

## INFORME

**UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALISMO BRASILEÑO**por **Ernani Contipelli**

Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Comparados – CEPCC (Chile)<sup>1</sup>**RESUMEN**

El presente artículo tiene por finalidad presentar las líneas estructurales del federalismo brasileño, tomando como base las disposiciones normativas que versan sobre el tema e insertándolas en el conjunto de características comunes al federalismo, para fin de facilitar la comprensión de conceptos e instituciones, bien como de sus respectivas evoluciones, en sintonía con las interpretaciones formuladas en el plan constitucional.

**ABSTRACT**

This article aims to present the structuring lines of the Brazilian federalism, based on the normative dispositions that concerned to the theme and placing them on the set of characteristics common to federalism, to facilitate the understanding of concepts and institutions as well as their respective developments, in line with the interpretations made in the constitutional plan.

**I. INTRODUCCIÓN**

La imposibilidad de determinación de un concepto único y amplio de federalismo tiene como consecuencia la necesidad de verificación de un conjunto de características comunes que presentase como factor constante en la variedad de modelos estatales existentes, permitiendo encuadrar una forma de estructuración territorial como siendo federal, para reconocer adecuadamente sus instituciones y partes componentes y apartarlo de las demás organizaciones de Estado, creando el espacio apropiado para investigación de sus datos concretos.

En el estudio propuesto, las características comunes al federalismo son utilizadas como esquema para análisis del sistema de organización territorial brasileño y su disposición constitucional vigente, permitiendo, así, una mejor visualización y comprensión de la propia estructuración y desarrollo de sus distintos niveles de descentralización de poder.

1. Pos-Doctor en Derecho Financiero Comparado – Universidad Pompeu Fabra. Pos-Doctor en Derecho Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho del Estado – PUC/SP. Master en Filosofía del Derecho y del Estado – PUC/SP. Experto en Derecho Tributario – PUC/SP. Licenciado en Derecho – Mackenzie/SP. Investigador Visitante en el Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) de la Università di Siena (Italia), en el Observatorio de la Evolución de las Instituciones de la Universidad Pompeu Fabra (España), en el Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (España), en la Université Paris I – La Sorbonne (Francia). Profesor Visitante en la Universidad Castilla-La Mancha (España) y en la Universidad Autónoma de Coahuila (México). Miembro de los Grupos de Investigación “Estado y Economía en Brasil” y “Financiación de los Derechos Sociales y Pacto Federativo” de la Universidad Mackenzie (Brasil). Miembro del Consejo Ejecutivo de la Academia Brasileña de Derecho Tributario. Profesor de la Universidad Autónoma de Chile (Chile). Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Comparados – CEPCC (Chile).

De ese modo, en un primer momento, son presentadas las características comunes al federalismo (niveles de gobierno, descentralización constitucional y autonomía financiera, representación de las voluntades parciales en la formación de la voluntad general y existencia de órgano encargado de la solución de conflictos entre unidades constitutivas), para mejor comprensión de sus conceptos y funciones, lo que será de extrema relevancia en el desarrollo de la investigación. Por fin, el concepto representativo de cada una de las características comunes al federalismo es sucesivamente completado con las disposiciones concernientes a la experiencia federal brasileña, desvendando los aspectos principales de su estructuración constitucional.

## II. CARACTERÍSTICAS COMUNES AL FEDERALISMO

Las variaciones tipológicas que envuelven los federalismos revelan las dificultades para el establecimiento de fórmulas universales y abstractas que agoten sus esencias. Aún, así, es posible aprisionar determinados elementos que permiten el reconocimiento de características comunes en los sistemas federales, visando a la profundización de la investigación científica, especialmente, en el momento que se pretende destacar sus disposiciones estructurales contenidas en el Texto Constitucional. Vale decir, pueden ser encontradas un rol de características comunes, revelador de elementos similares, comprendidos como puntos de intersección entre los distintos tipos positivados de estructuración, que posibilitan el reconocimiento de un Estado como federal y que exponemos a la continuación, para posteriormente aplicarlo al estudio del modelo de organización estructural brasileño.

Así, una propuesta de investigación conjugada con las herramientas proporcionadas por las características comunes al federalismo, posibilita una mayor precisión en el análisis de las particularidades contenidas en el modelo organizacional estatal, al posibilitar la busca y aislamiento de tales aspectos en la amplitud del sistema constitucional, permitiendo la comprobación empírica, para verificación y confrontación de los elementos informadores del pacto federal.

Por tanto, para reconocimiento inicial de estas características comunes, debemos considerar que el federalismo respecta a la existencia de varios focos de producción de poder en función de las dimensiones territoriales del Estado que expresan la conjugación del deseo federal de unidad en la diversidad. El contenido de esa descentralización implica en una pluralidad de sistemas político-administrativos compuesta por al menos dos niveles de gobierno: central, que se manifiesta en todo el territorio nacional; y subcentrales, con efectos decisorios en el ámbito regional o local.

Y, al revelar la existencia de distintos niveles de gobierno, el federalismo caracteriza, por consecuencia lógica, por la atribución y simultánea delimitación de poder para entidades representativas de las pluralidades territoriales que están presentes en la composición del Estado, la cuales reciben esos campos de acción previa y directamente del Texto Constitucional, lo que lleva a la característica común de la descentralización constitucional.

Con el proceso de descentralización constitucional ocurre la distribución de competencias entre todas las unidades constitutivas, estableciendo no apenas la estructura de los niveles de gobierno, sino, principalmente, los límites exactos para fruición del poder, con la determinación de sus correspondientes esferas de autonomías políticas. En otros términos, en el modelo estatal federativo, por fuerza del fenómeno de la descentralización constitucional, encontramos un campo de competencia para expedición de decisiones propias por parte de las unidades constitutivas con relación a la entidad central, para tratar de los asuntos de su particular interés, relativos a las

peculiaridades correspondientes al espacio territorial delimitado para alcanzar su esfera poder, que se denomina autonomía, que comprende, simplemente, la capacidad para actuar circunscrita a determinados fundamentos dispuestos previamente en el Texto Constitucional<sup>2</sup>.

Relevante considerar que la descentralización de poder caracterizase como atribución de autonomías y competencias para que las unidades constitutivas cumplan el papel que les fue constitucionalmente atribuido, evidenciando la necesidad de previsión de instrumentos que autoricen la obtención de recursos financieros suficientes para que puedan hacer frente a los gastos con el atendimiento de los intereses públicos. Por cierto, entre los rasgos esenciales de la estructuración estatal deben estar previstos no apenas los poderes que se agregan a los intereses colectivos (educación, salud, vivienda, ocio, entre otros), que traducen las tareas insertas en las competencias constitucionales atribuidas a los poderes constituidos, sino también el modo por el cual podrán obtener ingresos financieros necesarios para atender esas demandas.

