, é de existência controversa. BORJA, compreendendo a simetria como a obrigatoriedade de “reprodução das instituições e normas da União na organização política e administrativa dos Estados”<sup>19</sup>, nega à mesma a natureza de princípio inerente à federação, ao afirmar que “o que pertence à estrutura do Estado federal não é a simetria, mas sim a autonomia”<sup>20</sup>.

Sua existência enquanto subprincípio do princípio federativo, no entanto, pode ser admitida desde que compreendida como um *mínimo* de uniformidade necessária à manutenção do vínculo entre os entes da federação.

17 MARTINS, Cristiano Franco. Princípio Federativo. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v.19, 2008. p.5.

18 MARTINS cita, ao lado desses, o princípio da conexão sistêmica ou unidade da constituição, pelo qual “o princípio federativo mantém sempre uma conexão lógico-sistemática com os demais princípios conformadores e estruturantes do Estado”. (Ibidem, p.34). Deixamos, no entanto, de incluí-lo por entender que o mesmo é princípio de hermenêutica constitucional, e não corolário do princípio federativo.

19 BORJA, Célio. Autonomia e suas restrições: simetria e intervenção federal. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v.19, 2008. p.54.

20 Ibidem, p.55.

O valor que se cultua no federalismo é justamente o pluralismo, a diversidade, e não a padronização. A simetria na federação é tão somente aquela que se mostre imprescindível à existência da unidade. Nas palavras de MARTINS<sup>21</sup>, “a tendência natural do federalismo é a expansão da pluralidade, conjugada com a subsidiariedade, e não a uniformidade, que sobrevive apenas para garantir o vínculo e a harmonia entre membros diversos”.

### 2.3.1 A SUBSIDIARIEDADE

A subsidiariedade vem sendo muito estudada no direito constitucional e e no direito internacional atuais. Segundo MOREIRA NETO<sup>22</sup>, tal princípio “diz respeito às relações, de um lado, entre os níveis de concentração de poder e, de outro, entre os respectivos níveis de interesses a serem satisfeitos”.

Em sentido mais amplo, consiste em um enunciado filosófico cujo âmbito de incidência não se restringe às relações entre entidades estatais. Nesse ponto, salienta TORRES<sup>23</sup>:

A subsidiariedade tem reflexos em vários domínios [...]. Impende ressaltar, para que não se incorra em restrição indevida, que a idéia concerne sempre ao papel da autoridade genericamente considerada – e não somente ao da autoridade estatal [...].

Tal princípio filosófico ganhou publicidade com a Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI. A respeito de sua origem histórica, vale reproduzir a lição de MOREIRA NETO<sup>24</sup>:

Trata-se de um moderno *princípio do poder*, cuja origem histórica remonta às práticas políticas da Confederação Helvética, que teve sua divulgação favorecida pelo magistério da Igreja Católica, a partir da orientação da Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, que nela o enunciou claramente, e, mais recentemente, difundido e estudado

21 MARTINS, Cristiano Franco. Princípio Federativo. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 19, 2008. p.29.

22 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 88.

23 TORRES, Sílvia Faber. Federalismo e Subsidiariedade. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro*, v. 19, 2008. p. 102.

24 MOREIRA NETO, op.cit., p. 88.

com maior interesse, em razão de sua adoção nos avançados sistemas do constitucionalismo alemão e do direito comunitário europeu.

Influenciou diversas áreas do direito, o que levou à sua releitura enquanto princípio jurídico no âmbito de variados ramos dessa ciência, inclusive no campo do direito constitucional, onde foi associado à federação. Na lição de TORRES<sup>25</sup>:

Do magistério da Igreja Católica, o princípio da subsidiariedade migrou para o direito público, acolhendo-o oportunamente a doutrina publicística como um dos suportes doutrinários aptos a definir a repartição de competências entre o ente maior e o ente menor.

O fato é que a citada Encíclica declarou que “seria cometer injustiça [...] retirar dos grupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer”<sup>26</sup>. Isso significa dizer que 1) deve ser respeitada a autonomia, a liberdade de atuação, das unidades menores; e 2) só cabe a atuação da unidade maior ante a impossibilidade da unidade menor.

Não é difícil perceber a similitude entre tal doutrina e a ideologia federalista, que impulsionou a incorporação do princípio federativo às constituições de diversos países.

Nesse ponto, vale destacar que SOUZA, após salientar que “a estreita relação entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo é praticamente uma unanimidade na doutrina”<sup>27</sup>, traz notícia da existência de divergência doutrinária acerca das relações entre federação e subsidiariedade. Para uma primeira corrente, a federação seria imprescindível à subsidiariedade. Já uma segunda corrente entende que a federação não seria imprescindível, mas de grande relevância para a concretização de tal princípio<sup>28</sup>.

