

O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA UNIÃO EUROPEIA

THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE IN THE EUROPEAN UNION

ROGER VALÉRIO DE VARGAS REX

Bacharel em Direito pela UFRGS. Servidor do Senado Federal

RESUMO

O presente artigo versa sobre o princípio da subsidiariedade na União Europeia, o qual foi consagrado com o objetivo de assegurar que as decisões sejam tomadas tão próximas quanto possível dos cidadãos. Em um primeiro momento, analisa-se o conceito genérico de subsidiariedade, enfatizando a sua origem. Em seguida, busca-se definir com clareza o significado desse princípio após a consagração do Tratado de Lisboa, enfatizando os aspectos pertinentes do artigo 5º do Tratado da União Europeia. Para atingir esse objetivo, analisam-se criticamente as disposições desse Tratado e a doutrina já produzida sobre o tema. Conclui-se que o princípio da subsidiariedade pode desempenhar a função de reforçar a confiança dos cidadãos em relação ao processo de integração europeu, colaborando para a legitimidade da União Europeia.

Palavras-chave: princípio da subsidiariedade; União Europeia; competências.

ABSTRACT

This study is about the principle of subsidiarity in the European Union, which was enacted with the purpose of ensuring that decisions are taken as closely as possible to the citizens. At first, we analyze the notion of subsidiarity, emphasizing its origin. Then, we focus our effort on the task of defining clearly the meaning of this principle after the enactment of the Lisbon Treaty, emphasizing relevant aspects of Article 5 of the Treaty on European Union. To achieve this goal, we examine critically the provisions of this Treaty and the doctrine ever produced on the subject. We conclude that the principle of subsidiarity can strengthen the trust of citizens in relation to the European integration process, contributing to the legitimacy of the European Union.

Keywords: principle of subsidiarity; European Union, competences.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE; 1.1. Origem; 1.2 Considerações gerais; 2. O ARTIGO 5º DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA; 2.1 Competências exclusivas e competências concorrentes; 2.2 Critério da capacidade ou suficiência; 2.3 Critério da maior eficácia; 2.4 Nível central, nível regional e local; 2.5 Dimensões ou efeitos da ação considerada; 2.6 Proporcionalidade e subsidiariedade; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

As competências da Comunidade Europeia, agora União Europeia, foram ampliadas em cada uma das reformas de seus tratados constitutivos. Além disso, a delimitação dos domínios de

competência não é feita com absoluto rigor, por meio de âmbitos materiais ou de funções. Em geral, as normas de competência prescrevem fins a serem perseguidos pelas instituições da União Europeia, o que implica uma tendência ao alargamento das competências por meio da aplicação da teoria dos poderes implícitos.

Como consequência, cada vez mais, as decisões que afetam diretamente a vida cotidiana dos cidadãos europeus passaram a ser tomadas pelas instituições europeias, e os parlamentos nacionais perderam uma parte considerável do seu poder para estas instituições. Esse fato gerou uma grande inquietação entre os governos e os cidadãos em geral, tendo em vista a dilatação constante do poder de intervenção da União em domínios que tradicionalmente eram objeto do exercício de competências exclusivas dos órgãos nacionais.

Cabe mencionar, ainda, que as alterações promovidas no procedimento legislativo europeu têm ampliado as hipóteses de votação por maioria qualificada, em detrimento da votação por unanimidade. Isso significa que os Estados-membros não detém mais um poder de veto ilimitado no processo decisório, o que implica em certo esvaziamento dos seus poderes. A instituição desse sistema de votação por maioria qualificada tornou possível ao Conselho aprovar mais facilmente novas medidas, o que, por sua vez, fez com que a Comissão se tornasse mais audaciosa em suas iniciativas.

A consagração, enquanto princípio jurídico, da subsidiariedade na União Europeia claramente tem a finalidade de solucionar esses problemas, criando meios de conter a tendência à interpretação expansiva das competências comunitárias e aquietar o temor de um crescente e correlativo esvaziamento das competências dos Estados.

