

O Federalismo Alemão e o Modelo das Cidades-Estado

Uma abordagem político-jurídica da história e do desenvolvimento do princípio estruturante alemão com enfoque especial nas cidades-Estado

ISABELLE SCHAAL
LISA GALVAGNO

RESUMO

■ No presente artigo, é apresentada a concepção do federalismo alemão, levando-se em consideração, de maneira especial, a posição ocupada pelas cidades-Estado no âmbito desse princípio estrutural. Visando a uma compreensão da atual estrutura jurídica do federalismo, a primeira parte do texto explora a evolução histórica desse sistema na República Federal da Alemanha. A segunda parte está voltada para o surgimento das cidades-Estado em geral e para o desenvolvimento das cidades-Estado alemãs em particular, bem como para os desafios específicos enfrentados por elas. No tocante às relações financeiras entre a Federação (*Bund*) e os estados federados (*Länder*), este texto toma por base dados disponibilizados no final de abril de 2017. Em junho deste mesmo ano, as relações financeiras em questão foram submetidas a uma reforma, de modo que a partir do ano de 2020 entrará em vigor um novo sistema de compensações.

ABSTRACT

■ The following article presents the German idea of federalism especially considering the city-states within this structural principle. For a better understanding of the current legal structure of federalism, in the first part of the text we deal with the historical development of this system in the Federal Republic of Germany. The second part is devoted to the emergence of city-states in general and the development of the German city-states in particular, as well as the

specific challenges that they face. Finally, the last section of this article discusses the special position of the German city-states within Germany's federal system. Regarding the financial relationship between the German federal level (*Bund*) and the states (*Länder*), this text refers to data collected at the end of April 2017. In June of the same year, these financial relationships were reformed so that a different compensation system will come into effect from 2020 onwards.

I. INTRODUÇÃO

■ A República Federal da Alemanha é um Estado federal dividido em 16 estados federados. Essa divisão em estados federados rege-se pela chamada cláusula pétreia ou cláusula de eternidade¹ do Art. 79 III da Lei Fundamental Alemã (GG²), segundo a qual sempre será inadmissível uma alteração constitucional que tenha por fim abolir esse princípio estruturante. Por conseguinte, o federalismo é uma componente básica da organização estatal na Alemanha. No preâmbulo da Lei Fundamental Alemã, são mencionados os nomes dos diversos estados federados. A partir da Reunificação Alemã ocorrida no ano de 1990, a República Federal da Alemanha passou a ser composta por 16 estados federados, dos quais 13 são estados ditos territoriais e três, cidades-Estado. Estados territoriais são, nesse caso, todos os estados federados que se encontram divididos em diferentes corporações regionais ou municípios (*Gemeinden* em alemão), os quais, no tocante às competências e à organização, gozam de um elevado grau de autonomia perante o estado federado (*Bundesland* em alemão) a que pertencem³. Em contrapartida, as cidades-Estado não possuem esse tipo de divisão político-administrativa: elas próprias são uma entidade territorial político-administrativa de natureza municipal⁴. Essa noção de cidades-Estado diz respeito aos estados de Bremen, Hamburgo e Berlim.

Não se pode negar que o federalismo e sua eficácia sempre voltam a ocupar um lugar de destaque nos debates políticos na Alemanha. Paralelamente às relações entre a Federação e os governos estaduais, sempre voltam a surgir questões relacionadas à

-
- 1 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht, Heidelberg, Munique, item 471.
 - 2 N. do trad.: Lei Fundamental (Alemã) é a tradução de *Grundgesetz* (sigla: GG), termo com que se designa a Constituição Federal da República Federal da Alemanha, que foi promulgada em 23/05/1949 e entrou em vigor em 24/05/1949.
 - 3 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012: Das Recht der Berliner Verwaltung unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3ªed. Heidelberg, item 7.
 - 4 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 7.

reestruturação dos estados⁵. Nesse contexto, as cidades-Estado, por exemplo, surgem no foco central dos debates sobre uma reestruturação que venha a envolver os estados.

Neste artigo, pretendemos mostrar de maneira um tantopormenorizada como se deu a formação das três cidades-Estado – Berlim, Bremen e Hamburgo – e que importância elas assumem no emaranhado do federalismo alemão. Em primeiro lugar, nossa atenção estará voltada para o federalismo na Alemanha de modo geral. Além de dados históricos sobre sua gênese, também tentaremos explicar, com riqueza de detalhes, seu desenvolvimento no momento atual. Em seguida, nosso foco estará voltado para as cidades-Estado. Após traçarmos um panorama das cidades-Estado no contexto da história mundial, discorreremos sobre o surgimento das cidades-Estado alemãs no contexto geral. Devido ao reduzido espaço disponível para este artigo, renunciaremos à tentativa de explicar o surgimento de cada uma das cidades-Estado separadamente. Em seguida, nosso olhar se voltará para a posição especial ocupada pelas cidades-Estado no seio do federalismo, notadamente no tocante ao sistema de compensações financeiras entre os estados federados, para então apresentarmos nossas considerações finais sobre os debates sempre recorrentes em torno do federalismo alemão.

2. FEDERALISMO NA ALEMANHA

■ Como já observamos acima, o federalismo, conforme rezam o preâmbulo da GG e o Art. 20 I da GG, é um dos princípios que servem de base para a República Federal da Alemanha. Mas o que se esconde por trás do termo federalismo? Como surgiu o federalismo na Alemanha e como ele se apresenta hoje? Essas são as questões que pretendemos esclarecer a seguir.

2.1 História do federalismo alemão

■ Segundo Loewenstein, “quem quiser estudar o federalismo em seus últimos requintes (...)” terá de “ater-se ao exemplo da Alemanha, que já o pratica há séculos”⁶. Poder-se-ia afirmar, de fato, que a forma de Estado atualmente existente na Alemanha é resultante de circunstâncias históricas⁷.

5 Um conhecido porta-voz dessa ideia, que sempre volta a defender a reestruturação e a fusão de alguns estados federados é, por exemplo, Hans-Jürgen Papier, ex-Presidente do Tribunal Constitucional Alemão.

