

O ESTADO SUÍÇO E SEUS CANTÕES

Mariá Brochado

Professora da Escola Superior Dom Helder Camara
Doutora em Filosofia do Direito e Teoria do Direito pela UFMG

*“Se houvesse um povo de
deuses, esse povo se
governaria democraticamente.”
(Jean-Jacques Rousseau)*

1- Introdução

O objetivo deste estudo é analisar como se compõe a federação Suíça a partir da organização constitucional do Estado em Cantões e Federação, da relação entre ambos e ainda a forma do exercício do poder político.

Para tanto, comentaremos alguns trechos constitucionais mais essenciais ao sistema organizacional e recorreremos também a alguns comentários doutrinários comparativos de outros sistemas com o suíço, apontando as singularidades deste, numa perspectiva histórica.

Não se trata evidentemente de uma análise constitucional exaustiva, mas que pretende, numa visão sucinta, relevar os pontos mais importantes da estrutura organizacional deste Estado. Por esta razão, o trabalho não abordará o aspecto material da constituição, exceto os diretamente ligados à sua segunda parte, que trata da forma organizacional do Estado Suíço.

2- A Confederação Heuvética

A história da Confederação Suíça pode ser dividida em dois períodos fundamentais: o que começa em 1291, que agrupava vários Estados independentes, dentre os quais, os oito primeiros, pela aliança militar de

arbitragem e de assistência judiciária. Posteriormente, outros pactos foram sendo celebrados até que em 1798 se instala a República Heuvética, e é aprovada em oito de abril do mesmo ano a Constituição de *Fructidor*¹, do ano terceiro, por ocasião da criação do período do Diretório da Revolução Francesa. Esta Constituição introduz a Federação e organiza a Suíça juridicamente segundo este modelo, confirmado com a promulgação da segunda Constituição Heuvética, de dois de julho de 1802.

Segue-se um período de várias movimentações políticas e jurídicas, até que se aprova a Constituição de 1848, a qual foi revisada em 1866 e em 1874. A partir desta data desenvolve-se o federalismo suíço em várias dimensões, com a divisão da competência entre a Confederação e os Cantões, tais como a competência para legislar sobre Direito Civil, Direito Penal, Direito de Invenção, Direito do Trabalho e Formação Profissional etc., estabelecendo-se, inclusive, um novo regime financeiro. A Constituição de 1874 permanece em vigor até os dias atuais, emendada inúmeras vezes.²

3- Estrutura e outros dados Gerais da Constituição Suíça

A Constituição Suíça organiza e ordena o Estado Suíço na forma federativa. É dividida em três partes fundamentais, sendo o preâmbulo da constituição, como é da tradição dos estados europeus, invoca o nome de Deus, e declara que a Confederação³ Suíça tem por finalidade manter e aumentar a unidade, a força e a dignidade das nações suíças.

1- Na primeira parte, que vai do art. 1º até o art. 70, desenvolve as matérias mais importantes da constituição, tais como a sua finalidade, a situação e a relação dos cantões com a federação, a extinção de privilégios, a organização da defesa, do serviço público, da proteção aos animais, das estradas de ferro, das escolas, da alfândega, da legislação social, bancária, da organização dos correios, das estradas e do transporte aéreo e aquático, das moedas, medidas e pesos etc., dentre os quais, o mais importante é o texto referente aos direitos do cidadão e a segurança desses direitos;

2- No segundo capítulo, a constituição trata da forma ou organização e funcionamento do Estado;

¹ Nome relativo ao mês de abril, segundo a nova denominação dada pelos revolucionários franceses.

²AUBERT, Jean-François. *Traité de droit constitutionnel suisse*. Vol 1. Neuchate, Suisse: Éditions Ides et Calendes, 1967, p. 4 e segts.

³O nome tradicional utilizado pelos suíços é “confederação”, apesar de se tratar propriamente de uma federação.

3- E no terceiro capítulo cuida especificamente da revisão constitucional e das disposições transitórias.