Referências à ideia de subsidiariedade já aparecem nos tratados que instituem as comunidades europeias. No entanto, a primeira tentativa de introduzir de forma explícita esse princípio no Direito Comunitário manifesta-se no Projeto de Tratado sobre a União Europeia, elaborado por Altiero Spinelli e aprovado pelo Parlamento Europeu em 14 de Fevereiro de 1984. A consagração oficial, todavia, ocorreria em 1986, no texto do Ato Único Europeu, que introduziu o princípio da subsidiariedade no domínio da proteção ambiental, aditando ao Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia o art. 130.º R (4). Este artigo previa que a comunidade interviria em matéria de ambiente na medida em que os objetivos previstos pudessem ser melhor realizados no nível comunitário do que no nível dos Estados-membros isoladamente.

O Tratado de Maastricht, por sua vez, aditou ao Tratado que institui a Comunidade Europeia o Artigo 3º-B, o qual tornou a subsidiariedade um princípio geral do Direito

Comunitário. Segundo esse artigo, nos domínios que não fossem das atribuições exclusivas da Comunidade, ela interviria apenas se e na medida em que os objetivos da ação encarada não pudessem ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e pudessem, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados pela Comunidade Europeia. Com o intuito de enfatizar a conexão entre a subsidiariedade e o processo de expansão dos poderes comunitários, incluíram-se expressões relacionadas à subsidiariedade em praticamente todos os novos capítulos do Tratado, de forma a destacar a intenção de que os Estados-membros preservassem a prioridade de atuação nessas novas áreas de atuação da Comunidade.

Em 1997, o Tratado de Amsterdã consagrou o primeiro protocolo a respeito da subsidiariedade, denominado Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os dispositivos constantes nesse Protocolo forneceram um conjunto de orientações sobre como o princípio deveria ser compreendido e aplicado. No entanto, não foram estabelecidas regras detalhadas que fixassem um limite ao exercício das competências da Comunidade, restando às instituições políticas desta uma ampla margem de discricionariedade.

A consagração do princípio da subsidiariedade e do protocolo relativo a sua aplicação não se mostraram suficientes para atingir os objetivos almejados e aplacar as críticas dos eurocéticos. Logo, os líderes europeus passaram a discutir acerca de novos mecanismos que fossem capazes de garantir a aplicação da subsidiariedade e evitar o esvaziamento das competências dos Estados-membros.

No quadro da Convenção Europeia, ou Convenção sobre o futuro da Europa, uma comissão redigiu um projeto de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, o qual viria a ser assinado em Roma, em 29 de outubro de 2004. Entretanto, esse Tratado não entrou em vigor devido à resistência de parte da população europeia: o eleitorado francês, assim como o holandês, rejeitou o projeto em referendo. Nessa proposta de Tratado Constitucional havia um novo protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, muito semelhante ao que posteriormente seria consagrado pelo Tratado de Lisboa.

Esse Protocolo previa a criação de um novo mecanismo de controle político ex ante, em que participariam os parlamentos nacionais. Pela primeira vez, estabelecia-se uma conexão entre eles, a aplicação do princípio da subsidiariedade e o processo legislativo europeu. Tal mecanismo permitiria aos parlamentos nacionais velar pela correta aplicação do princípio da subsidiariedade por parte das instituições que participam no processo legislativo por meio de uma relação direta com as instituições comunitárias.

O Tratado de Lisboa, finalmente, consagrou um novo protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, positivando esse mecanismo de participação dos parlamentos nacionais dos Estados-membros no processo legislativo europeu. Com efeito, a principal novidade desse protocolo é a consagração de um Sistema de Alerta Precoce que possibilita aos parlamentos nacionais apontarem violações ao princípio da subsidiariedade nas propostas de atos legislativos e oporem determinados obstáculos a adoção dessas propostas.

O Tratado de Lisboa consagrou, outrossim, uma nova definição do princípio da subsidiariedade. Esse princípio agora está previsto no artigo 5º (3) do Tratado da União Europeia: “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”.