6 LOEWENSTEIN, KARL, 2000: *Verfassungslehre*, 4ª ed. Tübingen, p. 318.

7 Conforme DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 471.

Não obstante, a ideia federal é um tanto mais velha que o Estado alemão. Os primeiros passos foram dados ainda na antiga Grécia, quando já existiam diversas ligas de diferentes cidades-Estado que tinham como fim específico a garantia de algumas liberdades.⁸ O primeiro Estado federal que, de acordo com nosso entendimento moderno, merece receber essa designação surgiu com a fundação dos Estados Unidos da América.⁹ Todavia, não se pode comparar esse fato com o desenvolvimento ocorrido na Alemanha. A tradição federativa alemã remonta ao Sacro Império Romano da Nação Germânica, desde então, sempre foi uma ideia presente no caminho que conduziu à fundação da atual República Federal da Alemanha.¹⁰ As estruturas federais criadas ao longo dos séculos abrangiam desde a Liga de Estados até o Estado federal, embora os modelos fossem muito distintos uns dos outros.¹¹

Desde a Idade Média, as regiões alemãs encontravam-se divididas entre os chamados príncipes-eleitores, que tinham a incumbência de eleger o imperador.¹² Durante o Sacro Império Romano da Nação Germânica já se podiam reconhecer estruturas federais, se tomarmos como exemplo a Liga Hanseática alemã.¹³ Um marco decisivo na configuração de elementos federais foi a Paz de Vestfália firmada no ano de 1648: a partir desse ponto o imperador dependia, no tocante a assuntos importantes que concerniam ao Império, primeiramente do consentimento do Parlamento.¹⁴ Para aqueles que mantinham um assento no Parlamento (os chamados estados imperiais), seu domínio territorial continuava a ser reconhecido, o que significava um deslocamento de poder justamente para aqueles senhores feudais; com a continuação, isso resultou em que os estados territoriais de grande porte fossem ficando cada vez mais livres da influência do Império.¹⁵

8 HÄRTEL, INES, 2012: *Handbuch des Föderalismus- Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Band 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Heidelberg, Berlim, item 3.

9 DEUERLEIN, ERNST, 1972: *Föderalismus: die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München, p. 47ss.

10 ISSENSEE, JOSEF/ KIRCHHOF, PAUL, 2003: *Handbuch des Staatsrechts*, 3ª ed., Heidelberg, Hamburgo, § 126, item 10; cf. Também o ensaio de GRZESZICK, in: *Handbuch des Föderalismus*, § 2.

11 KIMMINICH, in: KIRCHHOFF/ISSENSEE, HStR, vol. 1, § 26, item 4.

12 HÄRTEL, INES, 2012: item 13.

13 KIMMINICH, OTTO, 1992: *Deutschland und Europa: historische Grundlagen*, Berlim, p. 2.

14 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: *Handbuch des Föderalismus*, § 2, itens 7, 8.

15 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: *Handbuch des Föderalismus*, § 2, item 8, 21.

No ano de 1806, o desfecho das Guerras Napoleônicas trouxe uma reorganização das regiões alemãs.¹⁶ Dezesesseis príncipes foram signatários, juntamente com Napoleão, do Ato de Criação da Confederação do Reno, fundando, assim, a chamada Liga Renana.¹⁷ Também aí, ideias federais tornaram-se realidade: de acordo com os Art. 4 e 26 do Ato de Criação da Confederação Renana, os territórios eram formalmente soberanos, ainda que estivessem sob o protetorado da França¹⁸. Por conseguinte, esse ato resultou em uma fusão de Estados que se caracterizava, antes de mais nada, por sua distensão.¹⁹

Após o fim da dominação francesa no ano de 1813, também desmoronou a Confederação Renana, e mais uma vez se tornou necessário um reordenamento da Europa, o qual acabou sendo decidido no Congresso de Viena em 1814/1815.²⁰ Novamente foi criada uma confederação dos mais diferentes pequenos Estados alemães, a chamada Confederação Germânica.²¹ Em conformidade com o Art. 2 do Ato Final de Viena promulgado em 1820, tal Confederação era concebida como uma comunidade de Estados independentes entre si, mas que, em relação aos países estrangeiros, se apresentavam como uma única potência aliada do ponto de vista político. Essas palavras em geral são interpretadas com o sentido de que também aqui se tratava de uma confederação caracterizada por uma certa frouxidão, que devia ser qualificada como Confederação de Estados.²² Neste caso específico, a meta era de cunho restaurador: as estruturas monárquicas deveriam ser mantidas para se evitar que a consciência nacionalista fortalecida se manifestasse como um esforço que levasse à constituição de um Estado-nação.²³ Tentou-se mitigar a influência do poder federal,²⁴ resultando em um enorme aumento da importância do Direito Constitucional estadual.²⁵ Estados como Schaumburg-Lippe (1816), Saxônia-Weimar-Eisenach (1816), Baviera e Baden (1818), bem como Württemberg (1819) promulgaram suas próprias constituições

16 HOLSTE, HEIKO, 2002: Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933), Berlim, p. 51.

17 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 30.

18 HOLSTE, HEIKO, 2002: p. 51; STERN, KLAUS, 2000: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Munique, p. 178ss.

19 HOLSTE, HEIKO, 2002: S. 58s.

20 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 40s.

21 *Ibid.*

22 HUBER, ERNST RUDOLF, 1995: Deutsche Verfassungsgeschichte Reform und Restauration, Stuttgart; p. 668; STERN, KLAUS, 2000, p. 193.

23 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 54.

24 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 46.

25 KLOEPFER, MICHAEL: Staatsrecht kompakt: Grundrecht- Staatsorganisationsrecht- Bezüge zum Völker und Europarecht, 1ª ed., Baden-Baden, item 15.

progressistas.²⁶ Diante do exposto, a Confederação Germânica, se fizermos essa retrospectiva, deve ser considerada a primeira confederação moderna de estados alemães.²⁷ Entretanto, não se logrou reprimir o movimento nacionalista. Aqueles estados estavam fadados à dissolução da Confederação Germânica, voltando a dar espaço a vários estados nãnicos.²⁸ A revolução de 1848/1849 visava a pôr termo ao particularismo.²⁹ Com a constituição promulgada na Igreja de São Paulo³⁰, fez-se a tentativa de erguer um Estado-nação liberal e democrático.³¹ Essa Carta Magna previa, para a Alemanha, um Estado confederado que se apresentasse de forma unificada perante os outros Estados do mundo, cabendo a cada um dos estados-membros da Federação fundamentalmente a aplicação das leis.³² Em última análise, tratava-se de um pacto entre o anseio por um Estado-nação e o reconhecimento das estruturas particulares estabelecidas no território.³³ Por fim, pairava por sobre a Constituição da Igreja de São Paulo um Estado Federal unitário.³⁴

Após o fracasso da Revolução³⁵, primeiramente foi reativada a Confederação Germânica.³⁶ Pouco tempo depois, em 1866, ocorreu a Guerra Austro-Prussiana que, uma vez terminada, deu origem, por iniciativa da Prússia, à criação da Confederação da Alemanha do Norte, constituída por 17 estados.³⁷ A Constituição Federal acordada no dia 16/4/1867 recorria a elementos tanto da Constituição da Igreja de São Paulo quanto do Ato da Confederação Germânica³⁸, conferindo caráter de Estado à Confederação da Alemanha do Norte.³⁹ Desse modo, pela primeira vez passava a existir, além dos diversos estados separadamente, um Estado unido, de forma que aqui se podia falar de um Estado Federal.⁴⁰ Contudo, tam-

26 *Ibid.*

27 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 47.

28 HÄRTEL, INES, 2012, item 14.

29 *Ibid.*

30 N. T.: Essa Carta Magna imperial alemã também ficou conhecida como Constituição de Frankfurt.

31 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 78.