Ocorre que, delimitadas as distinções entre federalismo (ideologia), princípio federativo (princípio jurídico) e federação (forma de estado), constata-se que o federalismo, embora se realize na plenitude no estado federal, vem a influenciar também estados que não adotaram a forma federativa de estado. Por outro lado, o princípio federativo, do qual a

25 TORRES, op.cit., p. 102.

26 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 26.

27 SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. *A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo*. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 168.

28 *Ibidem*, p. 168.

subsidiariedade (tomada nesta acepção de princípio jurídico informador da relação entre os entes) é corolário, também se mostra presente, ainda que em parte, em estados não federais.

Assim é que a subsidiariedade, embora encontre condições ideais para sua realização no estado federal, pode estar presente em outras formas de estado, ou mesmo em comunidades supranacionais. Acerca das relações entre federalismo e subsidiariedade, leciona TORRES<sup>29</sup>:

A vinculação do princípio federativo ao princípio da subsidiariedade é incontestável enquanto os postulados deste se realizam, de forma mais expressiva, na estrutura de uma organização federal [...] Nesse sentido, parece indeclinável concluir-se que não é senão por meio dela que se pode alcançar, de forma mais apropriada, a finalidade do Estado federal, que é, em poucas palavras, justamente a harmonia entre aqueles fatores que lhe servem de alicerce, ou seja, o equilíbrio entre forças contraditórias da unidade e da diversidade.

Desse modo, mesmo Estados não constituídos como federações, e até mesmo comunidades supranacionais, acabam por ser influenciados pelo federalismo, adotando princípios corolários do princípio federativo, dentre os quais se destaca o princípio da subsidiariedade.

### **3 A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO NA UNIÃO EUROPÉIA**

Com efeito, o federalismo surgiu nos Estados Unidos da América, e de lá migrou para diversas nações do mundo, as quais adotaram a forma federativa de Estado. Também no continente europeu, várias nações abraçaram o federalismo, constituindo-se como federações.

Mas as contribuições do federalismo não são restritas às federações, e Estados regionais ou mesmo unitários (como é o caso de Portugal, primeiro país europeu a prever expressamente a subsidiariedade em sua constituição após sua adoção pela União europeia<sup>30</sup>), bem como a própria União Européia foram permeados por essas idéias, adotando subprincípios do princípio federativo.

---

29 TORRES, op.cit., p. 104.

30 SOUZA, op.cit., p. 131.

### 3.1 DOS ESTADOS EUROPEUS QUE ADORATARAM A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

A forma mais evidente de influência do federalismo no continente europeu está na adoção, por diversos países, da forma federativa de estado. Com efeito, diversos Estados integrantes da União Europeia se constituem como federações. Passamos então a uma análise panorâmica de alguns modelos federativos europeus, sem a pretensão, contudo, de exaurir suas características.

No caso suíço, por exemplo, a forma federativa de estado foi adotada em sua constituição no artigo 3º, que assim dispõe: “Os cantões são soberanos, na medida em que tal soberania não tenha sido limitada pela Constituição Federal; eles exercem todos os direitos não atribuídos à Confederação [tradução nossa]”<sup>31</sup>.

Embora adotando tal constituição a denominação Confederação Suíça, e referindo-se em seu artigo 3º à “soberania” dos Cantões, dito artigo atribui aos mesmos, na realidade, autonomia política, a dispor no sentido de ser a mesma “limitada pela Constituição Federal”. O que ele estabelece, na verdade, é a competência residual dos Cantões, e não soberania. Na lição de MALBERG<sup>32</sup>:

Pero el art. 3, antes citado, precisa en qué sentido declara soberanos los cantones: son soberanos en la medida hasta donde han conservado sus derechos de potestad estatal, y donde éstos no han pasado a la Confederación. El lenguaje de la Constitución federal suiza implica, pues, que identifica a la soberanía con los atributos constitutivos de la potestad estatal [...]

Tais menções a “soberania” e “Confederação Suíça” são, na realidade, resquício de momento histórico pretérito da Suíça enquanto confederação, sendo esta, assim, uma federação por agregação<sup>33</sup>. Nesse sentido, vale trazer à tona as lições de HORTA<sup>34</sup>:

31 No original, “Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind”. SUIÇA. Constituição. Disponível em: <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em 16 set. 2013.

32 MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. Tradução de José Lion Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 92.

