
O SISTEMA FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

Klaus-Dieter Schnapauff

PARTE 1: ESTADO FEDERAL E FEDERALISMO

O principal dispositivo da Lei Básica, a constituição alemã, em que são definidos os princípios que governam a estrutura de governo da República Federal da Alemanha, é o artigo 20, parágrafo 1:

A República Federal da Alemanha é um estado federal democrático e social.

Isto dá ao sistema político da República Federal da Alemanha uma estrutura federal. Esta decisão básica funciona com a convicção de que o desenvolvimento político moldado pelas crenças e convicções da população, a prosperidade econômica e o desenvolvimento social e cultural podem ser melhor promovidos em um sistema federal do que em um sistema unitário.

a) Fortalecimento da legitimidade democrática

O federalismo fortalece a democracia. Os cidadãos têm mais possibilidades de participar na política e defender seus interesses. Eles têm direito de votar em vários níveis: federal, estadual (estado federal) e, finalmente, no nível local. A base essencial para a legitimidade do poder do Estado pelos cidadãos é que estes se identificam principalmente com o sistema político e que eles estão dispostos a tomar parte na formação de vontade política. Um sistema federal, ao invés de um sistema unitário,



abre possibilidades institucionais e processuais adicionais para a participação, criação de consenso e identificação, promovendo assim o funcionamento, o desempenho e a estabilidade do sistema político.

b) Promoção da divisão de poderes, fortalecimento da Lei

Um sistema federal age contra a concentração de poder. A divisão horizontal de poderes, onde a autoridade estatal está separada nos poderes executivo, legislativo e judiciário é complementada pela divisão vertical de poderes e tarefas entre um estado central e estados constituintes, na República Federal entre a Federação e os Länder (estados). Em um estado federal, as decisões políticas e os desenvolvimentos são feitos de modo mais transparente e equilibrado, e estão sujeitos à necessidade de se encontrar um consenso, o que ajuda a evitar extremos. Os poderes da Federação e dos Länder são limitados, e eles têm “freios e contrapesos” mútuos, o que significa que eles também dependem um do outro. Eles devem cooperar para desempenhar suas tarefas eficientemente. Isto significa que o “equilíbrio de poderes” e o “sistema de freios e contrapesos” são aprimorados. Ao mesmo tempo, a estrutura política apoia o primado da lei, que, pela divisão de poderes e pela restrição e equilíbrio de poderes, salvaguarda a dignidade humana, a liberdade e a justiça.

c) Promoção da competição política

O federalismo promove a competição política entre os partidos e os servidores públicos. Eleições regulares para os parlamentos da Federação, os estados constituintes, e as comunidades locais os forçam a constantemente lutar por eleitores. A oposição na Federação tende a ser o partido que está no poder em algum Länder e faz sua contribuição a políticas federais pela câmara dos Länder, o Bundesrat. Ele tem, portanto, a oportunidade de assumir a responsabilidade por seus conceitos políticos. O estado como uma entidade federal também aumenta o potencial de administração política, visto que a necessidade por pessoas

com qualidades de liderança política é maior do que em um estado unitário. Os governos e parlamentos estaduais também servem como base para assumir responsabilidade e como lugares de prática administrativa e parlamentar democrática.

d) Promoção do desenvolvimento e da competição econômica

Um estado federal proporciona as exigências estruturais necessárias para a tomada de decisões políticas e administrativas ao nível apropriado. Um estado unitário tende transferir as decisões importantes e fundamentais para o nível central e a deixar apenas os detalhes ao nível regional ou local. Por comparação, o nível de tomada de decisão relativo a um estado federal é dirigido essencialmente pelo aspecto do que seria proporcional e apropriado ao assunto em questão. Em outras palavras, o nível de tomada de decisões deve estar o mais perto possível do assunto da própria decisão e do lugar onde a decisão terá impacto. Similarmente, a tomada de decisões deve ser localizada em níveis mais altos quando critérios uniformizados muito amplos são necessários. O estado federal pode responder melhor a diferentes circunstâncias regionais através de condições estruturais adaptadas e medidas de assistência propositada do que o estado unitário, que, por sua própria natureza, intervém indiscriminadamente por meio de regulamentações uniformes. Assim, o estado federal pode promover melhor o desenvolvimento econômico de uma maneira propositada e eficiente. Ao mesmo tempo, a competição resultante aumenta o desempenho econômico como um todo.