32 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 61.

33 HOLSTE, HEIKO, 2002: S. 54; NIPPERDEY, THOMAS, 1986: Nachdenken über die deutsche Geschichte, 2ª ed., Munique, p. 75.

34 DEUERLEIN, ERNST, 1972, p. 86; NIPPERDEY, THOMAS, 1986, p. 75; HOLSTE. Der deutsche Bundesstaat im Wandeln, p. 93.

35 Conferir a esse respeito, KLOEPFER, MICHAEL, item 16; Pauly, in: Issensee/Kirchhoff, HbStR, § 3, item 19 ss, 43ss.

36 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 71.

37 *Ibid.*

38 HOLSTE, HEIKO, 2002, S. 115.

39 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 72.

40 DEUERLEIN, ERNST, 1972: S. 131ss.; HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 118ss.

bém aqui o federalismo se encontrava sob o signo de uma outra meta maior: o princípio monárquico deveria ser preservado nos estados federados para se garantir a hegemonia da Prússia.⁴¹

Todavia, a Confederação da Alemanha do Norte foi um passo decisivo no caminho que levou ao Estado-nação alemão. Teve um efeito simbólico como etapa das guerras de unificação. Com seu término em 1871, foi criado o Império Alemão, que adotou amplamente o conteúdo da Constituição da Confederação da Alemanha do Norte.⁴² Tanto o próprio império quanto os estados-membros possuíam caráter de Estado.⁴³ Embora o federalismo não estivesse estabelecido expressamente na Constituição, seu significado era implícito nas diversas disposições constitucionais. Aos estados-membros, cabia inclusive o exercício da administração direta⁴⁴, além de terem direito de veto e de iniciativa legislativa⁴⁵; o Estado Federal, por seu turno, dependia financeiramente dos estados federados.⁴⁶

Após a Primeira Guerra Mundial, mais uma vez a Alemanha se viu confrontada com a questão do ordenamento territorial. A subsequente Constituição de Weimar também foi promulgada na encruzilhada entre o anseio por um Estado-nação e pela existência de estados com características federais.⁴⁷ Assim como ocorreu com suas antecessoras, a solução encontrada na Constituição de Weimar foi, por assim dizer, um acordo: foi a primeira Carta Magna a renunciar às diferentes nações estaduais, ao falar, em seu texto, do “povo alemão”.⁴⁸ Não obstante, em conformidade com seu Art. 2, a Constituição de Weimar (WRV) atinha-se a estruturas federais: a totalidade do Império era constituída pelos estados e pelo próprio Império, e o Poder Estatal era exercido por ambos, em conformidade com o Art. 5 da WRV. A soberania era questão atinente ao Império.⁴⁹ Pela primeira vez também se atribuía aos estados uma possibilidade de proteção jurídica através do Art. 19 da WRV.⁵⁰ Desse modo, aquela Constituição estabelecia uma nova espécie de Estado Federal: pela primeira vez esse tipo de Estado estava a serviço da

41 GRZESZICK, BERND, 2012, in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 73.

42 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 74.

43 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 75.

44 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, itens 74, 78.

45 DEUERLEIN, ERNST, 1972, p. 140.

46 *Ibid.*

47 Vgl. GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 85; STURM, ROLAND, 2001: Föderalismus in Deutschland, Opladen, p. 20s.

48 Preâmbulo da Constituição Imperial de Weimar.

49 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: Handbuch des Föderalismus, § 2, item 90.

50 HOLSTE, HEIKO, 2002, p. 496ss.

garantia do Estado de direito e da separação dos poderes.⁵¹ Mas essas conquistas tornar-se-iam inúteis com a tomada do poder por parte dos nacional-socialistas no ano de 1933. Mediante a Lei sobre a Reestruturação do Império, de 1934, os estados foram abolidos.⁵² Antes disso, leis promulgadas em março e abril de 1933 submeteram os estados a uma ampla uniformização, provocando a eliminação da estrutura federal tradicional da Alemanha e a instalação de um Estado único totalitário.⁵³ No entanto, as raízes do espírito federal na Alemanha eram e permaneceram muito profundas, como mostrou a reconstrução da soberania estatal em 1945, que primeiramente ocorreu nos estados.⁵⁴

Com base nesses dados, pode-se afirmar, de modo resumido, que certamente se pode concordar com a tese de Loewenstein. O federalismo goza de longa tradição na Alemanha e surgiu, ao longo dos séculos, em diversas formas e variantes, em diversos contextos e como base para diferentes objetivos. A estrutura existente nos dias de hoje, que se baseia na Federação e nos estados federados, há muito tempo se encontra consolidada, além de mostrar o elemento regional: interessa também possibilitar uma “integração” em estruturas regionais específicas e com características históricas,⁵⁵ assim como criar espaço para especificidades e peculiaridades regionais, o que ganha especial relevância no âmbito das cidades-Estado. A solução encontrada reflete muito bem o embate do século XIX entre a manutenção dessas especificidades e a necessidade de um Estado-nação unificado. Com isso, a divisa então é voltar-se para as formulações adotadas pela Conferência de Herrenchiemsee⁵⁶ em 1949.

51 WEBER, WERNER, 1970: *Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem*, Berlin, p. 11 e p. 63.

52 GRZESZICK, BERND, 2012 in: HÄRTEL, INES: *Handbuch des Föderalismus*, § 2, item 110.

53 OETER, STEPHAN, 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*, Tübingen, p. 99f.; KOTULLA, MICHAEL, 2008: *Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Alten Reich bis Weimar (1495- 1934)*, Berlin, Heidelberg, item 2431.

54 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014: item 471.

55 HÄRTEL, INES, 2012, item 11.

56 * N. T.: Durante a Conferência de Herrenchiemsee, realizada entre os dias 10 e 23 de agosto de 1948 na ilha de Herrenchiemsee, localizada no estado alemão da Baviera, especialistas enviados pelos estados federados alemães das zonas de ocupação sob o controle britânico, francês e norte-americano reuniram-se para discutir a primeira versão do projeto de constituição para o futuro Estado federal alemão-ocidental que seria constituído sob a designação de República Federal da Alemanha.