El sistema federal de descentralización constitucional demuestra, aún, la necesaria presencia de un mecanismo que preserve el mantenimiento de la armonía y cohesión entre la pluralidad de poderes decisorios existentes en los distintos niveles de gobierno, con la efectiva manifestación de voluntad de las entidades subcentrales en la formación de la voluntad central, que debe expresar la compatibilización de intereses comunes de la nación. Aunque con ciertas variaciones, esa representación ocurre por medio de la existencia en la estructura del Poder Legislativo Central de una Cámara Parlamentaria propia de las unidades constitutivas, responsable por la defensa y compatibilización de sus múltiples intereses delante de toda federación, con su manifestación decisiva e imprescindible en las etapas de formación de las leyes destinadas a producir efectos en todo territorio nacional. Por tanto, se constata la necesaria presencia de un canal abierto de comunicación entre los distintos niveles de poder como forma de estandarización del ambiente político, especialmente, en el ámbito de expresión de los intereses nacionales, que consubstancia la propia unión de las diversas voluntades parciales.

Además, no hay como negar que con la descentralización del poder surgen discrepancias con relación a la debida interpretación que se debe ser conferida a la determinación de las esferas de autonomía y competencias distribuidas entre las unidades constitutivas, tornando imprescindible la consagración de procesos e instituciones destinadas a solucionar eventuales conflictos en el ámbito de interés de la federación, asegurando la intangibilidad y armonía del vínculo de unidad en la diversidad propuesto por el pacto nacional, función ésta, que, por regla, es conferida a los Tribunales Constitucionales.

De ese modo, para preservar la estructura de la federación, manteniendo el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno, encontramos la institución de un Tribunal imparcial, lo cual ejerce arbitraje fundado en disposiciones normativas que garanticen su independencia funcional con relación a las unidades constitutivas, atribuyendo respuestas definitivas en lo que respecta al contenido de la interpretación que se debe atribuir a la Carta Constitucional.

Así, al adoptar como punto de partida la existencia de variaciones tipológicas de federalismo y la posibilidad de extraer puntos comunes para una investigación de estructura organizacional positivada, identificamos las siguientes características: a) presencia

de por lo menos dos niveles de gobierno (central y subcentral); b) descentralización constitucional, marcada por la definición de esferas de autonomía y distribución de competencias, donde se destacan los aspectos relativos a la obtención de recursos financieros y gastos de las entidades territoriales, la denominada autonomía financiera; c) participación de las entidades subcentrales en la formación de la voluntad central; y d) existencia de un órgano encargado de solucionar posibles conflictos entre las entidades federativas.

Realizadas las presentaciones conceptuales, tales características comunes a los federalismos, en el desarrollo de ese estudio, serán utilizadas como instrumentos direccionados para la investigación, para aplicarlas, comprenderlas y afrontarlas ante el campo de la experiencia constitucional positiva del sistema de organización territorial brasileña. Resáltese que hay una serie de divergencias doctrinarias con relación a cuales sean las características comunes al federalismo. De cualquier modo, la opción por las características comunes anteriormente descritas es hecha no solo en razón de su alto grado de generalidad, que permite re-direccionamiento de otros elementos para su contenido, sino también por toda la extensión material que abarca, retractando la estructural firmada históricamente para los federalismos.

### **III. ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO EN EL CASO DE BRASIL**

#### **III.1. Niveles de Poder y Descentralización Constitucional**

Entre las características comunes al federalismo encontramos distintos focos de producción de poder delimitados constitucionalmente, permitiendo constatar, con relación al modelo federal brasileño, en la disposición del artículo 18 de la Constitución, la existencia de cuatro niveles distintos y autónomos de gobierno en su estructura, los cuales comprenden: Unión Federal, Estados-miembros, Municipios y Distrito Federal.

Aseveramos que las unidades constitutivas representativas de tales niveles de gobierno son concebidas por el Texto Constitucional brasileño con todos los atributos propios de la idea de descentralización política como parte integrante de las características comunes al federalismo, al surgir jurídicamente como entidades dotadas de esferas de autonomía y con competencias predefinidas constitucionalmente, sin la necesidad de someterse a un proceso posterior de afirmación y complementación de sus poderes ante de la federación.

Por tanto, en la descentralización constitucional operada por el Poder Constituyente entre esos cuatro niveles de gobierno, constatamos la opción por un sistema de lista, en que cada entidad federativa recibe una parcela de competencia previamente determinada en el Texto Constitucional, la cual está fundamentada en el principio de la predominancia del interés y pueden ser clasificadas de acuerdo con el grado de coparticipación/interferencia en: horizontal, modelo estanque (dual) en que las unidades constitutivas no colaboran, ni interfieren en el desempeño de la esfera de competencias de las demás; y, vertical, modelo cooperativo, donde existe colaboración, responsabilidad recíproca en el ejercicio de la competencia o interferencia debido al posicionamiento jerárquicamente superior de determinada entidad federativa que ejecuta función de coordinación con relación a las demás, en el caso la Unión Federal.

Específicamente, con relación a la aplicación del principio de la predominancia del interés en la solución de conflictos de competencia, puede ser mencionada jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que comprendió la inconstitucionalidad

de disposición de la Constitución del Estado-miembro de Amapá, que al garantizar el derecho de pago del medio-billete a los estudiantes en los transportes colectivos municipales avanza sobre la competencia legislativa de los Municipios, destacando que a los Estados-miembros cabe la competencia para tratar del transporte colectivo intermunicipal, de modo que apenas en el caso de ser concedido el beneficio conferido en esos términos, o sea, en la esfera de predominancia de interés del Estado-miembro, no implicaría en una inconstitucionalidad<sup>3</sup>.

Pues bien. La Unión Federal representa el poder central, poseyendo un extenso e importante rol de competencias otorgadas por la Constitución Brasileña, especialmente en los 25 apartados del artículo 21, y los 29 apartados del artículo 22, qué le atribuye un papel de gran relevancia en el escenario político nacional. Resaltamos que la federación brasileña presenta una estructura con elevado grado de centralización, teniendo en vista que, diferentemente de otros modelos federativos, como EEUU, el proceso de federalización brasileño ocurrió por fuerza de un movimiento centrifugo, esto es, su formación deriva, históricamente, del desplazamiento de poder de la entidad central para las colectividades parciales (conversión de las Provincias componentes del Imperio en Estados-miembros, con el advenimiento del federalismo).