O artigo 5.º do Tratado da União Europeia distingue entre a delimitação e o exercício das competências. Este é regido pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; aquela, pelo princípio da atribuição. A seguir, ainda no artigo 5.º, são definidos os significados desses princípios, observando-se a seguinte ordem: atribuição, subsidiariedade, proporcionalidade. Há uma razão para essa ordem ter sido estabelecida. Pela lógica do Tratado esses princípios constituem três testes sucessivos que devem ser realizados antes da adoção de qualquer medida pela União Europeia. Em primeiro lugar, de acordo com o princípio da atribuição, é necessário verificar se a União detém competência para atuar, considerando-se que ela somente pode atuar dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído. Em segundo lugar, naqueles casos que não são da competência exclusiva da União, deve-se questionar se ela deve intervir. A resposta a essa pergunta deve ser fornecida a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade, com base em dois critérios: suficiência da atuação dos Estados-membros e maior eficácia da ação da União Europeia. Isto é, a União somente deverá intervir se os objetivos da ação considerada não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros e, além disso, se esses objetivos puderem ser melhor alcançados pela União. Por fim, cabe indagar qual deverá ser a intensidade ou a natureza da ação, ou seja, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. Isso significa que os meios escolhidos devem ser proporcionais em relação aos fins almejados.

Conforme a definição do Tratado da União Europeia, os critérios da suficiência da atuação dos Estados-membros e da maior eficácia da ação da União devem ter como referência as dimensões ou os efeitos da ação considerada. A partir dessa afirmação surgem algumas questões, que pretendemos analisar: Quando é que a dimensão e os efeitos de uma ação determinam que ela passe a ser uma atribuição da União? Para que isso ocorra, é suficiente que a dimensão ou os efeitos ultrapassem o âmbito de um Estado, ou é necessário que eles atinjam a União como um todo?

O princípio da subsidiariedade, na forma como foi instituído, está intimamente ligado ao princípio da proporcionalidade. Aquele, a partir de uma interpretação do artigo 5º, responderia à questão “a União deve atuar?”, enquanto que este responderia à questão “como a União deve atuar?”; esta distinção, entretanto, como teremos a oportunidade de estudar, é problemática, pois ambas as questões estão inerentemente conectadas.

Neste trabalho, a partir de uma análise do moderno conceito de subsidiariedade, concentramos o nosso esforço na tarefa de definir com clareza o significado desse princípio após a consagração do Tratado de Lisboa, enfatizando os aspectos pertinentes do artigo 5º do Tratado da União Europeia.

1 O Princípio da Subsidiariedade

1.1 Origem

A moderna formulação do princípio da subsidiariedade desenvolve-se na doutrina social da Igreja Católica, fundamentalmente a partir das Encíclicas Rerum Novarum e Quadragesimo Anno (COOPER, 2006, p. 283; BERMANN, 1994, p. 339; FERNÁNDEZ FARRERES, 2003, p. 496-497; NEGRUT, 2010, p. 5; GONÇALVES, 2003, p. 100; HORTA, 2002, p. 461, TORRES, 2001, p. 24; MEDINA, 2002, p. 244). Para compreender plenamente o sentido desse princípio consagrado pelo Tratado de Maastricht, é essencial examiná-lo nesse contexto em que ele teve origem e se desenvolveu (LAPOINTE, 1994, p. 457; HENKEL, 2002, p. 363 e 364).

Antonio Estella descreve da seguinte forma a origem do conceito moderno de subsidiariedade:

Foi no âmbito da doutrina social da Igreja Católica que se formou o moderno conceito de subsidiariedade. O local de nascimento da doutrina social da Igreja

Católica foi provavelmente a Encíclica Rerum Novarum. Nela, o Papa Leão XIII salientou a necessidade de a Igreja Católica adotar uma postura mais ativa no debate sobre a solução de problemas sociais nas sociedades modernas. Esta foi a reação inicial à crítica feita contra a Igreja Católica (e também dentro dela própria) de ambiguidade em relação à chamada questão social, em uma época quando as mudanças econômicas oriundas da Revolução Industrial começavam a ser sentidas. Na Encíclica Rerum Novarum, a Igreja Católica começa a desenhar as linhas de uma versão oficial acerca das relações entre os homens e o poder público, cujo núcleo era o papel atribuído ao Estado para estruturar a sociedade (ESTELLA, 2002, p. 79)¹.