Interessa para o propósito desse trabalho as disposições que vão do art. 1º ao art. 22 *bis*, que tratam propriamente da relação entre a Federação e os Cantões, as do art. 71 a 117, que tratam da forma de organização do Estado e na parte terceira, as disposições referentes à competência revisional.

4- A Federação e os Cantões

4.1- Os Cantões

A Constituição Suíça começa o art. 1º declarando quais são as unidades da Federação que a constituem, designadas *cantões*. Como nos Estados Unidos e no Canadá, os estados federados recebem o nome de *províncias*, na Alemanha e na Áustria, *países (Laender)*, na Suíça, o termo empregado para designar os estados às vezes é “Estados”, mas o termo predominante desde o fim do Antigo regime é “Cantões”, termo etimologicamente obscuro, todavia empregado oficialmente pela Constituição Helvética, a de 1848 e pela última, de 1874.

Transcrevemos o mencionado artigo:

“art. 1º. - (emend. nel 1978). *Le popolazioni dei Cantoni sovrani, riuniti in forza della presente Lega, cioè: Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo (Alto e Basso), Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea (Cittá e Campagna), Sciaffusa, Appenzello (ambedue i Rhodes), San Gallo, Gridioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura costituiscono nel loro insieme la Confederazione Svizzera.*”⁴

4. 2- Os “Semi- Cantões”

Na enumeração dos vinte e dois cantões, nota-se que o cantão UnterWald, está dividido em alto e baixo, conforme a menção entre

⁴*Costituzione Federale della confederazione svizzera. In: DI RUFFIA. Paolo Biscaretti. Costituzioni Straniere Contemporanee. Volume Primo. Le Costituzioni di Dieci Stati di “Democrazia Stabilizzata. Milano: Giuffrè Editore, 1994, p. 79. Desnecessária a tradução.*

parêntesis, do mesmo modo que Basilea, subdividida em cidade e campo, e Appenzell (em ambos os Rodes). Trata-se de semi-cantões, que têm a mesma natureza dos cantões, isto é, criam a sua própria constituição e exercem as demais competências que não são reservadas à confederação. Um “demi-canton” não pode exercer qualquer poder sobre o outro. A única diferença que existe entre eles e os cantões é que nos escrutínios constitucionais, seus votos são contados pela metade.

4.3- Natureza Constitutiva da Enumeração Cantonal

A enumeração dos cantões com a inscrição da denominação de cada um no texto constitucional, tem natureza jurídica diversa da de outras constituições, pois que é constitutiva e não meramente declaratória, razão por que somente os cantões inscritos na disposição constitucional pertencem à Federação. Assim sendo, em virtude deste caráter constitutivo, não é possível a criação, a extinção, a fusão e o desmembramento de Cantões, salvo se por disposição revisional da Constituição, segundo o processo nela estabelecido. É o que entende François Aubert, ao dizer que

“La constitution devra être revisée, et si nous admettons volontiers qu’une telle opération ne présente pas de difficultés excessives, nous rappelons qu’elle suppose néanmoins, chez nous, l’approbation *expresse* du corps électoral et des cantons.”⁵

4.4- Suíça: Federação ou Confederação?

A constituição estabelece a finalidade da federação em duas dimensões:

- 1- no plano externo, cabe-lhe garantir a independência da pátria contra o estrangeiro;
- 2- e no âmbito interno manter a tranquilidade e a ordem pública, “proteger a liberdade e os direitos dos confederados” e promover a sua prosperidade.

A constituição declara que os cantões são soberanos, mas que esta soberania está limitada à reserva de poderes nela feita⁶, isto é, excluídos

⁵AUBERT, *op. cit.*, p. 205. Tradução livre da autora: “A constituição deverá ser revisada, e se nós admitimos de bom grado que tal operação não representa dificuldades excessivas, lembremos que ela pressupõe, entretanto, entre nós, a aprovação expressa do corpo eleitoral e dos cantões.”