33 Cf., SOUZA, op.cit., p. 160.

34 HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 508.

Soberana, como se sabe, é a União. Os Estados e os Cantões são autônomos. A soberania recorda experiência pretérita na fase confederativa, como ocorreu na Suíça. No caso da Suíça, *Jean François Albert*, esclareceu que a soberania mencionada nos arts. 1º, 3º e 5º da Constituição é uma concessão verbal feita à suscetibilidade dos Cantões.

Também a Alemanha adota a forma federativa de Estado. Em seu artigo 20 (1), a Lei Fundamental alemã estabelece a adoção de uma forma de estado federal, democrático e social<sup>35</sup>. A federação alemã é comumente citada como sendo exemplo de modelo cooperativo de federação.

Para fins de contextualização do modelo federativo alemão, vale destacar que a doutrina aponta três momentos históricos pelos quais passou o federalismo: o do federalismo dual, o do federalismo cooperativo e o do federalismo de competição.

O primeiro momento histórico é o do federalismo dual, o qual foi o adotado na constituição estadunidense de 1789. Segundo COELHO<sup>36</sup>:

O momento histórico que consagrou o chamado federalismo dual caracterizou-se por uma rígida separação entre o rol de competências estaduais e federais e, portanto, por clara delimitação dos poderes de cada uma destas esferas. As competências então previstas na Constituição são todas exclusivas, não havendo que se falar em superposição de atribuições.

O segundo momento histórico é o do federalismo de cooperação, e tem como exemplo mais eloquente o federalismo alemão, embora possa também ser apontado na prática constitucional americana após a década de 1930, consoante esclarece SOUZA<sup>37</sup>:

Mais uma vez, vale tomar os Estados Unidos da América como paradigma. Nesse país, o federalismo cooperativo é entendido como aquele que foi colocado em prática após o *New Deal*, na década de 1930, e que se caracterizou pela crescente intervenção do governo federal sobre a atuação dos governos estaduais, por meio de políticas

---

35 "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat". ALEMANHA. *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

36 COELHO, Ana Beatriz de Salles. A verticalização do federalismo no direito norte-americano. *Publicações da Escola da AGU: 2º Curso de Introdução ao Direito Americano*, Brasília, n. 16, v. 1, 2012. p. 33.

37 SOUZA, op.cit., p. 165.

econômicas e sociais que aspiravam a uma atuação conjunta dos distintos níveis federais [...].

O federalismo de cooperação apareceu como alternativa ao formato dual após a Primeira Guerra Mundial e as crises econômicas que a sucederam, caracterizando-se por “uma maior participação de uma esfera em outra no desempenho das competências”<sup>38</sup>. A respeito desse momento histórico, salienta COELHO<sup>39</sup>:

[...] diversos fatores vislumbrados na conjuntura internacional acarretaram o alargamento da cooperação e da solidariedade não apenas entre os Estados-nação mas também, no âmbito interno dos Estados federados, entre o ente central e os Estados-membros, em matérias até então restritas à atuação local e regional.

Assim, ao passo que o modelo dual traz uma rígida separação de competências entre os entes federativos, o modelo cooperativo estabelece uma divisão vertical de competências em áreas compartilhadas de atuação, com influências recíprocas entre os entes, num ambiente de cooperação e solidariedade. São características desse modelo as competências comum e concorrente.

O terceiro momento histórico é o do federalismo de competição. Trata-se, com efeito, de uma constatação feita a partir do final do século XX, quando passou-se a observar uma tendência de reforço à autonomia com características de um federalismo dual, mas com uma configuração assimétrica, notadamente no que tange às desproporções da distribuição de competências.

Nos Estados Unidos, por exemplo, houve a partir da década de 1980 um ressurgimento do federalismo dual, com prevalência da ideia de liberdade institucional, baseando-se as relações entre os entes mais na competição, ao contrário do modelo cooperativo alemão, baseado na interpenetração de competências<sup>40</sup>.

O modelo alemão costuma a ser apontado como exemplo de federação de cooperação. Nele, a legislação concorrente é a de maior extensão. Tal sistema estabelece 1) a competência residual dos

---

38 SOUZA, op.cit., p. 165.

39 COELHO, op.cit., p. 33.

40 SOUZA, op.cit., p. 188.

estados (Art. 70, 1)<sup>41</sup>; 2) as competências exclusivas da Federação e as competências concorrentes serão delimitadas na Lei Fundamental (Art. 70,2)<sup>42</sup>; 3) prevalência da legislação federal sobre a estadual (Art. 31)<sup>43</sup>.