2.2 Federalismo atualmente na Alemanha

■ Como princípio estrutural, o federalismo descreve a organização estatal composta de estados-membros e da Federação, formada através da união dos estados. É entendido como organização territorial do governo político em que no mínimo duas esferas distintas dispõem de competências decisórias originárias e estão envolvidas nos procedimentos visando a alterar as competências decisórias. Distinguem-se aí dois tipos básicos de federalismo: o federalismo dual, também chamado de federalismo isolacionista, e o federalismo funcional (também chamado de federalismo executivo ou cooperativo). O primeiro descreve a diferenciação funcional de acordo com os âmbitos políticos. Os Estados Unidos da América pertencem a esse tipo de federalismo.⁵⁷ A República Federal da Alemanha, por seu turno, tem as características do segundo tipo, no qual a diferenciação funcional se dá por tipos de competências. Na prática, isso significa que a legislação e a administração pública não são entendidos como se fossem separados entre si nos níveis federal e estadual; ao contrário, esses dois níveis políticos atuam com base na cooperação e na parceria. Por conseguinte, a soberania e o poder estatal são divididos entre o Estado Federal e seus estados-membros.⁵⁸

“Em sua totalidade, os estados federados possuem atributos oriundos do caráter federal: um governo autônomo com uma administração estadual própria, um parlamento estadual e uma jurisdição constitucional própria. Aqui também se manifesta uma marca do Estado representado pela República Federal da Alemanha: divisão de poder em vez de concentração de poder.”⁵⁹

O Art. 20 I da GG reza que a Alemanha é um “Estado Federal democrático e social”. Expresso de um modo genérico, um “Estado federal é um Estado composto de estados”.⁶⁰ “Ele é formado pelo Estado unitário (Federação) e pelos diversos estados-membros (estados), que, ao contrário do que ocorre na Confederação de Estados, são autônomos, mas não soberanos.”⁶¹ A Federação descreve a unidade superior que tem uma ação integradora e preserva simultaneamente a autonomia

57 RUDZIO, WOLFGANG, ⁸2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, p. 317.

58 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 7.

59 SCHMIDT, MANFRED G., ³2016: Das politische System Deutschlands, München, p. 82

60 KLOEPFER, MICHAEL, item 50.

61 KLOEPFER, MICHAEL, item 50.

e a diversidade do nível subordinado.⁶² Ambos os níveis são interdependentes, já que as áreas de competências encontram-se divididas entre eles⁶³. Não se pode pensar em uma mera coexistência de ambas as esferas; bem mais que isso, é preciso que haja cooperação e coordenação entre elas.

Mais um indício do caráter estatal apresentado pelos estados federados reside na existência de símbolos estatais próprios, tais como brasões, bandeiras e, em alguns casos, até mesmo hinos que os representam em seus contatos com o mundo exterior.⁶⁴ O caráter estatal dos estados federados encontra-se amparado na disposição sobre a preservação da existência dos direitos adquiridos pelos estados federados, como assinala o Art. 79 II da GG; isso não quer dizer, todavia, que a existência de determinados estados estaria preservada. O Art. 99 da GG prevê expressamente a possibilidade de uma reestruturação, donde se pode concluir que somente está garantida a divisão em Federação e estados federados, e, consequentemente, o federalismo.⁶⁵ De modo mais claro, o Art. 79 III da GG salvaguarda o caráter estatal na medida em que não é lícito que os estados federados sejam rebaixados a meras unidades administrativas. É imperativo que sempre lhes seja atribuído um núcleo de competências próprias inatacáveis.⁶⁶

A autonomia constitucional dos estados federados também é uma característica elementar do ordenamento federal e descreve a competência de um detentor de poder federal em produzir uma constituição estadual.⁶⁷ Tal detentor não tem, em sua atividade constituinte, plena liberdade; ao invés disso, de acordo com o Art. 28 I 1 da GG, precisa respeitar determinadas recomendações da Lei Fundamental Alemã. Espera-se um teor mínimo de homogeneidade, e não que reine a uniformidade em todos os estados federados.⁶⁸ De acordo com essa concepção, cada Constituição estadual terá de realizar os princípios do Estado de direito democrático, republicano e social, de modo que, à guisa de exemplo, não seria possível voltar a estabelecer estruturas monárquicas em um estado federado alemão qualquer.⁶⁹ Como não se exige nenhuma uniformidade, os estados federados não estão, porém, impedidos de realizarem esses princípios autono-

62 HÄRTEL, INES, 2012, item 8.

63 HÄRTEL, INES, 2012, item 9.

64 KLOEPFER, MICHAEL, item 60.

65 KLOEPFER, MICHAEL, item 52; DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 479.

66 Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), 34, 9 (19s.)

67 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 478.

68 Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1959, 1171 (1171).

69 No tocante ao conceito de “república”, comparar KLOEPFER, MICHAEL, item 48.

mente.⁷⁰ Isso pode ser ilustrado, tomando-se como exemplos elementos plebiscitários: enquanto na esfera federal somente estão previstas formas da democracia representativa indireta, na esfera estadual é totalmente admissível a introdução de elementos da democracia direta.⁷¹

Na Alemanha, o federalismo é o esforço envidado para se encontrar um meio termo entre um Estado demasiadamente forte, que praticamente não concede liberdades, e um mero Estado vigilante que deixa de atender à segurança.⁷² O objetivo de uma estrutura federal é criar espaços livres, viabilizar o controle mútuo das instituições estatais através do poder e da responsabilidade compartilhados, assim como, *last but not least*, promover a participação e a divisão de tarefas com cada um dos membros envolvidos.⁷³ O federalismo procura criar liberdade através da organização.⁷⁴ Um outro importante elemento do federalismo moderno é o princípio da fidelidade federal. Originariamente, a ideia de fidelidade às alianças e aos contratos no seio do Estado Federal surgiu na Constituição do Império Alemão de 1871, que é considerada a base do conceito atual de fidelidade federal.⁷⁵ Essa fidelidade é lida diretamente a partir do princípio do Estado Federal como um princípio constitucional que não está registrado na forma escrita.⁷⁶ Em relação ao conteúdo, ela garante o comprometimento recíproco de que a Federação e os estados federados, respectivamente, se comportarão de maneira “amigável à Federação” e “amigável aos estados federados”.⁷⁷ Isso implica a obrigação de respeito perante os interesses de outros detentores do poder estatal, obrigação essa que, em determinadas circunstâncias, também poderá surgir sob a forma de obrigação a prestar ajuda ou a pôr em prática a cooperação.⁷⁸ É importante ressaltar que isso permite coibir, sobremaneira, o exercício abusivo das competências⁷⁹,

70 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 478.

71 Comparar, sobre esse assunto, ThürVerfGH, LKV [Tribunal Constitucional do estado da Turíngia / Revista Estadual e Municipal] 2002, p. 83 (90ss.).

72 HÄRTEL, INES, 2012, item 1.

73 HÄRTEL, INES, 2012, item 1.

74 HÄRTEL, INES, 2012, item 8.

75 BAUER, HARTMUT, 1992: Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen, p. 39ss.

76 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 494.

77 Para maiores detalhes sobre esse tema, v. Coleção de decisões do Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE), NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1961, 547 (551).

78 KLOEPFER, MICHAEL, item 65.

79 Tribunal Constitucional Alemão (BVerfG) / Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ / Nova Revista de Direito Administrativo) 1990, 955 (958).

fazendo com que o princípio da fidelidade federal possa atuar como uma barreira de competência⁸⁰.