e) Promoção do desenvolvimento social

As máximas do estado unitário são no sentido de estabelecer padrões de vida uniformes, equilibrar as diferenças no desempenho e alcançar solidariedade e justiça social. Apesar do precedente, instituições de previdência social transparentes que conservam a vontade do povo de assumir responsabilidade e desempenhar ele mesmo um papel ativo, em particular, instituições que partem do princípio de autonomia, podem



aumentar decisivamente o desempenho de sistemas de previdência social e contrabalançar definindo padrões em um nível mais baixo.

f) Promoção do florescimento das culturas e da diversidade cultural

O estado federal permite a diversidade na unidade. Ele está em uma posição melhor para atacar problemas regionais e desempenhar tarefas regionais, por exemplo, em termos de planejamento da cidade e do campo e de políticas de minoria. Um dos argumentos mais fortes em favor de um sistema federal é o fato de que ele leva em conta as particularidades regionais. Como resultado disto, a diversidade cultural é mantida e promovida, permitindo aos cidadãos se identificarem com suas comunidades.

g) Federação cooperativa versus incômodo e obstrução mútua

Sérias desvantagens inerentes a um estado federal podem incluir o incômodo dos processos de tomada de decisão política, a divisão de responsabilidade entre várias ordens e unidades constituintes, potencialmente dando origem à obstrução mútua e a uma tendência para os procedimentos burocráticos. Bom senso político, bem como a cooperação de todos os partidos interessados, levando em conta todas as exigências práticas, porém, pode transformar estas potenciais fraquezas inerentes em uma força particular do sistema federal, e estabelecer estabilidade e desempenho do sistema político. O federalismo cooperativo evita extremos e promove a conveniência, o equilíbrio e a sustentabilidade.

PARTE 2. O FEDERALISMO NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

Sob o direito constitucional, a República Federal da Alemanha é um estado federal com 16 Länder que formam seus estados constituintes.

Tanto os estados constituintes quanto a nação têm sua própria autoridade soberana original. Os estados constituintes não são províncias ou departamentos, mas estados com própria constituição estadual, parlamentos e estruturas administrativas.

O exercício do poder soberano é dividido entre a Federação e os Länder pela Lei Básica. Neste processo, a Lei Básica diz que os Länder são competentes geralmente (Arts. 30, 70 e 83 da Lei Básica). Nos campos de legislação, administração e jurisdição, a Federação tem suas próprias competências somente se a Lei Básica nomeia explicitamente tais competências, ou se competência não escrita pode ser derivada por meio de interpretação da Constituição.

a) A responsabilidade por processos legislativos está predominantemente com a Federação

Na realidade constitucional, a Federação domina a legislação, enquanto os Länder dominam a administração. Isto está em linha com as exigências práticas. Na área administrativa, a tomada de decisão descentralizada pode melhor servir a circunstâncias e condições discrepantes em muitos diferentes tipos. Como muitas situações na vida não podem ser regulamentadas apropriadamente apenas pela legislação das ordens locais ou regionais, uma tendência para a harmonização está acontecendo no campo da criação de leis nas arenas nacional e supranacional. Isto se aplica em particular à necessária harmonização da lei dentro da Comunidade Européia. Assim sendo, a Federação também tem feito uso total de seus poderes legislativos meramente opcionais (poder legislativo concomitante da Federação, de acordo com os Artigos 72, 74, 74a da Lei Básica e legislação estrutural, de acordo com o Artigo 75 da Lei Básica). O resultado é que o escopo dos estados constituintes para legislação foi restringido.

As mais importantes competências legislativas, que permaneceram com o Länder na prática, incluem questões culturais, a lei de educação escolar e



universitária, lei de transmissão pública, lei de regulamentação da construção e lei geral de polícia e regulamentação.

b) A responsabilidade por processos administrativos está predominantemente com os Länder

No campo de administração, o quadro é diferente. Os Länder não só executam as próprias leis estaduais, mas também a vasta maioria da legislação federal. Somente em muito poucos campos específicos setorializados que a Federação tem responsabilidade administrativa direta. Estes campos incluem, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores, a Administração do Exército Federal, a Polícia Federal de Fronteira e as autoridades federais centrais especializadas como a Delegacia de Polícia Criminal Federal ou o Ministério Federal para a Proteção da Constituição.