⁶Art. 3º e segs. da Constituição Suíça. DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 79 e segs.

os poderes transferidos à confederação em que pese o uso da palavra *soberano* com referência ao cantão, evidentemente não se quer nela significar o que tecnicamente se convencionou designar como soberano. Equivale mais propriamente ao conceito de autonomia, mesmo porque a federação suíça a partir de 1874 não tem a natureza de um pacto, mas de uma *instituição*. Isto decorre das próprias limitações impostas aos cantões e dos poderes conferidos à federação.

Quanto a esta confusão dogmática quanto aos termos soberania e autonomia, temos o esclarecimento de François Aubert:

“Les art. 3 et 5 doivent, dès l’abord, être écartés de la discussion. Les mots ‘souverains’ e ‘souveraineté’ y sont employés hors de propos. C’est évidemment ‘compétents’ et ‘compétence’ qu’il faut lire. Ou, si l’on préfère, les cantons se voient reconnaître et garantir tous les ‘pouvoirs’ que ne sont pas attribués à la Confédération. Or une collectivité peut avoir des ‘compétences’ ou des ‘pouvoirs’, et même de très nombreux et de très étendus, sans être pour autant souveraine.”⁷

Por outro lado, Paulo Bonavides introduz um elemento de dúvida que retiraria o rigor técnico de uma diferenciação entre confederação e federação segundo o elemento político. Diz:

“houve quem visse como expressão distinta das duas formas de união de Estados ausência de um poder político único da confederação, ao contrário do que se dá na federação, detentor de poder soberano nos círculo das relações internacionais; ocorre, todavia... que em caso de guerra, nada impede se forme nas confederações um centro único de comando e autoridade, a serviço da política externa uniforme dos Estados participantes.”⁸

⁷AUBERT, *op. cit.*, p. 223. Tradução livre da autora: “Os artigos 3 e 5 devem *a priori* ser descartados da discussão. As palavras ‘soberanos’ e ‘soberania’ são aqui empregados fora de propósito. É evidentemente ‘competentes’ e ‘competência’ que se (deve) ler. Ou, se se prefere, os cantões têm reconhecidos e garantidos todos os ‘poderes’ que não são atribuídos à Confederação. Ora, uma coletividade pode ter ‘competências’ e ‘poderes’, e até muito numerosos e extensos, sem (ter de) ser, para tanto, soberana.”

⁸BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 180.

Como se vê, os próprios doutrinadores não encontram precisão de conceitos para a instituição denominada *confederação*. A exigência do elemento político descentralizado na federação e descentralizado na confederação é uma nota importante, que pode perfeitamente ser tomada como essencial, pois que a unidade política de uma confederação em caso de emergência, se é transitória, não a invalida como inessencial, em virtude mesmo do caráter transitório e emergencial da concentração política. Principalmente, se se trata de unidade de comando a serviço de uma política de guerra, o elemento definidor da ação e a finalidade da unidade de comando é militar, sendo que a unidade política torna-se apenas meio para viabilizar a estratégia. Desse modo, pode-se afirmar que o elemento político, desde que de caráter permanente, constitui característica definidora da confederação e da federação.

De qualquer modo, é a federação ou a confederação que garante as constituições das unidades federativas, segundo determinadas condições a serem observadas. Não podem também os cantões celebrar qualquer tipo de pacto político especial entre si, só lhes sendo permitidas as convenções sobre matéria de legislação, de justiça e de administração, que deverão ser examinadas previamente pela autoridade federal, a qual pode suspender a sua execução se dispõe contra a confederação ou se lesa direitos de outros cantões.

Somente a confederação pode declarar guerra e concluir pela paz, e de estipular alianças e tratados com outros Estados. Isso significa limitação não condizente com a confederação de Estados Soberanos, pois que os Cantões só podem celebrar alianças com outros Cantões, desde que não seja de natureza política.