En el artículo 21 de la Constitución Brasileña están previstas las competencias exclusivas de la Unión Federal, que consiste en una serie de tareas administrativas dirigidas a la promoción de intereses federativos comunes y que son marcadas por el atributo indelegabilidad. En el artículo 22, son establecidas las competencias privativas legislativas, las cuales, conforme el párrafo único de este dispositivo, pueden ser objeto de delegación siendo conferidas para Estados-miembros y Distrito Federal.

Para ilustrar el contenido de la delegabilidad constante del artículo 22 de la Constitución Brasileña, se mencione la Sumula Vinculante n. 02, la cual impide que Estados-miembros y Distrito Federal legislen sobre sistemas de consorcio y sorteos, como bingos y loterías, sin ocurrir la debida transferencia legal de esas competencias por parte de ley complementar de la Unión Federal (entidad constitucionalmente titular). En el mismo sentido, quedó entendida la inconstitucionalidad de ley del Estado de Bahia (Ley n. 6.457/93), que obligaba la instalación de cinturón de seguridad en vehículos de transporte colectivo, por ausencia de autorización por parte de la Unión Federal para que la legislación estadual trate de la materia<sup>4</sup>.

Podemos concluir que las unidades constitutivas no están aptas a ejercer las competencias previstas en el artículo 21, aunque la Unión sea inerte, como, por ejemplo, en la hipótesis en que la Unión Federal deja de ejercer su competencia consistente en la emisión de moneda nacional o de exploración de actividad nuclear, constante, respectivamente, de los incisos VII y XXIII del artículo 21 de la Constitución Brasileña, pues no podemos admitir que otras entidades federativas desempeñen esa función con el pretexto de suplir omisión.

Con respecto al contenido de autonomía política de la Unión Federal, cabe resaltar que los elementos caracterizadores de su auto-organización son descritos en la propia Constitución Brasileña, de modo que los preceptos relativos a la estructura y funcionamiento de sus poderes poseen titularidad constitucional. Así, se encuentran los poderes: a) ejecutivo, teniendo como autoridad superior el Presidente de la República y el Vicepresidente, auxiliados por sus Ministros de Estado; b) legislativo,

3. STF, ADI 845/08.

4. STF, ADI 874.



donde se sitúa el Congreso Nacional, con estructura bicameral (Cámara de los Diputados y Senado Federal); y el c) Judicial, compuesto por los Tribunales Regionales Federales y Justicia Federal.

A los Estados (o Estados-miembros), entidades representativas del ámbito de autonomía política concerniente a los intereses regionales, son atribuidas las competencias residuales (art. 25), que, por no se encontraren enumeradas, son identificadas desde las prohibiciones explícitas e implícitas, que le son impuestas por el propio Texto Constitucional. Por ejemplo, el Estado-miembro no podrá disponer, sin la debida autorización legal, sobre la materia contenida expresamente en el ámbito de competencias de la Unión y Municipios o, incluso, establecer cultos religiosos o iglesias, subvencionarlos, embarazarles el funcionamiento o mantener con ellos o su representantes relaciones de dependencia o alianza (art. 19, I, CB).

Demás de eso, los Estados-miembros poseen competencias expresas en el artículo 25 de la Constitución Brasileña constantes de su §2º (exploración de servicio de gas canalizado) y §3º (poder para institución de regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, materias éstas que presupone agrupación de Municipios limítrofes con intereses comunes), las cuales revelan la clara opción del Poder Constituyente por la aplicación del principio de la predominancia del interés, con la atribución del trato de asuntos intermunicipales a la esfera de autonomía de los Estados-miembros.

Con relación al contenido de la autonomía política de los Estados-miembros se constata que: a) la auto-organización si estructura desde la manifestación de diversos Poderes Constituyentes Derivados Consecuentes, que crean, sin cualquier interferencia del poder central (Unión), cada una de las Constituciones Estaduales; b) el autogobierno, los representantes son elegidos por los propios ciudadanos, siendo que el Poder Ejecutivo es comandado por el Gobernador y Vice-Gobernador, auxiliados por sus Secretarios de Estado; el Poder Legislativo es unicameral, ocupado por la Asamblea Legislativa, compuesta por los Diputados Estaduales; y el Poder Judicial, formado por la Justicia Estadual, tiene como órgano de cúpula el Tribunal de Justicia; c) auto-legislación, prevista en el artículo 25 de la Constitución Brasileña, posee como característica su aspecto residual; y d) auto-administración, se revela como titular de competencias directivas para desempeñar servicios y actividades públicas de interés regional.

Los Municipios, con el advenimiento de la Constitución de 1988 fueron decisivamente elevados al nivel de entidad federativa, siendo dotados de todos los atributos pertinentes a la autonomía política (organización, legislación, gobierno, administración y finanzas propias), poseyendo competencias exclusivas para tratamiento de asuntos de interés local, bien como suplementar para completar las lagunas existentes en las legislaciones federales y estaduales con relación a sus particularidades. Tal situación acaba por colocar el modelo federativo brasileño adoptado por la Constitución vigente en una situación peculiar, en razón de la inclusión y de la extrema atención conferida a la figura del Municipio ante las demás unidades constitutivas de la federación.

Así, la auto-organización de los Municipios ocurre por la edición de Ley Orgánica (art. 29, *caput*, CB), que es fruto de la obra de su propio Poder Legislativo, es decir, actúa sin cualquier interferencia de las demás entidades federativas, debiendo respetar apenas los límites firmados por la Constitución Brasileña y de la Constitución del respectivo Estado-miembro en el que se encuentra geográficamente situado. Ponderamos que la manifestación del Poder Legislativo Municipal que implica en el surgimiento de Ley Orgánica no puede ser clasificada como una modalidad de Poder

Constituyente, como lo de creación de Constituciones Estaduales, vez que extrae el fundamento de su fuerza normativa tanto en la Constitución Federal Brasileña como en la Constitución Estadual.

Ya el autogobierno de los Municipios ésta, básicamente, dispuesto en la esfera ejecutiva con Prefeito y Vice-Prefeito, auxiliados por sus Secretarios Municipales; en la esfera legislativa por la presencia de una *Casa Parlamentar* con estructura unicameral, la denominada *Câmara de los Vereadores*; con relación a la esfera judicial, los Municipios se someten al Poder Judiciario del Estado-miembro en que están geográficamente situado, o sea, no hay un poder judicial municipal en la federación brasileña, de modo que los conflictos envolviendo tal entidad deben ser resueltos ante la Justicia Estadual.

El campo de auto-legislación de los Municipios está determinado en el artículo 30 de la Constitución Brasileña, que le otorga, en el inciso I, competencia legislativa exclusiva para tratar de asuntos de interés local; y, en el inciso II, la competencia suplementar para completar las lagunas existentes en la legislación federal y estadual, ajustando el contenido de las materias reguladas a sus particularidades territoriales.