Contudo, no âmbito da legislação concorrente (a mais extensa), a competência da Federação para legislar depende do preenchimento de requisitos previstos expressamente na Lei Fundamental (Art. 72, 2):

A Federação tem o direito de legislar sobre as questões abrangida cláusulas 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26, todas do parágrafo (1) do artigo 74, se e na medida em que o estabelecimento de condições de vida homogêneas ao longo do território da federação ou a manutenção da unidade da ordem jurídica ou econômica tornem necessária ao interesse nacional a regulamentação federal [Tradução nossa]<sup>44</sup>.

Tal artigo pode ser apontado como incidência do princípio da subsidiariedade no âmbito das relações internas na federação alemã, ao lado do artigo 23 (1)<sup>45</sup>, que prevê tal princípio (ao lado do princípio

41 “Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht”. ALEMANHA. *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em 16 set. 2013.

42 “Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung”. ALEMANHA. *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

43 “Bundesrecht bricht Landesrecht”. ALEMANHA. *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em 16 set. 2013.

44 “Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht”. ALEMANHA. *Lei fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

45 “Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3”. ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.



federativo) como uma das condições sobre as quais deve-se erigir a União Europeia.

Característica peculiar é a previsão, no artigo 23 (6), de delegação da representação da República perante a comunidade europeia aos *Länder*; quando envolvida questão precipuamente de competência estadual:

Quando as competências legislativas exclusivos dos *Länder* sobre questões de educação escolar, cultura ou difusão são precipuamente afetadas, o exercício das prerrogativas pertencentes à República Federal da Alemanha como um Estado-membro da União Europeia serão delegadas pela Federação para um representante dos *Länder* designado pelo Bundesrat. Essas prerrogativas devem ser exercidas com a participação de, e em coordenação com, o Governo Federal. Seu exercício deverá ser compatível com a responsabilidade da Federação para a nação como um todo [Tradução nossa]<sup>46</sup>.

Outro exemplo de federação cooperativa é a Áustria. Com efeito, estabelece o artigo 2º da Constituição Austríaca que a Áustria é um estado federal<sup>47</sup>, ao passo que o artigo 15 atribui aos *Länder* (estados) competência administrativa e legislativa residual<sup>48</sup>. Conforme esclarece HORTA<sup>49</sup>, no artigo 10 (1 a 17), elenca as matérias de competência legislativa e administrativa da federação, no artigo 11 (1 a 5), matérias de legislação da federação e execução pelos *Länder*; e no artigo 12 (1 a 8), matérias em que a federação legislará sobre princípios e os *Länder* sobre normas de aplicação e execução.

---

46 “Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.” ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

47 “Artikel 2. (1) Österreich ist ein Bundesstaat”. ÁUSTRIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52166>>. Acesso em: 16 set. 2013.

48 “Artikel 15. (1) Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder”. ÁUSTRIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52166>>. Acesso em: 16 set. 2013.

49 HORTA, op.cit., p. 491.

Merece destaque, ainda, naquele país, o fato de que é possível, tal como ocorre na Alemanha, a celebração de tratados em matéria de competência estadual pelos próprios estados, consoante dispõe o *artikel* 16<sup>50</sup>.

Já a Bélgica, em 1993, por força de Emenda Constitucional, migrou de um modelo de Monarquia Unitária para uma Monarquia Federal, adotando uma federação de Comunidades e Regiões, consoante passou a dispor o artigo I da Constituição Belga<sup>51</sup>.

Dada a pluralidade de comunidades etnicamente distintas que convivem na nação belga, Raul Machado Horta salienta a importância de tal federação no contexto contemporâneo, destacando que “as peculiaridades históricas e linguísticas foram integradas no Estado Federal, realizando finalidade que torna essa forma de Estado a solução adequada ao pluralismo cultural e às diversidades das nações complexas”<sup>52</sup>.

### **3.2 A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO EM ESTADOS EUROPEUS NÃO FEDERAIS – O ESTADO AUTONÔMICO ESPANHOL E O ESTADO REGIONAL ITALIANO**

Formas de estado bastante próximas da federação, o Estado Regional (Itália) e o Estado Autônomico (Espanha) são caracterizados pela coexistência de dois níveis de poder estatal: o poder central e o poder das coletividades territoriais (regiões, na Itália, e comunidades autônomas, na Espanha).

Não são considerados, no entanto, estados federais, sendo frequentemente apontados três caracteres que os distinguem da federação. São eles:

- 1) os Estados-membros da federação elaboram suas próprias constituições;
- 2) os Estados-membros da federação participam da formação da vontade do ente central;

---

50 “Artikel 16. (1) Die Länder können in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen.” ÁUSTRIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52166>>. Acesso em: 16 set. 2013.