Ademais, essa manifestação do federalismo também gera impacto sobre o setor de legislação, que é regulado através das matérias legislativas estabelecidas na Lei Fundamental Alemã. Ali se podem distinguir quatro tipos diferentes de matérias legislativas:

- *Matérias de legislação exclusivas da Federação*: a competência legislativa cabe à Federação. As áreas que competem à competência legislativa da Federação são listadas no Art. 73 da GG. Delas fazem parte, a título de exemplo, a regulamentação de assuntos exteriores, bem como a defesa e a proteção da população civil, a nacionalidade, as questões aduaneiras e a moeda nacional.
- *Matérias de legislação exclusivas dos estados federados*: em princípio, aqui se aplica o Art. 70 da GG, segundo o qual os estados federados são responsáveis sempre que a GG não conferir explicitamente à Federação uma determinada competência (como ocorre, por exemplo, no Art. 73 da GG). Dentre as matérias incluídas neste tópico, citem-se, como ilustração, aquelas relativas à educação, cultura, polícia, impressão, TV e rádio, assim como ao ensino superior.
- *Legislação concorrente*: de acordo com o Art. 72 § 1 da GG, “os estados federados estão autorizados a legislar, enquanto e na medida em que a Federação não tenha feito uso, com base em lei, de sua competência legislativa.” Ainda que a Federação tenha feito uso de sua competência legislativa, os estados podem adotar, todavia, regulamentos distintos. Não obstante, isso somente é válido para leis nas áreas de competências listadas no Art. 72 § 3 da GG. Fazem parte das matérias concorrentes, dentre outras, as seguintes áreas: trânsito, direito do trabalho e também temas do setor social.

Para uma parte da legislação concorrente, vale a chamada Cláusula de Necessidade (Art. 71 § 2), segundo a qual a Federação tem o direito de legislação “se e na medida em que, no interesse de toda a coletividade federal, a produção de iguais condições de vida no território federal ou a manutenção da unidade jurídica e econômica exigirem uma regulamentação federal”.

80 DEGENHART, CHRISTOPH, 2014, item 496.

- *Tarefas comunitárias (em conformidade com o Art. 91a § 1 da GG):* Aqui são descritas todas aquelas competências em que a Federação atua “na realização de tarefas dos estados federados, quando tais tarefas são importantes para a coletividade, e a atuação da Federação é necessária para a melhoria das condições de vida.” Esse dispositivo é válido no âmbito da melhoria de estruturas econômicas regionais, da estrutura agrária e da proteção da área costeira.

Além disso, também cabe aos estados federados exercer uma influência especialmente grande sobre a legislação federal através do Conselho Federal (*Bundesrat*).⁸¹ Mediante o Conselho Federal, “os estados federados participam da legislação e da administração da Federação e de matérias da União Europeia”.⁸² A intensidade com que eles podem exercer sua participação depende, contudo, do tipo de lei a ser votada. Aqui se podem distinguir três tipos diferentes:

- *Emenda constitucional:* uma emenda constitucional carece de uma maioria de dois terços tanto no Parlamento Alemão (*Bundestag*) quanto no Conselho Alemão, como prevê o Art. 79 da GG. Nesse caso, o Conselho Alemão atua como *veto player*, ou seja, como ator com poder de veto, pois para uma emenda constitucional é necessário seu consentimento expresso.
- *Lei de acordo consensual:* em se tratando de leis de acordo consensual, o Conselho Alemão está munido de uma função de veto. Isso significa que nessas leis o Conselho Alemão precisará dar seu consentimento com a maioria dos votos. Se isto não ocorrer, o projeto de lei fracassará. Necessitam obrigatoriamente desse consentimento aquelas leis federais que concernam à estrutura básica federal ou aos direitos de soberania dos estados federados.
- *Lei de objeção:* no caso das chamadas leis de objeção⁸³, o Conselho Federal não tem a mínima influência sobre a legislação federal. Aqui, os representan-

81 Na Lei Fundamental Alemã, o Conselho Federal e suas competências estão descritos nos Artigos 50 a 53. [N. T.: Segundo o Art. 51 da GG, o Conselho Federal “é formado por membros dos governos dos Estados, e estes os nomeiam e exoneram. Outros membros dos seus respectivos governos podem atuar como suplentes.” Guardadas as devidas proporções, o Conselho Federal Alemão corresponde, no Brasil, à posição ocupado pelo Senado.]

82 Art. 50 da GG.

83 N. T.: O Art. 77 § 3 e 4 da GG prevê: “(3) Tratando-se de uma lei que não necessite de aprovação pelo Conselho Federal, este órgão poderá, uma vez concluído o processo segundo o §2, manifestar sua objeção à lei aprovada pelo Parlamento Federal, dentro do prazo de duas sema-

tes dos estados apenas podem manifestar sua objeção e apelar junto à chamada Comissão de Medação.

3. HISTÓRIA DAS CIDADES-ESTADO

3.1 Surgimento de cidades-Estado

■ Nas considerações históricas sobre este tema, a origem das primeiras cidades-Estado pode ser datada em 5.200 anos antes do momento em que atualmente vivemos. Graças à lucrativa atividade agrícola às margens do Rio Eufrates, houve um aumento da densidade demográfica em algumas aldeias da Mesopotâmia.⁸⁴ Devido a seu tamanho, elas foram adquirindo uma influência crescente na região e apresentaram um desenvolvimento tão expressivo que deram origem às primeiras cidades-Estado. Essa forma histórica de Estado logo se disseminaria rapidamente, estabelecendo-se também na Grécia, onde se originou o conceito clássico de cidade-Estado, a chamada pólis.⁸⁵ Esse termo deve ser entendido tanto sob o aspecto político-jurídico quanto no sentido da geografia dos povoamentos, ressaltando-se que ambos os fatores estão intimamente interligados.⁸⁶ Um elemento característico da pólis grega era sua autonomia política, que foi idealizada por Aristóteles e Platão. “A pólis surge aqui [...] como uma associação de indivíduos, caracterizada por sua autonomia em relação às políticas interna e externa, e constituída de cidadãos livres, ligados por um ordenamento jurídico comum, que viviam juntos em uma área visualizável com uma concentração mais ou menos urbana.”⁸⁷ Além da Mesopotâmia e da Grécia, algumas cidades-Estado também se desenvolveram na Itália e na América Central.

nas. O prazo de objeção começa, no caso previsto no §2, última frase, com o recebimento da nova resolução tomada pelo Parlamento Federal, em todos os outros casos, com a recepção da comunicação do presidente da comissão prevista no §2, de que o projeto está concluído perante a comissão. (4) Se a objeção for aprovada por maioria dos votos do Conselho Federal, poderá ser rejeitada por decisão da maioria dos membros do Parlamento Federal. Se o Conselho Federal tiver aprovado a objeção com uma maioria de pelo menos dois terços dos seus votos, a rejeição pelo Parlamento Federal requer uma maioria de dois terços com um quórum que VII. A Legislação da Federação 69 componha, pelo menos, a maioria dos membros do Parlamento Federal.” (Tradutor deste trecho da GG: Assis Mendonça).

84 Citem-se como exemplos Uruk, Ur e Lagash.

85 Πόλις / pólis = palavra do grego antigo com o sentido de cidade/Estado.