c) Como os Länder contribuem para a legislação federal através do Bundesrat

Embora a autoridade legislativa esteja predominantemente com a Federação, e os Länder tenham escopo limitado para aprovação de legislação, estes podem mostrar uma grande influência sobre a legislação federal através do Bundesrat. Os Länder têm direito a apresentar projetos de lei no Bundesrat. O processo legislativo da Federação dispõe que o Bundesrat deve ser ouvido a respeito de todas as leis federais consideradas pelo Bundestag. Os Länder também podem influenciar o conteúdo da legislação federal pelo exercício do veto absoluto ou suspensivo. A natureza do veto depende do tipo de legislação em consideração. A Lei Básica proporciona um mecanismo de solução de conflito entre o Bundestag e o Bundesrat no chamado Comitê de Mediação.

d) Federalismo fiscal dentro da República Federal da Alemanha

As estruturas federais da República Federal de Alemanha não só são caracterizadas por uma divisão de poderes entre a Federação e os Länder,

mas também pelos dispositivos constitucionais que dirigem as finanças do estado. A Federação e os Länder só podem agir independentemente e eficientemente, em termos políticos, se eles têm finanças suficientes. Sob os dispositivos constitucionais da Lei Básica que dirigem as finanças do estado, a Federação e os Länder arcam com os respectivos custos incorridos por eles no desempenho de suas funções. Como os Länder basicamente têm de executar a legislação federal como seus próprios assuntos, ao lado das leis específicas do estado, eles também têm que arcar com os custos associados com estas funções. Pela divisão de autoridade sobre legislação tributária entre a Federação e os Länder, os direitos de participação do Bundesrat em legislação tributária, e os padrões fixados para a distribuição da receita tributária, a Lei Básica garante que a Federação e os Länder tenham os fundos necessários para cumprir suas tarefas. Isto é assegurado por um sistema equilibrado de legislação tributária, ajuste de autoridade tributária como resultado de condições variáveis, bem como pelo direito da Federação e dos Länder a receita fiscal.

As competências de legislação tributária e o direito à receita fiscal por parte da Federação e dos Länder são completados por regulamentações sobre equalização de receitas. A equalização de receita funciona:

- verticalmente, entre a Federação e os Länder
- horizontalmente, entre os Länder, para equalizar diferenças nas capacidades econômicas e financeiras dentro do território federal.

Além disso, a Federação pode conceder assistência financeira aos Länder para investimentos particulares pelo Länder ou por municípios, contanto que tais investimentos sejam necessários para evitar uma perturbação do equilíbrio econômico global, equalizar as diferentes capacidades econômicas dentro do território federal, ou promover o crescimento econômico. Os regulamentos adotados para alcançar este fim refletem um grau particularmente alto de cooperação, coordenação e solidariedade no estado federal. Os regulamentos também são um pré-requisito crucial e garantem a aproximação dos padrões de vida entre os Länder orientais e ocidentais depois da reunificação das duas Alemanhas em 1990.



PARTE 3. O FEDERALISMO NA VIDA PRÁTICA

a) A Federação e os Länder agem juntos na área da legislação federal

A descrição acima dos dispositivos constitucionais que dirigem a relação entre a Federação e os Länder mostra que um alto grau de coordenação e cooperação é necessário em um estado federal. Interesses divergentes e desenvolvimentos aumentam esta necessidade. A coordenação entre a Federação e os Länder deve ser efetuada no espírito de “governança cooperativa”. A relação jurídica entre a Federação e os Länder e entre os Länder incluem a obrigação da Federação e de seus estados constituintes de serem “leais à Federação”. Como resultado disto, há, entre outras coisas, obrigações de cooperar através do compartilhamento de informações e de ações coordenadas.

A Lei Básica e as Regras de Procedimento do Bundestag, do Bundesrat e do Governo Federal regulam minuciosamente até que ponto os Länder estão envolvidos na legislação federal. Neste contexto, o Bundesrat age como a segunda câmara legislativa dos Länder e deve estar envolvido na aprovação de toda a legislação. Como já foi dito, os Länder têm direito a apresentar legislação no Bundesrat e influenciar o conteúdo de leis federais negando seu consentimento. Os procedimentos de mediação entre o Bundestag e o Bundesrat no Comitê de Mediação provaram ser muito eficientes e bem sucedidos.

Além disso, propostas legislativas são discutidas completamente entre a Federação e os Länder antes que os anteprojotos de lei sejam submetidos ao parlamento. Os Governos estaduais são envolvidos cedo no processo de feitura de projetos de lei do Governo federal. Assim, eles estão em posição de influenciar decisivamente o conteúdo dos projetos de lei antes da legislação ser submetida ao parlamento. Ao mesmo tempo, o envolvimento cedo dos Governos estaduais permite que o Governo Federal retire conflitos potenciais antes do gabinete decidir sobre o projeto de lei.