51 “La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des Régions”. BÉLGICA. *Constituição*. Disponível em: <[http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2013.

52 HORTA, op.cit., p. 508.

- 3) na federação, existem Estados originariamente soberanos que abrem mão de sua soberania em favor da União, ao passo que no Estado regional a autonomia é uma concessão do ente central. Nesse ponto, leciona MIRANDA:

A maior semelhança possível entre Estado regional e Estado federal dá-se quando aquele é integral e as regiões, além de faculdades legislativas, possuem faculdades de auto-organização. Mesmo assim, porém, cabe distinguir:

a) Porque o acto final, a vontade última na elaboração ou na alteração dos estatutos regionais pertence ao poder central; ou seja, as regiões não têm poder constituinte;

b) Porque as regiões tão pouco participam na elaboração e revisão da constituição do Estado, como unidades políticas distintas dele; ou seja, o poder constituinte do Estado é delas independente.

Juridicamente o Estado federal dir-se-ia criado pelos Estados componentes. Pelo contrário, as regiões são criadas pelo poder central [...]<sup>53</sup>.

Nesses estados, as regiões ou comunidades autônomas gozam de autonomia política prevista na constituição, vale dizer, existe uma descentralização constitucionalmente estabelecida. Todavia, não são dotadas de capacidade de auto-organização, ou seja, não podem elaborar, sozinhas, suas próprias constituições. Consoante FERRARI:

Ademais, aponta-se como traço distintivo entre o Estado regional e o Estado federal a inexistência de auto-organização das regiões, enquanto os Estados-membros de uma federação podem promulgar suas próprias constituições. Embora disponham de alguma autonomia legislativa, a organização das regiões é, em geral, estabelecida por lei do ordenamento central<sup>54</sup>.

Com efeito, a principal distinção entre esse modelo de Estado e a federação é o fato de que no primeiro o estatuto jurídico da coletividade territorial ou é fornecido pela entidade central ou por esta é aprovado.

53 MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. t.III, p. 283.

54 FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 52.

No mesmo sentido, DUTRA ressalta que “é importante esclarecer que as regiões não possuem poder de auto-organização próprio, vale dizer *não detêm poder constituinte* [...]”<sup>55</sup>.

Por outro lado, enquanto a federação tem como elemento caracterizador a participação das comunidades locais na formação da vontade central, tal não ocorre nos Estados regionais. Nesse ponto, SOUZA destaca que “é histórica a divisão no Parlamento em dois ramos, um para representação do povo e o outro, dos Estados-membros”<sup>56</sup>.

Aponta-se ainda na doutrina que na federação, as competências da União têm como fundamento os Estados, que para este transferem parcela de seus poderes. Já no estado regional ou autonômico, a União, originariamente soberana, outorga autonomia às regiões ou comunidades autônomas. Nesse ponto, destaca LA PERGOLA:

[...] a autonomia da Região é, na linguagem do constitucionalismo latino, “outorgada”, enquanto aquela do Estado-membro é “originária e residual”, porque subsiste até onde não é limitada pelas competências federais e representa uma liberdade pública inata ao corpo territorial [...]”<sup>57</sup>.

Entendemos que tal critério não pode, no entanto, ser compreendido como uma distinção tendo por base o processo de formação histórica, mas sim sim uma diferenciação baseada no fundamento de validade dos poderes do ente central e dos entes territoriais, sob pena de não se poder diferenciar o Estado regional da federação por segregação.

Uma vez examinadas as distinções, merece destaque o fato de que o Estado regional e a federação são formas de Estado muito próximas. Assim, em que pese não adotem a forma de Estado federal, os estados regionais acabam por incorporar, ainda que em parte, subprincípios do princípio federativo, dentre os quais merece destaque o princípio da descentralização política, podendo-se falar em repartição constitucional de competências, embora sem capacidade de auto-organização das regiões.

---

55 DUTRA, Carlos Roberto de Alekmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v.4, p.87, jul.2011. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

56 SOUZA, op.cit., p. 139.

57 LA PERGOLA, Antonio. Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.632, p.7, jun.1988. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

Nas palavras de DUTRA, “os Estados regionais ou constitucionalmente descentralizados podem deter mais autonomia que determinados Estados federais, como servem de exemplo, trazido por Dircêo Torrecillas Ramos, a Espanha e o Brasil”<sup>58</sup>.