Na Encíclica Rerum Novarum, o Papa Leão XIII salientou a necessidade de a Igreja Católica adotar uma postura mais ativa no debate sobre a solução de problemas sociais nas sociedades modernas. Esta foi a reação inicial à crítica feita contra a Igreja Católica (e também dentro dela própria) de ambiguidade em relação à chamada questão social, em uma época quando as mudanças econômicas oriundas da Revolução Industrial começavam a ser sentidas. Nessa Encíclica, a Igreja Católica começa a desenhar as linhas de uma versão oficial acerca das relações entre os homens e o poder público (ESTELLA, 2002, p. 79). Nesse sentido, o Papa Leão XIII afirma que “não é justo que o indivíduo ou a família sejam absorvidos pelo Estado”, mas, pelo contrário, eles devem ter “a faculdade de proceder com liberdade, contanto que não atentem contra o bem geral, e não prejudiquem ninguém” (LEÃO XIII, 1891, n. 19). Esse princípio será delineado de forma mais completa em 1931, na Encíclica Quadragesimo Anno, de Pio XI (HENKEL, 2002, p. 363-364; BARACHO, 1997, p. 26; MEDINA, 2002, p. 245-246; QUADROS, 1995, p. 14). Transcrevemos trecho do documento que reflete de modo expressivo as principais ideias a respeito da subsidiariedade:

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece contudo imutável aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um

¹ It was within the social doctrine of the Catholic Church that the character of modern subsidiarity was formed. The birthplace of the social doctrine of the Catholic Church was probably the Encyclical letter, Rerum Novarum. In the Rerum Novarum Pope Leon XIII pointed out the need for the Catholic Church to adopt a more active role in the debate over the resolution of social problems in modern societies. This was an initial reaction to the criticisms of ambiguity against the Catholic Church (and even within the Catholic Church itself) regarding the so-called social question, at a time when the economic changes resulting from the Industrial Revolution were starting to be felt. In the Rerum Novarum the Catholic Church began to draw the lines of an official version of the relationships between men and public power, whose nucleus was the role attributed to the State for the structuring of society (ESTELLA, 2002, p. 79).

grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem jerárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função «supletiva» dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação. (PIO XI, 1931, n. 79 e n. 80)

Há uma diferença importante entre os períodos históricos em que as Encíclicas *Quadragesimo Anno* e *Rerum Novarum* foram escritas. Enquanto esta foi escrita em um momento em que predominava o liberalismo, aquela foi escrita quando estavam em ascensão as doutrinas estatistas - comunismo e fascismo. Como consequência disso, a preocupação expressa na Encíclica *Rerum Novarum* é a de destacar a importância do Estado na proteção dos indivíduos e das coletividades. Ela não define de forma clara um limite à intervenção do Estado, desde que essa seja considerada necessária para promover o bem comum. Pio XI, por sua vez, preocupa-se em determinar com precisão o conceito de necessidade de intervenção estatal e em definir claramente os limites dessa intervenção (LAPINTE, 1994, p. 451). A Doutrina Social da Igreja Católica visava, por um lado, proteger a autonomia do indivíduo e o pluralismo da vida social das ideologias coletivistas, e, por outro, “combater os excessos do liberalismo, que pretendia a supressão do papel do Estado na vida social e econômica” (QUADROS, 1995, p. 14). Segundo essa doutrina, a finalidade do Estado não é fornecer a todos uma felicidade pré-fabricada (MILLON-DELSOL, 1993, p. 27-28), mas garantir o conjunto de condições sociais que permitam aos grupos e a seus membros desenvolverem-se plenamente (JOÃO XXIII, 1961, n. 74), isto é, o bem comum, definido por JOÃO XXIII como “o conjunto das condições sociais que permitem e favorecem nos homens o desenvolvimento integral da personalidade” (JOÃO XXIII, 1961, n. 65). O Estado existe para servir o indivíduo e não vice-versa (LEÃO, 1891, n. 19; BARACHO, 1997, p. 45). Com efeito, não importa quão ampla seja a presença do Estado no campo econômico, ela “não pode ter como meta reduzir cada vez mais a esfera da liberdade na iniciativa pessoal dos cidadãos”; deve, pelo contrário, buscar ampliá-la o máximo possível, “protegendo efetivamente, em favor de todos e de cada um, os direitos essenciais da pessoa humana” (JOÃO XXIII, 1961, n. 55).