Al lado de esas competencias legislativas, está definida la esfera de auto-administración de los Municipios, que, en los términos del inciso V del artículo 30 de la Constitución Brasileña, consiste en la organización y prestación de servicios públicos de interés local, siendo incluida entre tales actividades de forma expresa la prestación de transporte colectivo, que posee carácter esencial. De ese modo, los problemas relacionados con la circulación de los colectivos, las áreas de aparcamiento, los puntos de parada, las horas, la concesión y el itinerario de las líneas, se encuentran comprendidos entre las atribuciones de los Municipios<sup>5</sup>.

Además de las anteriormente mencionadas, las demás competencias de los Municipios contenidas en el artículo 30 de la Constitución Brasileña tratan de la institución y recaudación de tributos y aplicación de sus respectivas rentas (III); creación, organización y extinción de distritos (IV); mantenimiento, con cooperación técnica y financiera de la Unión Federal y de los Estados-miembros, de programas de educación infantil y enseñanza fundamental (VI), bien como de servicio de sanidad a la población (VII); promover adecuada ordenación territorial, mediante planificación y control de uso, de parcelación y ocupación del solo urbano (VIII); y protección del patrimonio histórico-cultural local (IX).

Resaltamos que los incisos I y V del artículo 30 de la Constitución Brasileña constituyen elementos esenciales para comprensión de la competencia y del propio contenido de la autonomía de los Municipios en el plan de la federación brasileña, al conferir para esa unidad constitutiva poderes legislativos y administrativos para tratar de asuntos de interés local, que, por ser término dotado de extrema indefinición semántica, es sometido al casuismo, siendo definido delante de circunstancias puntuales y concretas, por intermedio de la actuación del Poder Judiciario, al proferir decisiones sobre esa temática, especialmente, con base en el principio de la predominancia del interés.

Para ilustrar la aplicación del principio de la predominancia del interés en los asuntos locales, se puede mencionar la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que, fundado en su poder autónomo constitucional, considera el Municipio como unidad constitutiva competente para legislar sobre la instalación de equipos de seguridad en



establecimientos bancarios, tales como porteos electrónicas o cámaras, al paso que la hora de funcionamiento de agencias bancarias compete a la Unión Federal, por ser asunto que envuelve el sistema financiero nacional, sobrepasando los límites del interés local<sup>6</sup>.

El Distrito Federal, inspirado en el sistema norteamericano, consiste en un espacio territorial neutral, que tiene como función albergar la sede del gobierno central, otorgándole autonomía política para evitar posibles interferencias en el local de decisiones políticas pertinentes a la toda federación. Así, fueron conferidas al Distrito Federal las mismas competencias reservadas a los Estados-miembros y Municipios (art. 32, §1º, CB), siendo que algunas materias, tales como organización del Poder Judicial, Policía y Cuerpo de Bomberos, las cuales estarían normalmente en el campo de competencia de los Estados-miembros, fueron atribuidas a la Unión (artículo 21, XIII y XIV, CB).

Con relación a los demás elementos que denotan el contenido de la autonomía política del Distrito Federal, se constata que poseen capacidad de auto-organización por medio de la edición de Ley Orgánica Distrital (art. 32, caput, CB), que por obedecer solamente los principios firmados en la Constitución Brasileña también se caracteriza como manifestación del Poder Constituyente Derivado Consecuente; y capacidad de autogobierno, elección directa por sus ciudadanos tanto del jefe del Poder Ejecutivo, Gobernador Distrital, no más nombrado por el Presidente de la República, bien como de los miembros de su *Casa Parlamentar*, los Diputados componentes de la Asamblea Distrital (art. 32, §2º y §3º, CB).

Aunque posea una estructura diferenciada, por acumular competencias de Estados-miembros y Municipios y tener algunas de sus instituciones básicas organizadas y mantenidas por la Unión Federal, el Supremo Tribunal Federal entiende que el Distrito Federal está estructuralmente más cercano al Estado-miembro de que el Municipio, haya vista que en materia de competencia concurrente posee campo de actuación idéntico al de los Estados-miembros (art. 24, CB); así como los Estados-Miembros, es posible de sufrir intervención por la Unión Federal (art. 34, CB) distintamente de los Municipios (art. 35, CB); posee los tres orgánicos poderes estatales, en cuanto los Municipios poseen apenas dos (art. 29, I, CB); es aplicado al Distrito Federal el mismo tratamiento conferido a los Estados-miembros con relación al número de diputados distritales, a la duración de los respectivos mandatos, a los subsidios de los parlamentares (art. 32, §3º, CB); la Mesa de la Cámara Legislativa del Distrito Federal, como las Asambleas Legislativas Estaduales, posee legitimación activa para proponer Acción Directa de Inconstitucionalidad (art. 103, IV, CB); por fin, allende ser inserto juntamente con los Estados-miembros en la composición de la personalidad jurídica de la Unión Federal, el Distrito Federal participa del proceso de formación de la voluntad legislativa nacional (arts. 45 y 46, CB)<sup>7</sup>.

En lo que se refiere al sistema vertical de atribución de competencias, se cite, inicialmente, el artículo 23 de la Constitución Brasileña determina el campo de competencias comunes de las unidades constitutivas, es decir, aquéllas que son desempeñadas igualmente en actuaciones no excluyentes, en que la responsabilidad por su ejecución debe ser compartida entre todas las entidades federativas como forma de cooperación obligatoria.

6. STF, RE 385.398/MG.

7. STF, ADI 3756-1, DF.



Ejemplo de la idea de responsabilidad recíproca en el desempeño de capacidades comunes puede ser encontrado en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, al analizar ley del Estado de Rio Grande do Sul (Ley Estadual n. 11.380/99), que atribuía al Municipio la responsabilidad por la protección y guarda de los sitios arqueológicos localizados en su territorio, decidió por su inconstitucionalidad, entendiendo qué tal función administrativa está inserta en el ámbito de competencia común y, por tanto, debe ser objeto de acciones simultáneas de las entidades federativas, que no pueden si eximir de tal responsabilidad<sup>8</sup>.

La posibilidad de ocurrencia de actuaciones coincidentes o de conflicto en el ámbito de las competencias comunes acarrea al parágrafo único del artículo 23 de la Constitución Brasileña, que autoriza la Unión Federal a editar leyes complementarias para establecimiento de normas de cooperación entre entidades federativas destinadas al equilibrio del desarrollo y del bienestar nacional. Aclaremos que hasta el presente momento no fue editada referida ley complementar, que de cierto modo dificulta la implantación de las relaciones intergubernamentales contenidas en ese precepto y de la propia idea de federalismo cooperativo que pauta la organización territorial del poder en la actual Constitución.