No caso italiano, a autonomia das regiões encontra supedâneo no artigo 117 de sua constituição, o qual traz a repartição de competências estabelecendo o sistema de competências enumeradas para o *Stato* (equivalente no Estado regional à União na federação) e residuais para as regiões, nos seguintes termos:

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

[...]

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a [...]

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.  
[...]<sup>59</sup>

Fato que evidencia a influência do federalismo no estado regional italiano é a reforma do artigo 123 da Constituição daquele país, que em sua redação original condicionava o estatuto da região a aprovação por lei do *Stato*:

Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

---

58 DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. *Revista de Direito Educacional*, São Paulo, v.4, p.87, jul.2011. Disponível em: <<http://www.revistadistribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

59 ITÁLIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em :13 set. 2013.

Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, *ed è approvato con legge della Repubblica* [Grifos nossos].

O artigo foi modificado sucessivamente em 1999 e 2001 (*leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 e 18 ottobre 2001, n. 3*) afastando-se a necessidade de aprovação em lei federal dos estatutos das regiões<sup>60</sup>.

No que tange à participação das regiões no processo legislativo do *Stato*, observa-se que a Itália adota o bicameralismo, mas as duas casas legislativas acabam por se legitimar da mesma forma, ou seja, através da investidura popular, não se podendo falar, assim, em um bicameralismo federal. Segundo LA PERGOLA:

Desta segunda Câmara o Estado regional recebe apenas uma imagem apagada, que, na Itália, é esboçada no disposto na regra constitucional: “o Senado é eleito em base regional” (CF (LGL\1988\3), art. 57); impera, dir-se-ia, a preocupação de obter da investidura popular direta um título idêntico de legitimação democrática para as duas Câmaras do órgão legislativo central<sup>61</sup>.

Merece nota, ainda, o fato de que a Lei Constitucional de 18 de outubro de 2001 introduziu expressamente na constituição italiana o

60 “Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l’apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”. ITÁLIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.

61 LA PERGOLA, Antonio. Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.632, p.7, jun.1988. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br>>. Acesso em 16 set. 2013.

princípio da subsidiariedade nos artigos 118<sup>62</sup> e 120<sup>63</sup>, princípio esse que se caracteriza como subprincípio dinâmico do princípio federativo.

O Estado autonômico espanhol, por seu turno, aproxima-se da federação por adotar, tal como ocorre na Itália, uma descentralização política prevista na Constituição. O artigo 2º de tal constituição prevê a autonomia das entidades territoriais, ao lado da unidade do Estado Espanhol, ao estabelecer:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas<sup>64</sup>.

Em que pese, contudo, sejam as comunidades autônomas dotadas de uma esfera de competência legislativa constitucionalmente delimitada, afasta-se o Estado espanhol do modelo federativo uma vez que submete seus estatutos (que fariam as vezes de “constituição” das comunidades autônomas) à aprovação de órgãos federais (no caso, às “Cortes Generales”, órgão legislativo do Estado espanhol)<sup>65</sup>, não havendo que se falar, assim, em auto-organização.

Já em relação ao princípio da subsidiariedade, este não conta com previsão expressa na Constituição da Espanha, ao contrário do que

---

62 “Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

[...]

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Itália. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.

63 “Art. 120 [...] Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”. ITÁLIA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/costituzione.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.

64 ESPANHA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/>>. Acesso em 13 set. 2013.

65 “Artículo 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”. ESPANHA. *Constituição*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/>>. Acesso em: 13 set. 2013.

ocorre na Itália. Diante disso, surge, segundo SOUZA<sup>66</sup>, controvérsia doutrinária acerca de ser ou não este um princípio constitucional implícito. Tal autor salienta, entretanto, que, mesmo não se admitindo uma aplicação geral do princípio enquanto princípio implícito, há áreas de aplicação específica do mesmo.

Assim, em primeiro lugar, no Estado autonômico espanhol haveria a garantia de uma autonomia mais efetiva que a existente no Estado unitário, tendo em vista a descentralização constitucionalmente prevista, o que pode ser visto como incidência do princípio da subsidiariedade.

Em segundo lugar, há na constituição espanhola normas específicas (vestígios) que podem ser relacionadas à subsidiariedade, como, por exemplo, a disposta no artigo 149, 3<sup>67</sup>, que segundo o autor, “equivale a uma orientação de subsidiariedade, no sentido que permite à própria comunidade definir o escopo de sua competência, deixando à autoridade superior o que lhe exorbita a capacidade”.<sup>68</sup>

### 3.3 O FEDERALISMO E A UNIÃO EUROPÉIA

A União Européia se insere em um processo de integração que teve início com a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, pelo Tratado de Paris, bem como da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM), ambas pelo Tratado de Roma de 1957.