86 FUNKE, PETER, 2004: Städtische Welten in der griechischen Antike, in: JOHANEK, P./POST, F.J.: Vielerlei Städte. Der Stadtbegriff, 91-105, cf. p. 94

87 FUNKE, PETER, 2004, p. 95.

3.2 Surgimento das cidades-Estado alemãs

■ A história das cidades-Estado alemãs inicia-se na Idade Média com a manutenção da liberdade e autonomia comunal. “Não se pode partir de um tipo de cidade livre definido de maneira exata e atemporal.”⁸⁸ Primeiramente, as cidades livres estiveram submetidas a um domínio episcopal até lograram libertar-se por volta do século XIII. A partir dessa época, não mais eram obrigadas a pagar o imposto anual, tampouco seus bens estavam sujeitos à penhora por parte do rei, além de usufruírem de uma maior margem de ação política. Dentre essas cidades livres da Idade Média, encontravam-se Bremen e Hamburgo.⁸⁹ Com o Congresso de Viena, realizado em 1815, foi fundada a Confederação Germânica, da qual faziam parte quatro cidades-Estado: Bremen, Frankfurt sobre o Meno, Lübeck e Hamburgo.

Àquela época, remontando-se à tradição das cidades imperiais livres do Sacro Império Romano da Nação Germânica, do qual Hamburgo e Bremen fizeram parte, considerava-se essencial que a área do Estado se restringisse à área de uma cidade⁹⁰, e que as cidades possuíssem imediatidade imperial, ou seja, desfrutassem de autonomia perante o imperador.⁹¹ Atualmente, a definição desse termo é entendida como cidades-Estado em sentido lato, pois se trata de um conceito que somente diz respeito a assuntos relativos à organização jurídica estatal, não considerando nenhum dos temas ligados à organização interna das entidades territoriais político-administrativas⁹².

No ano de 1866, com a incorporação de Frankfurt sobre o Meno à Prússia, essa cidade voltou a perder sua autonomia na qualidade de Estado. Lübeck somente deixaria de ter esse *status* com a adoção da Lei sobre a Grande Hamburgo e outros ajustes territoriais (também conhecida como Lei da Grande Hamburgo), datada de 26 de janeiro de 1937. Na esteira desse acontecimento, Lübeck foi incorporada ao estado territorial de Schleswig-Holstein, deixando de fazer jus, a partir dessa data, a sua antiga autonomia territorial que já contava 711 anos.⁹³

88 FAHLBUSCH, F.B., 1989: Freie Städte, in: Lexikon des Mittelalters, Band IV, p. 895.

89 *Ibid.*

90 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 8.

91 DEUTELMOSER, ANNA, 2000: Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, p. 25.

92 DEUTELMOSER, ANNA, 2000, p. 27.

93 SCHARF, ALEXANDER, 1971: Schleswig-Holstein, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart, 585-605, aqui: p. 603.

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que novamente houve mudanças em relação à organização das cidades-Estado. Hamburgo e Bremen voltaram a ser transformadas em cidades livres, ficando primeiramente submetidas ao controle dos aliados britânicos e norte-americanos, até serem integradas como estados na recém-criada República Federal da Alemanha.⁹⁴ “Sob o aspecto constitucional, os antigos estados do Império ainda continuavam a existir no dia 5 de junho de 1945, momento em que os aliados assumiram todo o poder estatal na Alemanha.”⁹⁵ Tal fato pode ser assim explicado: embora o governo do regime nacional-socialista tenha privado os estados das competências constitucionais de que antes gozavam, nunca as aboliu formalmente. Isso permitiu que os aliados, ao realizarem a reestruturação da Alemanha, lançassem mão das estruturas existentes.

Na zona de ocupação americana, seguia-se a abordagem de um sistema federal. Desse modo, não passou muito tempo, e já foi possível nomear um novo governo na Baviera e fundar, em 18 de setembro de 1945, os estados de (Grande) Hessen e Baden-Württemberg.⁹⁶

No início, Bremen foi parte da zona de ocupação britânica, até se tornar, em 1947, enclave da zona de ocupação americana. Já em outubro de 1946, os britânicos haviam permitido que ali fossem realizadas eleições parlamentares. O parlamento eleito também assumiu a função de assembleia constituinte.⁹⁷ A constituição elaborada pela assembleia foi aprovada por meio de plebiscito realizado em outubro de 1947, quando foram realizadas novas eleições parlamentares.⁹⁸

Na zona de ocupação britânica, tinha-se como orientação o conceito federal da República de Weimar. Como este previa um pequeno grau de competências para os estados, assumiu-se a promessa de que se impediria o perigo de um reavivamento da Alemanha.⁹⁹ Ao contrário da zona americana, a britânica apresentava uma forte subdivisão. Em decorrência desse fato, somente após um ano foi possível promover a fundação dos estados. Hamburgo foi reconhecida como cidade-Estado em maio de 1946, e já no outono europeu do mesmo ano foi possível, como ocorrera em Bremen, a realização de eleições parlamentares. O novo

94 KELLENBENZ, HERMANN, 1971: Die Hansestädte nach 1945, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Plöetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart, 791-793, aqui: p. 791.

95 NEUNIG, SVEN., 2012: Die Regierungssysteme der deutschen Länder, p. 25.

96 *Ibid.*, p. 26.

97 LEUNIG, SVEN., 2012: Die Regierungssysteme der deutschen Länder, p. 29.

98 *Ibid.*

99 LEUNIG, SVEN., 2012, p. 30.

parlamento constituído assumiu então as funções de um parlamento estadual, assumindo, assim, a elaboração da constituição,¹⁰⁰ que foi promulgada em junho de 1952.

Nesse contexto, Berlim desempenhava um papel especial, já que não era parte de uma das quatro zonas de ocupação; ao invés disso, estava dividida em quatro setores. Em outubro de 1945, as quatro potências aliadas promulgaram uma “Constituição Provisória para a Grande Berlim” e realizaram eleições para a câmara de vereadores. Esta deveria igualmente assumir a tarefa de elaborar uma constituição, que finalmente foi apresentada em abril de 1948. Devido ao surgimento de incompatibilidades intercalares entre os aliados (três potências ocidentais contra a União Soviética), a constituição não pôde entrar em vigor. Como consequência, aconteceu um novo pleito para eleger a câmara de vereadores nas zonas das três potências ocidentais, a qual elaborou uma constituição que finalmente pôde entrar em vigor em outubro de 1950. “Nela, Berlim Ocidental se designava como estado da República Federal da Alemanha”.¹⁰¹

Apoiando-se na evolução desses eventos, formou-se, após 1945, um novo entendimento do conceito de cidade-Estado, conforme o qual essa unidade designa, por um lado, uma entidade territorial político-administrativa não-dividida, que tanto é estado quanto município, e, por outro lado, a existência de um parlamento com caráter duplo, que não apenas é estadual, mas também municipal, constituindo-se, desse modo, em uma característica exclusiva¹⁰² (cidades-Estado em sentido restrito¹⁰³). Nesse sentido, a área das cidades-Estado abrange apenas uma cidade (no caso de Bremen, dois municípios: Bremen e Bremerhaven) e, ocasionalmente, as regiões mais próximas em seus arredores. As cidades-Estado alemãs são entidades político-administrativas livres de serem atreladas a um distrito político-administrativo em que também estejam englobados outros municípios (o chamado *Kreis* alemão). A essa definição, o tribunal Constitucional Alemão acrescenta que se trata de cidades-Estado da República Federal, as quais “não ficam essencialmente atrás, no tocante aos fatores área territorial e população, quando comparadas a estado territorial.”¹⁰⁴

100 LEUNIG, SVEN, 2012: S. 31.

101 LEUNIG, SVEN, 2012, p. 41.

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*

104 Tribunal Constitucional Alemão / NJW [Neue Juristische Wochenzeitung / Nova Revista Jurídica Semanal], 1991, 159 (160).