Ainda com relação à Doutrina Social da Igreja Católica, cabe destacar que o Papa João XXIII, na Encíclica *Pacem in Terris*, desenvolve a doutrina de Leão XIII e de Pio XI, estendendo a sua aplicação para as relações entre os Estados da comunidade mundial:

Os poderes públicos da comunidade mundial não têm como fim limitar a esfera de ação dos poderes públicos de cada comunidade política e nem sequer de substituir-se a eles. Ao invés, devem procurar contribuir para a criação, em plano mundial, de um ambiente em que tanto os poderes públicos de cada comunidade política, como os respectivos cidadãos e grupos intermédios, com maior segurança, possam desempenhar as próprias funções, cumprir os seus deveres e fazer valer os seus direitos. (João XXIII, 1963, n. 140)

1.2 Considerações gerais

O princípio da subsidiariedade implica na limitação, em decorrência do respeito das liberdades dos indivíduos e dos grupos, da intervenção de órgão ou coletividade superior. “Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado” (BARACHO, 1997, p. 26). Ele aponta no sentido da valorização da liberdade individual, não nos moldes imperantes na época do Liberalismo, mas uma liberdade responsável e condicionada pelo bem comum. Entende-se que os indivíduos e as sociedades menores devem buscar a realização de seus fins e do bem comum, devendo agir com liberdade, desde que não prejudiquem os demais. “Visa-se com isso ao desenvolvimento das potencialidades e do exercício efetivo da liberdade, com a assunção das correspondentes responsabilidades, por parte das sociedades menores e dos indivíduos” (MEDINA, 2002, p. 246-247). Em síntese, a subsidiariedade recusa o monopólio do poder público na prossecução do interesse público (QUADROS, 1995, p.19). Conforme salienta Silvia Faber Torres:

Institui-se uma coordenação entre a iniciativa pessoal, que primária e diretamente realiza o interesse e o bem privados e secundária e mediatamente o interesse e o bem públicos, e a atividade do poder público, que dirige e integra primária e diretamente a atividade pessoal em direção ao bem comum e que tutela, mediatamente, os interesses e bens particulares. (TORRES, 2001, p. 16 e 17).

No entanto, a expressão “subsidiariedade” provém do latim *subsidium*, que significa ajuda ou socorro. Logo, não se pode extrair de seu conteúdo unicamente um limite à ação do poder público, de modo a considerá-lo como ente secundário ou simplesmente supletório. Segundo John Finnis, “a subsidiariedade é um princípio de justiça. Ele afirma que a função

própria da associação é ajudar os participantes da associação a ajudar a si mesmos” (FINNIS, 2007, p. 147). O princípio da subsidiariedade denota uma função de estímulo, orientação, coordenação, integração e, em último caso, suplência do poder público em relação à iniciativa privada (HORTA, 2002, p. 470). As sociedades devem ser subsidiárias em relação à pessoa, enquanto que a esfera pública deve ser subsidiária em relação à esfera privada. “Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor” (BARACHO, 1997, p. 52).

Parte-se do pressuposto que é injusto adjudicar a uma sociedade maior o que é capaz de fazer, com eficácia, uma sociedade menor. Por esse motivo, uma entidade pública não deve assumir por si as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver adequadamente. Do mesmo modo, só deve supri-las ou substituí-las quando são impotentes e ineficientes para realizar suas tarefas. A subsidiariedade não deve ser interpretada como um princípio que propõe o Estado mínimo. Ela não tem por finalidade destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável: Antes de conferir determinada atribuição a um ente estatal, devemos verificar se os próprios homens ou as sociedades intermediárias são capazes de resolvê-la; se forem, terão a preferência (BARACHO, 1997, p. 47-49). Como diz Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Somente aquelas demandas que por sua própria natureza, em razão da complexidade e da necessidade de uma ação concentrada e imperativa, inclusive com a centralização coacta de recursos, não puderem ser atendidas pela própria comunidade deverão ser cometidas às organizações políticas, que atuarão, portanto, subsidiariamente à sociedade (MOREIRA NETO, 2007, p. 20).

Esta mesma regra de organização deve ser observada no âmbito das entidades públicas: os entes públicos menores devem ter prioridade sobre os maiores para atuar na satisfação dos interesses locais; os entes públicos intermédios, para atuarem na satisfação dos interesses regionais; os nacionais, para atuarem na satisfação dos demais interesses que não possam ser satisfatoriamente atendidos pelos regionais (BERNHOLZ, 2009, p. 327). Isto é, o mesmo princípio é aplicado de forma semelhante tanto às relações entre uma esfera privada (sociedade ou indivíduo) e uma pública (Estado), quanto às relações entre as esferas públicas (UE, Estados, regiões, municípios). Em ambas as hipóteses, a subsidiariedade determina que as decisões sejam tomadas com a maior proximidade possível do cidadão, pois quanto maior for a distância, menor será a sua participação e, conseqüentemente, maior será a ingerência do Poder Público. Seguindo este raciocínio, o ente nacional “deverá preferir sempre a entidades inter e

supranacionais, que só deverão agir quando as entidades políticas nacionais não tenham condições de satisfazer certos interesses gerais que transcendam sua capacidade de ação” (TORRES, 2001, p. 11 e 12).