Complementando el sistema de distribución vertical, el artículo 24 de la Constitución Brasileña determina las competencias legislativas concurrentes, que confieren a la Unión Federal la tarea de establecer las normas generales sobre las materias enumeradas (§1º), reservando, así, espacio para que Estados-miembros y Distrito Federal puedan suplementar tales leyes con la creación de normas específicas (§2º), que, lógicamente, no podrán contrariar los términos de las directrices genéricas contenidas en el plan federal. Destacamos que en el caso de inercia de la Unión Federal, en lo que se refiere a la edición de norma general, Estados-miembros y Distrito Federal están constitucionalmente autorizados a ejercer competencia legislativa plena sobre la materia para el fin de atender sus particularidades regionales en lo que sea estrictamente necesario (§3º). En la hipótesis de superveniencia de la norma general federal sobre el asunto, será suspendida, en lo que revelarse contraria, la eficacia de la ley estadual o distrital (§4º).

Por tanto, así como los demás Estados que adoptan la forma federal, el modelo brasileño posee estructura particularizada en lo que refiere a la existencia de distintos niveles de gobierno y la intensidad de poder otorgado a cada uno de ellos, la cual se encuentra adaptada a la realidad jurídica y práctica política vivida históricamente por sus instituciones, que se refleja en la organización territorial de poder descrita en su Texto Constitucional vigente, sobretodo, en la inclinación a la centralización excesiva del poder, con la atribución de amplio conjunto de competencias políticamente estratégicas para el poder central, y en la fuerte tradición municipal, que revigora la figura de poder local.

### **III.1.1. Auto-organización Subcentral**

En el artículo 25 de la Constitución Brasileña encontramos determinado el instrumento que denota la capacidad de auto-organización de los Estados-miembros, que ocurre a través de la edición de Constituciones Estaduales, como forma de expresión del denominado Poder Constituyente Derivado Consecuente, que tiene como función primordial complementar la actuación legislativa de construcción del sistema anteriormente desempeñada por el Poder Constituyente Originario, al conferir los retoques finales a la estructura de descentralización del poder presente en el pacto federativo.



Así, conviene afirmar que la actividad desarrollada por el Poder Constituyente Derivado Consecuente está limitada a los preceptos anteriormente firmados por el Poder Constituyente Originario, para que sea constatada la legitimidad de sus manifestaciones en la tarea de consagración de las Constituciones Estaduales, que pueden ser sometidas, incluso, al control de constitucionalidad. Desarrollando el raciocinio, tenemos que la capacidad de auto-organización del Estado-miembro, manifestada por su Poder Constituyente Consecuente con la elaboración de la respectiva Constitución, no puede ser considerada como poder soberano, que posee total y plena libertad, que es expreso en carácter absoluto, pues fundada en la propia idea de autonomía política que está contenida en la organización de una federación, encuentra su campo de actuación limitado por las disposiciones de la Constitución Federal.

Con efecto, las Constituciones Estaduales, por fuerza del artículo 11 del ADCT, quedaron elaboradas por las Asambleas Legislativas Estaduales, es decir, por medio de órganos legislativos propios de los Estados-miembros, sin cualquier participación o control del poder central, qué, justamente, permite identificar la verdadera idea que se pretende imprimir al contenido normativo de la actuación del Poder Constituyente Derivado Consecuente.

Entre las cuestiones que envuelven la auto-organización de los Estados-miembros, destacamos la aplicación del principio de la simetría, lo cual, oriundo de construcción jurisprudencial, tiene por finalidad homogeneizar en los distintos niveles del gobierno federal las directrices normativas relativas a la separación, independencia y armonía de los poderes, siendo que, con relación a los Estados-miembros, su fundamento directo se encuentra respaldado en el art. 25, CB y art. 11, ADCT, que exigen la observancia de los principios de la Constitución Federal.

Con respeto a ese principio, el Supremo Tribunal Federal opta por su aplicación al caso concreto, teniendo en vista la relación directa con equilibrio de la federación, al colocar lado a lado la idea de autonomía y centralización con la posible vinculación excesiva de la esfera de auto-organización de los Estados-miembros a determinadas directrices constitucionales que se presenten desprovistas de sentido jurídico en ámbito regional, como se puede constatar en el siguiente pasaje: *“no es lícito, sino contrario a la concepción federativa, someter los Estados-miembros, bajo el título vinculante de la regla de la simetría, a normas o principios de la Constitución de la República cuya inaplicabilidad o inobservancia local no implique contradicciones teóricas incompatibles con la coherencia sistemática del ordenamiento jurídico, con severos inconvenientes políticos o graves dificultades prácticas de cualquier orden, ni con otra causa capaz de perturbar el equilibrio de los poderes o la unidad nacional. La invocación de la regla de la simetría no puede, en síntesis, ser producto de una decisión arbitraria o no motivada del intérprete”*<sup>9</sup>.

Por tanto, el Poder Constituyente Derivado Consecuente existente en el modelo de organización federal brasileña permite la auto-organización de los Estados-miembros, con la creación de sus propias Constituciones, independientemente de cualquier interferencia de los poderes existentes en el ámbito central, respetando apenas los principios firmados en el Texto Constitucional, especialmente, con alta valorización de la igualdad entre las entidades componentes de este nivel de gobierno, desde la exigencia de cierta homogeneidad en la estructuración de los poderes regionales, por fuerza de la aplicación del principio de la simetría.



### III.1.2. Autonomía Financiera

La autonomía financiera presentase marcada por la rigidez y exhaustividad de los dispositivos de la Constitución Brasileña, de modo que no se contenta solamente en establecer los principios básicos y mecanismos de obtención de ingresos públicos, este documento jurídico va más allá para determinar de forma pormenorizada todos los elementos para tratamiento de la materia, confiriendo al legislador infra-constitucional una función meramente reglamentar, en razón de su reducida margen de discrecionalidad.

De ese modo, el Texto Constitucional brasileño establece en su Título VI “*Del Tributación y Presupuesto*” los dispositivos que reglamentan el desarrollo de la actividad financiera estatal, estableciendo desde los hechos generadores posibles de los tributos, que deben ser instituidos en la esfera de autonomía de cada entidad federativa, hasta los porcentajes y beneficiarios de transferencias intergubernamentales y fondos de participación, lo que comprueba el rigor de detalles con que lo constituyente cuidó de esta temática.

Con relación a la organización del régimen tributario está reservado a cada entidad federativa campo propio de autonomía concerniente a la otorga de competencias fiscales para instituir tributos, por medio de la creación de sus propias leyes e independiente de cualquier intervención, respetando tan sólo el contenido de las materialidades y directrices previamente planteados por la Constitución.