3.3 Problemática especial das cidades-Estado

■ Para além de suas peculiaridades jurídicas, as três cidades-Estado alemãs também se destacam, portanto, através de sua extensão territorial e de sua densidade populacional.

Esses fatores peculiares também andam de mãos dadas com algumas problemáticas típicas de estados territoriais. Em primeiro lugar, é preciso observar que o aumento do tamanho da cidade gera dificuldades no atendimento a todos os interesses locais e, ao mesmo tempo, cumpre possibilitar que as tarefas sejam realizadas de modo impecável.¹⁰⁵ A esse respeito, o Conselho da Europa manifestou em 1966 que os conceitos de democracia local e administração municipal autônoma já não seriam aplicáveis a cidades com uma população de no mínimo um milhão de habitantes.¹⁰⁶ Em decorrência disso, não é raro encontrar nas cidades-Estado uma subdivisão organizacional, como é o caso dos distritos existentes em Berlim (tema a ser tratado em outra ocasião).

A realização concomitante de tarefas municipais e estatais também pode gerar certas confusões.¹⁰⁷ Dos políticos em atuação, exigem-se conhecimentos nas esferas políticas tanto municipal quanto estadual, bem como no âmbito da política federal, já que as cidades-Estado são entidades pertencentes à Federação.¹⁰⁸ Sobretudo em Berlim e Hamburgo, a necessidade dessa maior *expertise*, conjugada às regulamentações pouco claras referentes às diferentes competências, é alvo de críticas: são necessários períodos demasiadamente longos para a condução dos trabalhos e, em alguns casos, vê-se a “dupla realização de uma mesma tarefa”¹⁰⁹.

Ademais, também é problemático o fato de os próprios parlamentos em Hamburgo e Berlim elaborarem sua constituição interna.¹¹⁰ Parece haver, aí, um maior potencial para o surgimento de conflitos de interesses, já que os próprios deputados são incumbidos ou têm o direito de definir um certo âmbito onde serão inseridos seus direitos¹¹¹. Em contrapartida, quando essas questões são regu-

105 MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN, 2012, item 3s.

106 Council of Europe, Report on the Evolution of Local and Regional Structures, Doc. 210, 26/9-1966, p. 18.

107 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 35s.

108 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 36.

109 *Ibid.*

110 DEUTELMOSE, ANNA, 2000, p. 37.

111 Opinião encontrada também em SENDLER, HORST, in: DöV (*Die Öffentliche Verwaltung* / revista *A Administração Pública*), 1987, 366 (372).

lamentadas por indivíduos que não têm uma vinculação local, automaticamente se pode pressupor um nível mais elevado de neutralidade.¹¹²

4. AS CIDADES-ESTADO NO FEDERALISMO ALEMÃO

■ Como já mencionado anteriormente, os estados federados podem exercer influência, através do Conselho Federal, sobre a legislação federal. “O Conselho Federal é composto de membros dotados de mandato imperativo e oriundos dos governos dos estados estaduais.”¹¹³ O número de habitantes do estado federado a ser representado determina o peso dos votos no seio do Conselho Federal. Seguindo esse princípio, cada estado conta com pelo menos três votos. Aqueles estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro; estados com mais de seis milhões, cinco votos; e estados com mais de sete milhões de habitantes, seis votos. Esta última disposição somente passou a valer após a aprovação de uma emenda à Lei Fundamental Alemã em 1990. Essa emenda proporcionou aos estados mais populosos um voto a mais, além de tê-los dotado de uma minoria obstrutiva de um terço. Seja como for, merece menção a desproporcionalidade das cidades-Estado dentro do Conselho Federal. Bremen, por exemplo, faz valer três assentos nesse grêmio. Assim, cada voto da representação bremeniana representa cerca de 220.000 moradores de Bremen. Em comparação, o voto de um representante do estado da Renânia do Norte-Vestfália no Conselho Federal corresponde a aproximadamente três milhões de habitantes.

Se considerarmos o desempenho financeiro dos estados federados, um quadro idêntico de desproporcionalidade poderá ser visto na distribuição dos votos dentro do Conselho Federal. “No sistema de compensações financeiras entre os estados federados da Alemanha, os estados federados financeiramente mais fracos e com direito à tomada de compensações representam uma forte maioria. Atualmente eles controlam 49 de 69 votos”¹¹⁴, podendo ostentar, assim, uma leve sobrepujança perante os estados com maior expressão financeira¹¹⁵. Esse desequilíbrio gera a seguinte situação: cada vez se torna mais difícil alterar o sistema de compensações financeiras dos estados federados alemães, pois uma possível refor-

112 SENDLER, HORST, in: DöV (*Die Öffentliche Verwaltung* / revista *A Administração Pública*) 1987, 366 (372).

113 SCHMIDT, MANFRED G., 2016b, p. 83.

114 SCHMIDT, MANFRED G. 2016: *Das politische System Deutschlands*, p. 205.

115 Atualmente apenas Baden-Württemberg, Baviera, Hamburgo e Hessen fazem parte dos estados doadores no sistema de compensações financeiras estaduais. Todos os outros doze estados têm direito a contar com as compensações financeiras.

ma sempre acarretará uma desvantagem financeira para os estados tomadores das compensações.

A posição especial ocupada pelas cidades-Estado dentro do federalismo alemão pode ser entendida não apenas devido a sua representação desproporcional no Conselho Federal, mas também, de forma ainda mais clara, no bojo desse sistema de compensações financeiras que acabamos de abordar. A constituição financeira federal, que abrange o referido sistema, desenvolveu-se após 1945 juntamente com as ideias federalistas e com a “luta em torno das finanças” a elas vinculadas.¹¹⁶ A compensação financeira realiza-se em duas esferas distintas: um nível vertical que representa a distribuição de impostos entre a Federação e os estados federados, e um nível horizontal que descreve a compensação do desempenho financeiro entre os diferentes estados. O cálculo da compensação financeira é feito tomando-se por base a capacidade financeira *per capita* de cada estado.¹¹⁷ Justamente aqui entra em cena o papel especial desempenhado pelas cidades-Estado, pois, embora se destaquem por sua forte economia, elas somente conseguem ostentar um desempenho tributário de baixa expressividade.¹¹⁸ Aqui vem à tona, portanto, o privilégio das cidades-Estado.