A subsidiariedade apresenta um duplo aspecto. Em seu aspecto negativo situa-se como limite à intervenção estatal, significa que o poder público não deve impedir que as pessoas ou grupos sociais conduzam as suas próprias ações, empregando tanta energia, imaginação e perseverança quanto possível, isto é, deve respeitar a autonomia dos entes não-governamentais. De outro lado, em seu aspecto positivo, manifesta-se como justificção da intervenção pública, significa que o poder público tem a missão de incentivar, apoiar e, em último lugar, suprir a atuação que se mostre insuficiente (MILLON-DELSOL, 1993, p. 7; BARACHO, 1997, p. 50). Em caso de insuficiência, a ajuda da entidade superior não se coloca como algo facultativo, mas constitui um dever (MILLON-DELSOL, 1993, p. 72-73).

O Estado tem a função de garantidor daquilo que, em determinada época e cultura, é exigido em matéria de bem comum e solidariedade. Ele não deverá atuar somente substituindo os atores que se mostrarem incapazes; deverá velar para que as ações dos cidadãos dirigidas ao bem comum cumpram esta finalidade. É preciso perceber que a tentação estatal consiste em uma bulimia de poder, enquanto que a dos grupos sociais consiste em desviar do interesse geral em direção ao interesse privado. Logo, estes dois atores devem vigiar-se mutuamente (MILLON-DELSOL, 1993, p. 73-74). A subsidiariedade coloca-se assim como um critério para chegar-se a um equilíbrio entre a autoridade estatal e a autonomia do indivíduo. Este problema é bem ilustrado por Reinhold Zippelius:

Constitui uma tarefa política e moral infundável encontrar de novo e sempre a justa medida entre, por um lado, a tutela exercida pelo Estado totalitário e, por outro lado, uma liberalização que permita o combate do egoísmo e da desconexão dos indivíduos, um mal-estar social, mantendo aquela medida. No movimento pendular próprio da evolução histórica, entre o tipo do Estado promotor do bem-estar e o do Estado liberal, guarda-noturno, torna-se nítido o dilema perante o qual o Estado é sempre colocado de novo: ou conceder liberdade de menos, reprimindo assim uma necessidade humana elementar; ou conceder liberdade demais e escancarar as portas à possibilidade de abusos que o atacam de novo muito prontamente. A labilidade das formas liberais de Estado consiste, não em último lugar, em que a liberdade reconduz sempre ao abuso e este abuso, por sua vez, força a limitar a liberdade (ZIPPELIUS, 1984, p. 143).

No âmbito europeu, essa dupla perspectiva da subsidiariedade, implica que a subsidiariedade pode ser vista como um mecanismo que condiciona a intervenção da União, mas

também como um mecanismo que a favorece. Isso dependerá da forma como for valorada a suficiência ou insuficiência da ação dos Estados e a eficiência da ação da União. Logo, este princípio coloca-se como um método, um critério formal para legitimar o exercício de competências, mais do que como conceito substantivo com um conteúdo apriorístico, pois não há a determinação prévia de um âmbito material que deva, em qualquer caso, ficar reservado aos Estados-membros (FERNÁNDEZ FARRERES, 2003, p. 524). Caso estes se mostrem incapazes para satisfazerem os fins dos Tratados - por exemplo, “um elevado nível de emprego” (art. 147.º TFUE), “um elevado nível de proteção da saúde” (art. 168.º TFUE), “defesa dos consumidores” (art. 4.º TFUE), etc. - estarão consentindo tacitamente o aumento da intervenção da União. Consequentemente, o princípio da subsidiariedade, que é descentralizador em sua essência, pode ter o efeito contrário de reforçar o poder político da União em decorrência de eventual inércia dos Estados (QUADROS, 1995, p. 73-74).