A integração européia passa, então, por um processo de unificação do quadro institucional e de alargamento a novos Estados membros<sup>69</sup>. No que tange ao primeiro, DANIELE ensina que o tratado de Roma trouxe complexidade ao sistema europeu, o que fez com que se buscasse a simplificação de tal estrutura, através de processo cujo objetivo seria

---

66 SOUZA, op.cit., p. 141.

67 “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. ESPANHA. Constituição. Disponível em <<http://www.congreso.es/consti/>>. Acesso em: 13 set. 2013.

68 SOUZA, op.cit., p. 144.

69 DANIELE, Luigi. *Diritto Dell'Unione Europea*. 4.ed. Milano: Giuffrè, 2010. p. 12-14.



a fusão das três comunidades<sup>70</sup>. Quanto ao segundo, trata-se de um processo de admissão de novos Estados à União Européia.

Foi com o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, que esta se concretizou. Com esse Tratado, conforme SOUZA<sup>71</sup>, “A União Européia sobrepôs-se às Comunidades, que continuaram a existir de forma autônoma, mas coordenada”.

O Tratado de Maastricht foi seguido por outros tratados, dando continuação ao processo de integração, seja uniformizando instituições, seja ampliando as áreas de cooperação entre os Estados. Contudo, ele não levou, ao menos por enquanto, à adoção de uma Constituição Européia<sup>72</sup>.

Esse processo de integração europeu, embora oriundo de contexto histórico diverso, se aproxima da formação da federação estadunidense não só pelo movimento centrípeto, mas também por estar impregnado da idéia de estabelecer uma unidade permeada pelo valor pluralismo, cerne da ideologia federativa.

RAMOS, após perceber forte correspondência entre os princípios da União Européia e os elementos da federação, chega a visualizar na primeira uma busca da federação (entendimento que se confirma com o fato de haver sido aprovado, embora posteriormente não ratificado por todos os países, um tratado visando a adoção de uma Constituição Européia):

Ao compararmos os elementos do federalismo com os princípios fundamentais da União Européia, percebemos a busca do federalismo, mas ainda está em um processo inacabado. Encontramos a associação de Estados; a participação dos cidadãos nos poderes, o respeito à identidade histórica, cultural lingüística dos Estados-membros e sua estrutura constitucional, próprios do federalismo assimétrico; a subsidiariedade e a cooperação; a personalidade jurídica da União e a superioridade do direito da União<sup>73</sup>.

70 “I tentativi per semplificare la struttura cominciano subito. L’obiettivo è di pervenire alla fusione delle tre Comunità”. DANIELE, Luigi, op.cit., p. 12.

71 SOUZA, op.cit., p. 76.

72 Chegou-se a aprovar, em junho de 2004, em Bruxelas, um tratado denominado “Tratado que adota uma Constituição para a Europa”. Esse tratado, contudo, não foi ratificado por todos os Estados. Sobre o tema, vale a leitura de DANIELE, Luigi. *Diritto Dell’Unione Europea*. 4.ed. Milano: Giuffrè, 2010. p.28-31.

73 RAMOS, Dirceo Torrecillas. As comunidades a caminho da globalização: confederação ou federação? O constitucionalismo por vir: constitucionalismo da verdade, da solidariedade e integracionista: papel da constituição num Estado globalizado: direito constitucional e direito comunitário: adaptação constitucional aos tempos atuais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 40, p.89, jul.2002. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

No mesmo sentido, WILLIAMS<sup>74</sup> elenca algumas características federativas da União Européia, dentre as quais destacamos: 1) o fato de ser um sistema de governança baseado, ao menos, em dois níveis de governo; 2) a União Européia contaria somente com as competências a ela atribuídas em tratados, permanecendo os Estados com a competência residual, a semelhança do federalismo americano; 3) os tratados constitutivos somente podem ser alterados pela unanimidade dos Estados (o que se aproxima da rigidez constitucional da federação); 4) jurisdição da Corte de Justiça Europeia sobre cidadãos, instituições européias e Estados.

A isso soma-se o fato de que os princípios jurídicos que compõem o acervo principiológico da União Européia incluem, além daqueles previstos em tratados, uma segunda categoria: os princípios gerais de direito comuns aos ordenamentos dos Estados membros<sup>75</sup>.