Por outro lado, há um dado típico de confederação: ela não tem o poder de manter tropas permanentes, ficando, entretanto, limitada a tropa permanente de cada cantão a trezentos homens, só podendo ser elevado este número, se houver consentimento da autoridade federal. As ameaças ou perigos que possam ocorrer contra um cantão devem ser comunicados à autoridade federal, para que possa esta prestar ajuda ao cantão ameaçado ou posto em perigo, salvo se não for possível fazer esta comunicação, caso em que a federação poderá intervir independentemente de requisição.

É de se notar que, embora as tropas militares permaneçam nos territórios dos cantões, não se situam espalhadamente, sem ordenação ou organização que lhes dêem unidade, pois esses corpos de tropa pertencentes aos cantões constituem a armada federal, cuja organização é estabelecida por lei de competência da confederação

5- A Organização do Poder

O poder federal é organizado segundo uma divisão de competência entre três órgãos que são o legislativo, o executivo e o judiciário, denominados respectivamente “Assembléia Nacional”, o “Conselho Federal”, e o “Tribunal Federal”.

5. 1- A Assembléia Nacional

À Assembléia Nacional é conferido o poder de legislar, observadas as reservas dos *direitos do povo*, contidas no art. 89 *bis*, 120, 121, e 123, que estabelecem a participação popular na legislação, inclusive mudança na Constituição, através de plebiscito e referendo. Esse órgão legiferante é dividido em duas câmaras: o “Conselho Nacional”, composto de duzentos deputados representantes do povo suíço, e o “Conselho dos Estados”, composto de quarenta e seis deputados,⁹ que representam os cantões.

A competência da Assembléia Federal abrange toda a matéria possível e que não esteja deferida a outra autoridade federal, ou seja, a um dos outros dois órgãos do Estado Suíço. A matéria está distribuída nos arts. 84 e 85 da Constituição, tais como: leis que estabelecem a organização do Estado e o modo de eleição do órgão federal; as leis e decretos referentes a matérias constitucionais federais, a eleição do Conselho Federal e do Tribunal Federal, e evidentemente, as questões de competência e a revisão da Constituição Federal, entre outras. As decisões sobre qualquer matéria são tomadas por maioria absoluta dos votantes, como quorum de deliberação, com a presença da maioria absoluta dos membros do respectivo conselho, como quorum de instalação.

Qualquer lei aprovada pelo parlamento, em caráter de urgência, pode perder o seu caráter de urgência se for requerida a *consulta popular* por cinquenta mil cidadãos, se, dentro de um ano, a lei não for referendada pelo povo e por oito cantões. Perderá também o vigor a norma federal posta em caráter de urgência, e que venha alterar a constituição, se não for ratificada pelo povo e pelos cantões, dentro de um ano.

5. 2- O Conselho Federal

O Conselho Federal, composto de sete membros, é a autoridade executiva maior que dirige a confederação. O Conselho Federal

⁹Note-se que o termo empregado para o que denominaríamos “senadores” também é “deputados”.

Suíço tem uma característica que lhe é singular. É um colégio governamental como em outros Estados, mas é um colégio em que todos são iguais, não havendo um chefe, e que é eleito não por um corpo eleitoral, mas pelo parlamento. Com relação aos Estados de regime parlamentarista, a diferença é que o mandato dos membros do Conselho Federal é definido na constituição, não ficando na indeterminação do voto de confiança do parlamento. Além disso, o governo não pode dissolver a Assembléia, o que fica a cargo do povo.

Inexiste o direito de veto para o Poder Executivo, apesar de participar amplamente na preparação das leis, na sua colocação em vigor, e na sua aplicação.¹⁰

O Conselho Federal exerce coletivamente a função de chefia do estado, pois o presidente da federação, por ele eleito, não tem a função de chefe de governo, como se fosse um primeiro ministro; e nem a de chefe de estado, na representação externa da confederação.

Ao Conselho Federal compete expedir regulamentos, que são normas divididas em várias categorias, como os regulamentos independentes e regulamentos dependentes; os administrativos e os legislativos; e os de execução e de substituição.