Contudo, a consagração do princípio da subsidiariedade tem claramente por objetivo limitar a atuação da União - perspectiva negativa - em favor da atuação dos Estados-membros. Discutia-se se ele serviria unicamente para limitar as competências, ou o exercício de competências, da União ou se poderia servir também, em virtude de sua perspectiva positiva, para alocar novas competências à União (LAPOINTE, 1994, p. 446); no entanto, a partir da consagração do princípio da atribuição e da afirmação explícita, constante no art. 5.º (2), de que as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros, tornou-se insustentável afirmar que a subsidiariedade possa servir para alargar as competências da União (FLYNN, 2005, p. 10-11), algo que só poderá ser feito pela alteração dos Tratados.

Na União Europeia, O princípio da subsidiariedade está consagrado no artigo 5º (3) do Tratado da União Europeia:

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo .

A subsidiariedade, enquanto critério de exercício de competências, coloca-se como um critério flexível e dinâmico, pois, conforme as circunstâncias, pode operar tanto a favor dos Estados, como a favor da União (FERNÁNDEZ FARRERES, 2003, p. 523), permitindo que a intervenção desta seja alargada, caso necessário, ou limitada, se deixar de se justificar, tendo em vista os objetivos fixados no Tratado (CAMPOS, 1997, p. 633; CONSELHO EUROPEU DE EDIMBURGO, 1992, p. 17). Embora as competências estejam fixadas nos Tratados, o seu exercício não é limitado por fronteiras imutáveis. No entanto, por força do art. 2.º (2) TFUE, para que os Estados-membros voltem a exercer a sua competência, parece ser necessário que a União manifeste a intenção de deixar de exercer a sua.

Indispensável esclarecer que as disposições a respeito da subsidiariedade tem maior relevância nos casos em que os Tratados facultem à instituição europeia em questão a possibilidade de optar por intervir ou não e de optar quanto à natureza e âmbito da sua intervenção. Os Tratados impõem às instituições europeias uma série de obrigações específicas, por exemplo, no que diz respeito à aplicação e execução do direito europeu. Nesses casos não há muito espaço para aplicar a subsidiariedade, ou seja, “quanto mais concreta for a natureza de uma exigência do Tratado, menor será o âmbito de aplicação da subsidiariedade”. (CAMPOS, 1997, p. 633-634).

2 O Artigo 5º do Tratado da União Europeia

O artigo 5.º(1) do Tratado da União Europeia distingue entre a delimitação e o exercício das competências da União Europeia. Este é regido pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; aquela, pelo princípio da atribuição. A seguir, ainda no artigo 5.º, o TUE define o significado desses princípios, observando a seguinte ordem: atribuição, art. 5.º(2); subsidiariedade, art. 5.º(3); proporcionalidade, art. 5.º (4). Há uma razão para esta ordem ter sido estabelecida. Pela lógica do TUE, esses princípios constituem três testes sucessivos que devem ser realizados antes da adoção de qualquer medida pela União Europeia (COOPER, 2006, p. 284).

Em primeiro lugar, de acordo com o princípio da atribuição, é necessário verificar se a União detém competência para atuar, considerando-se que ela somente pode atuar “dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos” - art. 5.º(2). Significa dizer, “as competências

nacionais são a regra e as da Comunidade [União] a exceção” (CAMPOS, 1997, p. 631). Logo, estas devem ser interpretadas restritivamente (QUADROS, 1995, p. 37 e 38).

No que concerne aos domínios de competência da União, estão eles determinados nos artigos 2º e seguintes do TFUE. Contudo, essa delimitação não é feita “com absoluto rigor, por âmbitos materiais ou de funções” (CAMPOS, 2010, p. 277-278). Em geral, as normas de competência do TFUE prescrevem fins a serem perseguidos pelas instituições da UE, o que implica uma tendência ao alargamento das competências por meio da aplicação da teoria dos poderes implícitos (SANDER, 2006, p. 528) e do art. 352 do TFUE (CAMPOS, 2010, p. 277-278). Conforme ressalta João Mota de Campos, “esta ambiguidade na definição rigorosa das competências, propiciadora da ingerência da União em domínios que os Estados consideravam seus, está na origem do princípio da subsidiariedade” (CAMPOS, 2010, p. 277-278), o qual foi consagrado justamente com a finalidade de impedir a atuação excessiva das instituições europeias.