Depois do envolvimento do gabinete, o projeto de lei do Governo federal é submetido ao Bundesrat, a câmara do Länder Federal, para a chamada primeira aprovação. O Bundesrat tem direito a fazer comentários sobre o projeto de lei, aos quais o Governo federal deve responder. Depois disso, o projeto de lei, junto com os comentários pelo Bundesrat e qualquer resposta pelo Governo federal, é remetido ao Bundestag como órgão legislativo decisivo.

Quando o Bundestag decide sobre o projeto de lei, ele é remetido ao Bundesrat para a segunda aprovação. Se o Bundesrat e o Bundestag discordarem, pode ser chamada uma assembléia do Comitê de Mediação. O Comitê de Mediação consiste de membros do Bundestag e do Bundesrat.

Se e quando as propostas legislativas necessitarem do consentimento do Bundesrat, de acordo com a Lei Básica, o Bundesrat pode se recusar a dar seu consentimento. Se o fizer, o projeto de lei “falhou”. O número de projetos de lei que necessitam do consentimento do Bundesrat é considerável, porque ele inclui toda a legislação relativa à criação de órgãos ou relativa à administração dos Länder.

Os Länder podem fazer valer sua influência em vários estágios do processo legislativo, o que significa que a Federação depende grandemente de haver um consenso. A Federação deve trabalhar para encontrar as maiorias necessárias no Bundesrat. É difícil empurrar leis contra a vontade da maioria de Länder.

b) Consulta política e coordenação

Os arranjos institucionais para a cooperação da Federação e dos Länder relativamente à aprovação de leis federais como colocados na Lei Básica e nas Regras de Procedimento do Bundestag e do Bundesrat são apenas uma parte do quadro. Além disso, um grande número de órgãos e procedimentos para consulta e coordenação entre a Federação e os Länder surgiram em resposta a realidades políticas.



A consulta e a coordenação se dão principalmente em três níveis:

(1) Entre a Chancelaria Federal e o Bundesrat

A um Ministro de Estado no nível de um Secretário de Estado Parlamentar foi confiada por muitos anos esta tarefa na Chancelaria Federal. Seu ponto de contato principal no Bundesrat é seu Conselho Consultivo, que é composto de 16 plenipotenciários que representam os interesses estaduais frente à Federação. Via de regra, este órgão se reúne com o Ministro de Estado semanalmente na Chancelaria Federal. Eles se reúnem principalmente para preparar reuniões do Bundesrat. Também discutem, de modo confidencial, todos os outros assuntos que requerem coordenação entre a Federação e os Länder.

(2) Na conferência de Ministros-Presidentes

A Conferência de Ministros-Presidentes se encontra pelo menos duas vezes por ano. O Chanceler Federal é um dos participantes da Conferência. Há também conferências de ministros especializados da Federação e dos Länder, que também se reúnem pelo menos uma vez a cada seis meses.

A preparação para a Conferência de Ministros-Presidentes é feita pelos chefes das chancelarias do Estado e as chancelarias do Senado e o chefe da Chancelaria Federal, que geralmente se encontram uma semana antes de uma reunião. O mesmo se aplica às conferências de ministros especializados. Nestes casos, os secretários de estado de todos os ministérios envolvidos a nível federal e estadual também se encontram uma semana antes da conferência realmente acontecer. Na prática, tanto a Conferência de Ministros-Presidentes quanto as conferências de ministros especializados são muito importantes, porque elas tomam decisões políticas - em geral somente com base na unanimidade - que são vinculadas a todos os partidos.

(3) Grupos parlamentares do Bundestag baseados nos estados

A importância política dos grupos parlamentares do Bundestag baseados no estado tampouco pode ser ignorada. Eles preparam as negociações dos grupos de trabalho e reuniões dos grupos parlamentares, assegurando assim que as visões e pesos das associações estaduais individuais e os estaduais sejam empregados nas negociações e decisões parlamentares.

c) Federalismo cooperativo

As supracitadas instituições e procedimentos de coordenação formam a base de cooperação intensiva entre a Federação e os Länder, e entre os Länder. Isto foi denominado “federalismo cooperativo”. Este termo reflete o princípio de que todos os servidores públicos trabalham juntos para beneficiar os cidadãos.