Así, la Unión Federal recibió competencia exclusiva para proceder a la creación de los siguientes tributos: los impuestos descritos en los artículos 153, incidentes sobre importación, exportación, renta, productos industrializados, operaciones financieras, propiedad territorial rural y grandes fortunas, y 154, residual y extraordinario de guerra; los empréstitos compulsorios previstos en el artículo 148 para atender gastos extraordinarios consecuentes de calamidades públicas, de guerra o su inminencia, bien como inversión pública de carácter urgente y relevante interés nacional; y las contribuciones sociales (subdivididas en sociales generales y destinadas al costeo de la seguridad social), de interés de categorías profesionales o económicas y de intervención en el dominio económico contenidas en el *caput* del artículo 149.

A los Estados-miembros, la Constitución reserva la competencia tributaria exclusiva para: creación de los impuestos previstos en el artículo 155, que pueden ser instituidos sobre la transmisión causa mortis y donación de cualesquiera bienes o derechos, operaciones relativas a la circulación de mercaderías, prestación de servicio de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, propiedad de vehículos automotores; bien como de la contribución destinada al costeo del régimen jurídico de sus servidores públicos prevista en el artículo 149, §1º.

Ya la competencia tributaria exclusiva de los Municipios está prevista: en el artículo 156 de la Constitución, que autoriza la creación de impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana, la transmisión inter-vivos de bienes inmóviles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, excepto los que ya se encuentran enumerados por el artículo 155; en el artículo 149, §1º, con la edición de contribución destinada al costeo del régimen de la seguridad social de sus servidores públicos; y, finalmente, en el artículo 149-A, introducido por la Enmienda Constitucional n. 39/02, que permite la creación de contribución para costeo del servicio de iluminación pública.

El Distrito Federal, por su vez, acumula las competencias de los Estados-miembros y Municipios, poseyendo competencia tributaria exclusiva tanto para instituir los impuestos previstos en el artículo 155 de la Constitución cuanto, por fuerza del artículo

147, los impuestos municipales del artículo 156, además de las contribuciones destinada al costeo del régimen de la seguridad social de sus servidores públicos (artículo 149, §1º) y al costeo del servicio de iluminación pública (artículo 149-A).

Además de los tributos anteriormente descritos, está inserto en el campo de competencia tributaria común, que pueden ser ejercidas por cualquiera de las entidades federativas, desde que obedecidas ciertas condiciones constitucionales, la creación: de tasas, en razón del ejercicio del poder del policía o por la utilización efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados al contribuyente o puestos a su disposición (artículo 145, II); y de contribuciones de mejoría, consecuentes de obras públicas (artículo 145, III).

Con respeto a la tributación, conviene mencionar aún el dispuesto en el artículo 150 de la Constitución que establece las limitaciones constitucionales al poder de tributar consistente en la determinación de directrices y hechos que, al balizar la actividad del legislador infra-constitucional, influyen en el delineamiento del campo de competencias tributarias de las entidades federativas, quedando, así, fijados, además de una serie de principios constitucionales tributarios (legalidad, igualdad, irretroactividad, anterioridad, prohibición al confisco y libertad al tránsito de bienes y personas), las denominadas reglas de inmunidades, que impiden el ejercicio de la tributación referente a determinados hechos que consagran valores de relevante interés constitucional.

En el caminar de su rigor de detalles, la Constitución brasileña trata de disponer sobre el reparto de los ingresos tributarios, estableciendo un complejo mecanismo de transferencias intergubernamentales con cuotas de participaciones directas e indirectas, que configura elemento esencial para garantía de la autonomía financiera de las entidades territoriales, especialmente, Estados-miembros y Municipios, en la medida que posibilita la redistribución de la recaudación entre distintos niveles de gobierno, con base en criterios previamente estipulados, para posibilitar equilibrio y armonización entre las unidades territoriales componentes del pacto federativo.

De ese modo, las transferencias intergubernamentales previstas en el sistema federativo brasileño pueden ocurrir: directamente, con la participación de una dada entidad territorial en el producto de un tributo recaudado por otra; o indirectamente, por medio de la creación de fondos, en que porcentuales recaudados con ciertos tributos son orientados para constitución de masa patrimonial afectada a la posterior distribución de sus valores entre las entidades beneficiarias, según criterios previamente estipulados que consideran, principalmente, la producción territorial de riqueza, con la finalidad de promover mayor nivelación socio-económica.

Con relación a los beneficiarios, los principales instrumentos de transferencias intergubernamentales se dan entre distintos niveles de gobierno, conforme previsión de los artículos 157 a 159 de la Constitución, adoptando modelo de cooperación vertical que se realiza “*de arriba para abajo*”, vale decir, en el caso específico de la federación brasileña, con el repaso de recursos financieros recaudados por la Unión Federal para Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios y, respectivamente, de los Estados-miembros para Municipios (Conti, 2001:40).

Por tanto, de acuerdo con el sistema constitucional de transferencias intergubernamentales directas, cabrá a los Estados-miembros y a Distrito Federal: a) todo los impuestos sobre la Renta (IR) incidente en la fuente (IRRF) sobre rendimientos pagado a cualquier título, por ellos, sus fundaciones y autarquías que instituyan y mantengan (art. 157, I); b) 20% de la recaudación de los impuestos residuales (art. 157, II); c) 30% del IOF sobre el oro, definido en ley como activo financiero o instrumento cambial

(art. 153, §5º, I); y d) 29% de la recaudación de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico sobre combustibles, quiénes deben ser destinados a la financiación de programas de infraestructura en transportes (art. 159, III).

Por su vez, a los Municipios pertenecen las siguientes transferencias intergubernamentales directas: a) todo lo IR incidente en la fuente (IRRF) sobre los rendimientos pagado, a cualquier título, por ellos, sus fundaciones y autarquías que instituyan y mantengan (art. 158, I); b) 100% del ITR recaudado con relación a los inmuebles situados en su territorio, cuando opten por fiscalizar y cobrar ése impuesto o apenas 50% de este montante, caso no realicen tales tareas (art. 158, II); c) 70% del IOF sobre oro, definido en ley como activo financiero o instrumento cambial (art. 153, §5º, II); d) 50% del IPVA recaudado con relación a los vehículos licenciados en sus territorios (art. 158, III); e) 25% del ICMS, siendo que 3/4 advienen del valor, agregado en las operaciones ocurridas en su territorio y 1/4 conforme montante definido en ley estadual (art. 158, IV); y f) 25% de lo que los Estados-miembros recibir de la Unión a título de participación en la Contribución de Intervención en el Dominio Económico sobre combustibles (art. 159, §4º).