Ora, já destacamos nos itens 3.1 e 3.2 a influência do federalismo no ordenamento dos Estados europeus, seja naqueles Estados que adotaram a federação e, conseqüentemente, o princípio federativo na sua integralidade, seja naqueles que, embora adotando a forma de estado regional ou mesmo unitária, encamparam valores federalistas e incorporaram em seus ordenamentos subprincípios do princípio federativo.

Diante disso, os valores federalistas acabam por penetrar o ordenamento da União Européia não só por influência direta dessa ideologia, mas também por influência indireta, na forma de princípios gerais de direito comuns aos Estados membros.

#### 4 CONCLUSÕES

O federalismo surgiu nos Estados Unidos da América no período de sua formação, e consiste em uma ideologia ao mesmo tempo pluralista e unificadora. Busca a formação de federações, formas de estado com ao menos dois níveis de poder, e que incorporam os ideais pluralistas do federalismo, adotando como princípio fundamental o princípio federativo.

Aproxima-se o federalismo do processo de integração europeu não apenas pelo fato de que a integração européia e a formação por agregação da federação estadunidense se caracterizam como movimentos centrípetos, mas também pela encampação da idéia de estabelecer uma união permeada pelo valor pluralismo, cerne da ideologia federativa.

74 WILLIAMS, op.cit., p. 406-411.

75 Cf. DANIELE, op.cit., p. 164.

Diversos Estados europeus adotaram a forma federativa de Estado, e, via de consequência, têm como princípio fundamental o princípio federativo, com os seus subprincípios. Trata-se de evidente influência do federalismo.

Mas o federalismo, embora tenha como meta a forma de Estado federal, se mostra presente também em Estados não federais. É o caso, por exemplo, de Portugal, Estado unitário que optou por incorporar em sua Constituição o princípio da subsidiariedade, subprincípio do princípio federativo.

Também os Estados regional italiano e autonômico espanhol recebem influxos do federalismo. Pode-se citar como exemplo disso a descentralização política constitucionalmente prevista, característica típica da federação.

No caso italiano, leis constitucionais reformaram a constituição para incluir expressamente o princípio da subsidiariedade, bem como para afastar a necessidade de aprovação dos estatutos das regiões em lei do *Stato*, aproximando-se, assim, cada vez mais, o Estado regional italiano da federação.

Mas não apenas os Estados recebem influência do federalismo. Também a União Europeia enquanto comunidade a recebe. Essa influência é exteriorizada, em primeiro lugar, pela adoção em seus tratados de princípios que guardam correspondência com princípios inerentes à federação (por exemplo, a subsidiariedade).

Em segundo lugar, a aprovação, em junho de 2004, em Bruxelas, do tratado denominado “Tratado que adota uma Constituição para a Europa”, em que pese este não tenha sido ratificado por todos os Estados, denota a forte presença do pensamento federalista nas instituições europeias.

Finalmente, a introdução nos ordenamentos dos Estados membros de princípios decorrentes do federalismo leva essa ideologia à União Europeia na forma de princípios gerais de direito comuns aos Estados membros.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v.1.

BORJA, Célio. Autonomia e suas restrições: simetria e intervenção federal. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v.19, 2008.

CAMPOS, German J. Bidart. *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COELHO, Ana Beatriz de Salles. A verticalização do federalismo no direito norte-americano. *Publicações da Escola da AGU: 2º Curso de Introdução ao Direito Americano*, Brasília, n. 16, v.1, 2012.

DANIELE, Luigi. *Diritto Dell'Unione Europea*. 4. ed. Milano: Giuffrè, 2010.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. *Revista de Direito Educacional, São Paulo*, v.4, p. 87, jul.2011. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FRIEDMAN, Lawrence M. *A history of American Law*. 3. ed. New York: Touchstone, 2005.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LA PERGOLA, Antonio. Regionalismo, federalismo e poder externo do Estado: o caso italiano e o direito comparado. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 632, p. 7, jun. 1988. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. Tradução de José Lion Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. Princípio Federativo. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 19, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1998. t.III.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2005.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. As comunidades a caminho da globalização: confederação ou federação? O constitucionalismo por vir: constitucionalismo da verdade, da solidariedade e integracionista: papel da constituição num Estado globalizado: direito constitucional e direito comunitário: adaptação constitucional aos tempos atuais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 40, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. *A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo*. Brasília: Senado Federal, 2010.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRES, Sílvia Faber. Federalismo e Subsidiariedade. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 19, 2008.

WILLIAMS, Rebecca A. Federalism and the European Union. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 19, 2008.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional  
SIG, Quadra 6, Lote 800 70610-460, Brasília – DF  
Tiragem: 4.000 exemplares