A Coordenação e a cooperação andam de mãos dadas com a interconexão daqueles que têm responsabilidades nas várias áreas e nos diferentes níveis. Tal interconexão já é crescente, de forma que a ação política entre a Federação e os Länder está se tornando cada vez mais entrelaçada, um fato que não foi universalmente reconhecido. Os críticos dizem que esta interdependência levou ao inaceitável obscurecer das fronteiras entre tarefas, funções e responsabilidades políticas. Além disso, eles argumentam que isto faz os detentores de cargos políticos menos inclinados a assumir responsabilidades e remove a fronteira entre os partidos de governo e de oposição, levando a um “governo de todos os partidos”.

Até certo ponto, as críticas são justificadas. Reconhecidamente, houve tentativas de superar as barreiras institucionais, uma situação que pode ser superada até certo ponto por arranjos legais. Estas tentativas, entretanto não deveriam ser exageradas. Uma proteção importante e eficaz contra as barreiras institucionais que perdem peso e importância na vida política é o dualismo entre o governo e a oposição na Federação,



entre a Federação e os Länder, e entre os Länder, levando à sinergia de cooperação e competição. Assim, em suma, o federalismo cooperativo promove o funcionamento, desempenho e estabilidade do sistema político na República Federal da Alemanha.

d) O Tribunal Constitucional Federal como guardião do federalismo

Finalmente, o Tribunal Constitucional Federal é de particular importância quando se trata de preservar a estrutura de estado federal. Os Länder podem apelar a este Tribunal sempre que sentirem que seus direitos ou competências são prejudicados em violação à constituição. A federação também pode apelar ao Tribunal Constitucional Federal, quando sentir que uma lei estadual é inconstitucional. Nestes casos, o Tribunal Constitucional Federal dá as decisões finais vinculadas a todos os interessados.

Parte 4. ESTADO FEDERAL E A UNIÃO EUROPÉIA

Com a Lei Única Européia, de 1986, o Tratado de Maastricht, de 1992, e o Tratado de Amsterdã, de 1997, um desenvolvimento foi iniciado transformando a Comunidade Européia de uma união originalmente econômica e comercial para uma união política. Com o passar do tempo, este desenvolvimento avançou ao ponto que o surgimento de um estado federal europeu pôde ser discernido. A questão de como a Europa deveria se desenvolver em termos constitucionais está sendo questionada cada vez mais frequentemente. Esta evolução é refletida pela discussão – tanto pública quanto na literatura especializada – sobre uma constituição européia em que vários líderes políticos e peritos de direito constitucional e europeu têm se ocupado. A adoção pelo Conselho Europeu, em Nice, em dezembro de 2000, da Carta de Direitos Fundamentais tem levado adiante esta discussão. Desde que a Comunidade começou a caminhar para uma união política, tem estado claro que ela teve que agir não só em termos de política econômica e de comércio, mas também em campos de política tradicionais, como política exterior e de segurança, política interior e política financeira e monetária.

Este desenvolvimento já está em um estágio bastante avançado, refletido especificamente pelos seguintes itens:

- Política Comum Exterior e de Segurança,
- determinação gradual de uma política de defesa comum,
- criação de uma área de liberdade, segurança e justiça, incluindo, por exemplo, cooperação judicial em questões civis, e cooperação policial e jurídica em questões criminais,
- união econômica e monetária, com a moeda comum Euro,
- desenvolvimento de uma política social comum.

Pode-se então dizer seguramente que a cooperação europeia já inclui áreas centrais da identidade nacional.

Do ponto de vista alemão, o único desenvolvimento lógico e possível em termos constitucionais é um movimento em direção a um estado federal europeu. Este é o único modo de conviver com as particularidades culturais, econômicas e sociais e a diversidade das nações. Por outro lado, não é concebível transformar a Comunidade em uma Europa centralista, uma visão que não é de fato apoiada por ninguém. Então, aqueles que (ainda) se objetam ao desenvolvimento de uma Europa federal não discutem se a Europa deveria ser um estado centralista ou um estado federal, mas, compreensivelmente, sobre se o desenvolvimento em direção a uma união política também deva ser levado adiante em termos constitucionais. Provavelmente continua sendo razoável, em um futuro previsível, promover o desenvolvimento europeu passo a passo, como defendido por Jean Monnet, sem ter em mente o esquema para o estado final. Por outro lado, não devemos ignorar que as questões relativas à União Europeia estão ficando cada vez mais urgentes, como refletido pelas deliberações relativas à estrutura institucional da Comunidade nos Conselhos Europeus de Amsterdã e Nice.