Esse privilégio cabível às cidades-Estado “significa uma pontuação dos números de habitantes [das três cidades-Estado] da ordem de 135 por cento, ao se proceder à averiguação do indicador referente à compensação das receitas tributárias dos estados.”¹¹⁹ Consequentemente, confere-se a Berlim, Bremen e Hamburgo uma maior demanda financeira *per capita* do que aos treze estados territoriais. Para Hamburgo, na qualidade de estado doador no sistema de compensações financeiras, isto quer dizer que as obrigações de pagamentos se reduzem. Para Berlim e Bremen, que são estados tomadores, isso significa, adotando-se o raciocínio inverso, um aumento dos direitos de alocação de recursos; já para os estados territoriais, isso acarreta uma maior carga financeira.

116 BEYME, KLAUS VON, 2016: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, p. 376.

117 Maiores detalhes sobre o cálculo da compensação financeira podem ser extraídos do Art. 107 da Lei Fundamental Alemã e na Lei sobre a Compensação Financeira entre a Federação e os estados.

118 Sobre esse tema, cf. KITTERER, WOLFGANG/PLACHTA, ROBERT C., 2008: Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus, p. 34-38.

119 THÖNE, MICHAEL/JACOBS, CHRISTIAN, 2001: Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Band 71, p. 93.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Como mostrado neste artigo, o federalismo tem uma longa tradição na Alemanha, havendo aparecido em diferentes séculos nas mais diversas formas e variantes, em diferentes contextos e como base para o atingimento dos mais distintos objetivos. A atual organização estatal alemã com essa divisão em Federação e estados já se encontra consolidada desde longa data; com isso, também condiciona a estrutura jurídico-administrativa dos estados federados, assim como uma evolução pormenorizada das regras atualmente vigentes para a cooperação entre a Federação e os estados. Os debates sobre a reestruturação dos estados devem ser entendidos principalmente no que tange à compensação financeira entre os estados. Ao passo que Berlim, Bremen e Hamburgo usufruem do privilégio de serem cidades-Estado, grandes cidades dos estados territoriais não contam com essa regalia. Metrôpoles dos estados territoriais também precisam travar uma luta com as desvantagens advindas da aglomeração e das funções que elas assumem no princípio da centralidade¹²⁰, exatamente como as três cidades-Estado, só que as primeiras não recebem compensações financeiras como estas últimas.

120 Sobre essa temática, conferir a “teoria dos lugares centrais”, da autoria de Walter Christaller.

ISABELLE SCHAAL · Bolsista do Programa de Bolsas para Jovens Talentos da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, aluna do Curso de Ciências Jurídicas da Universidade Friedrich-Schillerem Jena, com área de concentração em Ciências Criminais.

LISA GALVAGNO · Bolsista do Programa de Bolsas para Jovens Talentos da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, geógrafa graduada e aluna do Curso de Ciências Políticas e Econômicas da Universidade RuprechtKarl em Heidelberg, dedicando-se às seguintes áreas de concentração: geografia econômica (tanto geral quanto alemã e chilena) e o sistema político da República Federal da Alemanha.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUER, HARTMUT. Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre. Tübingen, 1992.
- BEYME, KLAUS VON. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden,¹¹2010.
- DEGENHART, CHRISTOPH. Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht mit Bezügen zum Europarecht. Heidelberg, Munique:³⁰2014.
- DEUERLEIN, ERNST. Föderalismus: die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Munique: 1972.
- DEUTELMOSER, ANNA. Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Berlin: 2000.
- FAHLBUSCH, F.B. Freie Städte, in: Lexikon des Mittelalters, Band IV, p. 895.1989:
- FUNKE, PETER. Städtische Welten in der griechischen Antike, in: JOHANEK, P./POST, F.J.: Vielerlei Städte. Der Stadtbegriff. 2004, p. 91-105.
- HÄRTEL, INES. Handbuch des Föderalismus- Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band 1: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat. Heidelberg, Berlin: 2012.
- HOLSTE, HEIKO. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867-1933). Berlin: 2002.
- HUBER, ERNST RUDOLF. Deutsche Verfassungsgeschichte Reform und Restauration. Stuttgart: 1995.
- ISSENSEE, JOSEF/ KIRCHHOF, PAUL. Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage. Heidelberg, Hamburgo: 2003.
- KELLENBENZ, HERMANN. Die Hansestädte nach 1945, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. 1971, p. 791-793.
- KIMMINICH, OTTO. Deutschland und Europa: historische Grundlagen. Berlin, 1992.
- KITTERER, WOLFGANG/PLACHTA, ROBERT C. Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs als Kernelement einer Modernisierung des deutschen Föderalismus. Baden-Baden, 2008.
- KLOEPFER, MICHAEL: Staatsrecht kompakt: Grundrecht- Staatsorganisationsrecht- Bezüge zum Völker und Europarecht, 1. Auflage. Baden-Baden.
- KOTULLA, MICHAEL. Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Alten Reich bis Weimar (1495- 1934). Berlin, Heidelberg: 2008.
- LEUNIG, SVEN. Die Regierungssysteme der deutschen Länder. Wiesbaden:²2012.
- LOEWENSTEIN, KARL. Verfassungslehre, 4. Auflage. Tübingen: 2000.

- MUSIL, ANDREAS/ KIRCHNER, SÖREN. Das Recht der Berliner Verwaltung unter Berücksichtigung kommunalrechtlicher Bezüge, 3. Auflage. Heidelberg: 2012.
- NIPPERDEY, THOMAS. Nachdenken über die deutsche Geschichte, 2. Auflage. Munique:1986.
- OETER, STEPHAN. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. Tübingen:1998.
- RUDZIO, WOLFGANG. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: ⁸2011:
- SCHARF, ALEXANDER. Schleswig-Holstein, in: SANTE, GEORG WILHELM/ A. G. PLOETZ VERLAG: Geschichte der deutschen Länder, „Territorien-Ploetz“, 2. Band: Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. 1971, p. 585-605.
- SCHMIDT, MANFRED G. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Munique:³2016a.
- SCHMIDT, MANFRED G. Das politische System Deutschlands.Munique: ³2016b.
- SENDER, HORST: Neue Zeiten- Alte Probleme, DöV 1987, 366ss.
- STERN, KLAUS. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland.Munique:2000.
- STURM, ROLAND. Föderalismus in Deutschland. Opladen:2001.
- THÖNE, MICHAEL/JACOBS, CHRISTIAN. Länderfinanzausgleich in Deutschland. Analyse und umsetzungsorientierte Reformmodelle, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Band 71.Berlin:2001.
- WEBER, WERNER. Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem.Berlin: ³1970.