Además de las transferencias intergubernamentales anteriormente descritas, la Constitución brasileña prevé en los incisos I y II del artículo 159 cuotas de participaciones indirectas realizadas por intermedio de los siguientes fondos: a) Fondo de Participación de los Estados y de Distrito Federal (21,5% de lo IR y del IPI); b) Fondo de Participación de los Municipios (23,5 % de lo IR y del IPI); c) Fondo para los programas de financiación al sector productivo de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (3% de lo IR y del IPI); y d) Fondo de Compensación a las Exportaciones, compuesto del 10% de la recaudación del IPI, destinándose a los Estados-miembros y al Distrito Federal y calculado proporcionalmente al valor de las operaciones realizadas en sus respectivos territorios, de modo que el montante no sea superior a 20% del valor total del fondo, quedando aún la obligatoriedad de que cada Estado-miembro repase 25% de la cuantía recibida a sus Municipios (art. 159, §3º).

Destaque aún la existencia de otros fondos, que, instituidos por enmienda constitucional, poseen actuación decisiva en el desempeño de las funciones constitucionales atribuidas a las entidades federativas, especialmente, en lo que se refiere al establecimiento de políticas públicas destinadas a la concreción de derechos sociales, tales como, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (art. 60, ADCT, introducido por la EC n. 14/96), el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza (art. 79, ADCT, introducido por la EC n. 31/00), el Fondo Nacional de Salud (art. 198, §2º, CB introducido por la EC n. 29/00), que evidencian la posibilidad de ser estipuladas nuevas formas de transferencias intergubernamentales, además de aquéllas ya previstas en el Texto Constitucional por obra del Constituyente Originario.

Es posible constatar, así, que el sistema financiero-tributario establecido por la Constitución brasileña tiene como mayor preocupación conferir seguridad jurídica al contenido de las relaciones envolviendo Estado y ciudadano/contribuyente, tratando de agotar la temática en sus dispositivos con la previsión no apenas de los parámetros genéricos que la orientan, sino, principalmente, con la determinación cerrada de las materias imponibles, bien como de las cuotas de participación atribuidas para cada unidad constitutiva en el producto de la recaudación.

### **III.2. Bicameralismo: Senado Federal**

La participación de las voluntades regionales en la formación de la voluntad central se presenta como característica comúnmente presente en los sistemas de organización



estatal descentralizados, que con relación al modelo federal brasileño, computa el estudio de la estructuración de la *Casa Parlamentar* correspondiente al Senado.

La Constitución brasileña prevé la organización del Poder Legislativo Central en su artículo 44, que es ejercido por el Congreso Nacional, lo cual, al encontrarse formado por dos *Casas Parlamentares*, opta por estructura interna bicameral: Cámara de los Diputados, representación del pueblo, electa por el sistema proporcional en cada Estado-miembro, Territorio o Distrito Federal (art. 45, CB); y por el Senado, cuyos miembros, electos por el principio mayoritario, asumen la función de representación de los Estados-miembros y de Distrito Federal (art. 46, CB).

La existencia de esta composición bicameral en el legislativo nacional brasileño trata de un arreglo apropiado para un Estado que se propone adoptar el sistema federalista y que pretende encontrar en el Senado Federal un verdadero canal de integración y comunicación política entre sus niveles clásicos de poder (central y subcentral), para formación de decisiones de interés común de toda federación y, así, asegurar el equilibrio para promover la unidad en la diversidad de voluntades presentes en el ámbito regional.

Tal hecho es evidenciado, sobretodo, con la formación paritaria del Senado brasileño, pues, independientemente de criterios económicos, políticos, o incluso que envuelvan dimensiones territoriales o poblacionales, cada uno de los Estados-miembros y Distrito Federal eligen tres senadores (con dos suplentes cada), lo que demuestra la igualdad de participación de los poderes subcentrales en la composición interna del Senado, preservando el equilibrio entre las fuerzas que, teóricamente, fueron conjugadas para existencia del pacto federativo.

Con la adopción del bicameralismo legislativo pautado en la representación paritaria, el Senado Federal brasileño logra, al menos técnicamente, a homogeneización de los intereses de los poderes subcentrales en el desdoblamiento de la voluntad política nacional, además de la contención de posibles actitudes tendenciosas y parciales con relación a determinada Región o Estado-miembro.

En lo que concierne al sistema de elección, la composición del Senado brasileño se da por sufragio universal directo, siguiendo el principio mayoritario simple, o sea, será electo el candidato que poseer, en solamente un turno, mayor votación en la entidad territorial a ser representada, para ejercicio de un mandato con duración de 08 (ocho) años, ocurriendo, así, renovación parcial de sus miembros de cuatro en cuatro años, alternadamente, por uno y dos tercios (art. 46, CB).

En el artículo 52 de la Constitución brasileña se encuentran enumeradas un conjunto de materias que se insieren en las competencias privativas del Senado Federal, las cuales son reglamentadas por sus propias resoluciones, sin cualquier participación de la Cámara de los Diputados o de cualquiera otro poder.

Estas atribuciones desempeñadas privativamente por el Senado Federal envuelven desde la tarea de juzgador, con el proceso de *impeachment*, hacia la averiguación y elección de autoridades para ocupar cargos políticos de relevante interés nacional, como Magistrados y Presidente del Banco Central, pasando por la iniciativa legislativa para disponer sobre su propia organización administrativa, bien como en lo que se refiere a su participación en el control de constitucionalidad de leyes, con la suspensión de ley declarada inconstitucional por decisión definitiva proferida por el Supremo Tribunal Federal en sede de fiscalización incidental de constitucionalidad. Además de las competencias privativas, el Senado Federal se manifiesta, juntamente con la Cámara de los Diputados, en las funciones atribuidas al Congreso Nacional, las

cuales están contenidas en los artículos 48 y 49 de la Constitución Brasileña, así como participa decisivamente de las fases del proceso de creación de leyes.

Notamos que el Senado Federal brasileño consiste en figura activa en el escenario nacional, por haber recibido del Poder Constituyente una serie de competencias que hacen con que ese órgano esté equiparado con la Cámara de los Diputados, al desempeñar funciones de idéntica importancia política, formando un Poder Legislativo bicameral sin jerarquía entre las *Casas Parlamentar*.

### **III.3. Justicia Constitucional y Solución de Conflictos**

En este momento, investigamos el Tribunal Constitucional, centrando las consideraciones en el funcionamiento de este órgano de defensa jurisdiccional de la Constitución como agente pacificador de los múltiples intereses existentes entre los diversos niveles de poder que componen la estructura organizacional territorial del modelo de Estados federal brasileño.