Os regulamentos independentes decorrem de poder expresso na constituição. Os legislativos dirigem-se aos administrados, regulando seus direitos e deveres. E os administrativos dirigem-se aos administradores, ou seja, aos funcionários, portanto, de natureza interna. Já os de execução têm a função de tornar possível a aplicação das disposições constitucionais e legislativas. Será de substituição o regulamento que contiver regras que decorram da lei ou da constituição¹¹, que será, entretanto, independente nos casos de urgência, por inexistência de lei editada pelo legislador. Nessa situação, o regulamento terá força de lei.¹²

5. 3- O Tribunal Federal

A justiça é organizada a partir do Tribunal Federal. A constituição não fala em tribunais cantonais, os quais devem ser regulados nas respectivas constituições. Estabelece que a matéria criminal é da competência do Tribunal do Júri.

O Tribunal Federal tem a competência de julgar as causas

¹⁰Cfr. AUBERT, *op. cit.*, p. 527.

¹¹Cfr. AUBERT, *op. cit.*, p. 542.

¹²*Id. ibidem*, p. 545.

de Direito Civil nos conflitos entre a confederação e os cantões, entre os cantões, entre a confederação e os particulares, e entre os cantões e os particulares. Julga também a violação de direitos constitucionais dos cidadãos.

Com o concurso dos jurados, julga os casos de traição contra a confederação, de revolta e violência contra autoridade federal, sobre crimes ou delitos contra o direito das gentes, sobre crimes e delitos políticos, conflitos de competência etc.

É previsto ainda um Tribunal Administrativo da confederação para julgar a matéria administrativa de competência da mesma, segundo o que determinar a legislação federal.

O Tribunal Federal é constituído por número de membros definido em lei federal, em número de vinte e seis, os quais são eleitos pela Assembléa Federal.

6- A Revisão Constitucional

Na organização do Estado Suíço pode-se incluir um órgão de importância fundamental, que é o *Corpo de Cidadãos*, que exerce o direito de referendo e plebiscito.

A revisão constitucional pode ter a iniciativa da Assembléa Federal ou iniciativa popular. A Constituição Federal reformada ou parte dela só entra em vigor se aprovada pela maioria dos cidadãos que tomaram parte na sua votação, e pela maioria dos cantões.

7- Conclusão

Em realidade, não há autêntica conclusão a ser tirada, tendo em vista que o método adotado na exposição fora eminentemente descritivo, o que possibilitou traçar os contornos essenciais do Estado Suíço como uma *República Democrática Federativa*.

O que poderia gerar discussão, e portanto, poderia ensejar uma conclusão, é o ponto relativo à federação, uma vez que o Estado Suíço se denomina *Confederação*. Na verdade, a terminologia empregada tem significação apenas histórica, e não ontológico-constitucional, pois que não se enquadra conceptualmente dentro das teorias desenvolvidas sobre o tema.

Com efeito, parece claro, diante da estrutura definida nas normas constitucionais, que se trata de estado federal, devendo ser interpretada a palavra *soberania*, atribuída aos cantões, no sentido de *autonomia*, à vista mesmo de um confronto sistemático das suas

disposições, havendo destacado poder político central permanente subordinando as competências dos cantões.

A caracterização jurídica de mera *autonomia* de estados federados é corriqueiramente admitida no federalismo brasileiro, sem grandes discussões; exceto a mitigada *autonomia* municipal, não assumida em tese e *a priori* por nossa Constituição vigente (que criou um federalismo diferente do experimentado historicamente por outros países), e que podemos detectar na leitura mais alongada e uniforme da sistemática constitucional.

8- Bibliografia

AUBERT, Jean-François. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*. Vol 1. Neuchate, Suisse: Éditions Ides et Calendes, 1967.

RUFFIA, Paolo Biscareti di. *Costituzione Federale della Confederazione Svizzera. In: Costituzioni Straniere Contemporanee. Volume Primo. Le Costituzioni di Dieci Stati di "Democrazia Stabilizzata"*. Milano: Giuffrè Editore, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1995.