En el sistema federativo brasileño, el Tribunal Constitucional, órgano de cúpula con amplitud jurisdiccional en todo territorio nacional, recibe la denominación de Supremo Tribunal Federal (STF), siendo compuesto por 11 (once) miembros, que son nombrados por el Presidente de la República, tras aprobación de su elección por mayoría absoluta del Senado Federal en audiencia pública, entre brasileños natos, con más de 35 (treinta cinco) años y menos de 65 (sesenta cinco) años de edad, con notable saber jurídico y reputación incuestionable. Después del nombramiento, los miembros del Supremo Tribunal Federal (denominados Ministros) son integrados al cargo en carácter vitalicio.

Las materias de competencia del Supremo Tribunal Federal se encuentran taxativamente enumeradas en el artículo 102 de la Constitución Brasileña, donde se evidencia la pretensión del legislador constituyente originario de invertir este órgano en la función de responsable de asegurar la guarda y supremacía del Texto Constitucional, para, entre otras relevantes tareas, asegurar la integridad del sistema político, la protección de las libertades públicas, la estabilidad del ordenamiento normativo del Estado, la seguridad de las relaciones jurídicas y la legitimidad de las instituciones de la República<sup>10</sup>, otorgándole aún la tarea de dictar en último grado de jurisdicción la exacta comprensión que se extrae en la interpretación del Texto Constitucional con el control de constitucionalidad.

En este contexto, el control de constitucionalidad en el sistema brasileño puede realizarse tanto de forma indirecta por la vía del control difuso, en que el objeto principal si vuelta para solución de un caso concreto y la apreciación de inconstitucionalidad de la norma jurídica se configura como asunto incidental en el proceso; como de modo directo por vía del control concentrado, en que se pretende cuestionar abstractamente la constitucionalidad o no de norma jurídica, no habiendo discusión sobre casos concretos.

Por tanto, el Tribunal Constitucional brasileño posee la misión de defender y mantener la estructura del pacto federativo, protegiendo la descentralización constitucional operada con el reparto de competencias, al ejercer la fiscalización de constitucionalidad de leyes, mediante el control difuso, al juzgar recursos extraordinarios que inciden sobre decisiones que versen sobre dispositivos constitucionales (art. 102, III, CB); o control

concentrado de actos normativos, apreciando, originariamente, la acción directa de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estadual y la acción declaratoria de constitucionalidad (art. 102, I, la, CB), así como la averiguación de incumplimiento de precepto fundamental (art. 102, §1º, CB) y acción directa de inconstitucionalidad por omisión (art. 103, §3º, CB).

Conviene relatar la existencia del control de constitucionalidad en el ámbito estadual expresado en el §2º del artículo 125 de la Constitución Brasileña, que atribuye al campo de competencias de las Constituciones Estaduales el tratamiento de las cuestiones sobre la propuesta de acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Justicia, con relación a los actos normativos estaduais y/o municipales.

No se puede olvidar la presencia en el sistema judicial brasileño del Superior Tribunal de Justicia, lo cual fue creado por la Constitución vigente, justamente, para reducir el excesivo número de procesos que asolaban al Supremo Tribunal Federal. Ocurre que este objetivo no fue prontamente alcanzado, en virtud de las mayores posibilidades de cuestionamiento de temáticas constitucionales delante del Supremo Tribunal Federal proporcionadas por la propia disposición analítica de la Constitución Brasileña de 1988.

Importa destacar que, de acuerdo con la verificación de las competencias atribuidas por la Constitución vigente, si al Supremo Tribunal Federal cabe la tarea primordial de protección de los preceptos y valores constitucionales, al Superior Tribunal de Justicia compete la guarda y estandarización del derecho en el ámbito federal, caracterizándose como un verdadero Tribunal de la Federación.

Es posible valorar aún que desde una Constitución rígida y analítica como brasileña que el Supremo Tribunal Federal tendría su misión facilitada delante de las minucias normativas que estancan de cierto modo el campo de competencias constitucionales conferidas en cada nivel de gobierno, lo que de hecho no ocurre, especialmente, por la amplitud de tareas que le son atribuidas, sumada con la facilidad para suscitarse cuestiones constitucionales ante este órgano.

Delante la Justicia Constitucional brasileña, la discusión sobre las cuestiones relativas a la constitucionalidad de leyes y actos normativos que entran en conflicto con el Texto Constitucional aumenta de manera progresiva, sobretodo, por el número excesivo de reformas constitucionales, que al intentar imponer correcciones al sistema, acaban por promover un incremento de acciones judiciales sobre temáticas constitucionales, siendo que algunas hasta volvieron esfuerzos en la reducción de los volúmenes de procesos dirigidos al Supremo Tribunal Federal atribuyéndoles mayor celeridad en la tentativa de desahogarlo.

Por fin, concluyese que el producto de la actividad ejercida por la Justicia Constitucional consiste en la delimitación de las esferas de poder pertenecientes a cada unidad constitutiva y sus relaciones institucionales, para preservar el contenido peculiar de sus diversidades regionales, en armonía con las disposiciones constitucionales, evitando conflictos intergubernamentales que coloquen en ruta de oposición las mencionadas entidades y que, por consecuencia, vengán a corromper los vínculos informadores del pacto asociativo territorial.

#### IV. CONCLUSIÓN

La investigación del sistema federal brasileño revela una propuesta constitucional marcada por la rigidez y exhaustividad de sus disposiciones, la cual surte reflejos en la

delimitación de los campos de poder en los distintos niveles de gobierno, para, al menos nominalmente, propiciar la atribución de idénticas esferas de poder para unidades constitutivas situadas en idéntico plano jurídico, ofertándoles tratamiento igualitario y buscando balancear la multiplicidad de los intereses regionales con los comunes.

Como consecuencia, el sistema federativo brasileño opta por el direccionamiento incondicionado de la realidad política, que intentan consagrar primeramente la seguridad y la certeza jurídica, pero que acaban perdiendo contacto con los diversos desdoblamientos de la vida social que busca tutelar y haciendo con que la acción de los Poderes Constituidos en innúmeros casos desvirtúe la propuesta constitucional, lo que lleva el pacto federativo a sostenerse especialmente en sus tradiciones histórico-culturales de uniformidad nacional.

De cualquier modo, no quedan discusiones a respeto del hecho de que, a pesar de ciertas particularidades las cuales pueden ser encontradas en cualquier nación que se defina como tal, a ejemplo de la existencia de una inclinación al centralismo, en razón del proceso histórico de federalización por segregación, que acabó por concentrar mayores poderes en las manos de la Unión Federal, el sistema de descentralización de poder previsto por la Constitución Brasileña de 1988 se ajusta a una propuesta federalista, encuadrándose al contenido de las características comunes propias de este modelo estatal.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Conti, José Maurício (2001), *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.
- Contipelli, Ernani (2012), *Federación y Estado Autonomico: Estudio de Derecho Constitucional Comparado Brasil – España*. Granada: Editorial Comares. ■