O princípio da atribuição estava consagrado desde o Tratado de Maastricht com a seguinte redação: “A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado” - art. 3º-B do Tratado que institui a Comunidade Europeia. No entanto, a disposição do artigo 5º, introduzida pelo Tratado de Lisboa, ao determinar que “as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-membros”, representa um importante esclarecimento e um empecilho à ampliação indiscriminada das competências europeias com base na doutrina dos poderes implícitos (FLYNN, 2005, p. 10 e 11).

Em segundo lugar, naqueles casos que não são da competência exclusiva da União, deve-se questionar se ela deve intervir. A resposta a essa pergunta deve ser fornecida, a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade, com base em dois critérios: suficiência da atuação dos Estados-membros e maior eficácia da ação da União Europeia. Isto é, a União somente deverá intervir se os objetivos da ação considerada não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros e, além disso, se esses objetivos puderem ser melhor alcançados ao nível da União - art. 5º(3).

Por fim, cabe indagar qual deverá ser a intensidade ou a natureza da ação, seja essa ou não da competência exclusiva da União (CAMPOS, 1997, p. 632). Ou seja, “o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados” - art. 5º(4). Isso significa que os meios escolhidos devem ser proporcionais em relação aos fins

almejados, não causando qualquer restrição desnecessária à autonomia dos Estados-membros (COOPER, 2006, p. 284).

No que diz respeito ao princípio da subsidiariedade, ele, portanto, conforme afirmado já no Conselho Europeu de Edimburgo, em 1992, não diz respeito às competências atribuídas à União pelos tratados, ele apenas dá uma orientação sobre a maneira como essas competências devem ser exercidas e compreendidas no nível europeu. A aplicação desse princípio não deve impactar no “acervo comunitário” (acquis communautaire) ou, tampouco, colocar em questão a primazia do Direito Europeu (CONSELHO DE EDIMBURGO, 1992, p. 17). Contudo, há quem entenda que a questão prática da delimitação de competências será decidida no contexto concreto do exercício das competências conferidas, ao invés de ser resolvida no nível abstrato referente à autorização da União para agir (SANDER, 2006, p. 12).

O princípio da subsidiariedade implica certa precedência da ação dos Estados-membros sobre a ação da União Europeia, isto é, nos domínios de competências não-exclusivas devemos ter, como regra, a atuação dos Estados-membros, de forma a evitar uma centralização excessiva (FLYNN, 2005, p. 12), sendo a atuação da União Europeia de caráter excepcional (HENKEL, 2002, p. 370). Logo, mesmo que as instituições europeias tenham competência sob a égide dos tratados, não devem agir se os objetivos puderem ser alcançados satisfatoriamente pelos Estados-membros agindo individualmente (BERMANN, 1994, p. 334). Em suma, há uma preferência pela ação no nível mais baixo possível, de modo a resguardar a autodeterminação dos cidadãos (PERNICE, 2010, p. 379).

Cabe salientar que a atribuição de competências continua a ser feita por meio da celebração de tratados, após a negociação e deliberação entre os Estados-membros (FLYNN, 2005, p. 12). Com relação a esse aspecto, cabe analisar a opinião de Jorge Tapia Valdés:

Su función [subsidiariedade] será inspirar tanto la división y atribución de competencias permanentes, cuanto el ejercicio de las mismas en el funcionamiento ordinario de los órganos respectivos. Generalmente supondrá la existencia de un ámbito de competencias compartidas entre órganos de diferentes jerarquía o naturaleza; pero ello no será necesariamente así en los casos en que el principio inspira al poder constituyente y se consagra en el texto de una Carta Fundamental. (VALDÉS, 2003, p. 105).

Embora o princípio da subsidiariedade deva, de fato, considerando a sua consagração no Tratado da União Europeia, inspirar, sob o ponto de vista político, a consagração de novos tratados que tenham por objeto a alteração da distribuição de competências, essa atuação não

estará sujeita, por força das atuais disposições constantes no TUE a respeito da subsidiariedade, a um controle por parte dos parlamentos nacionais, ou por outra instituição qualquer.

2.1 Competências exclusivas e competências concorrentes

De acordo com o artigo 5.º(3) do TUE, o princípio da subsidiariedade aplica-se somente nos domínios que não sejam da competência exclusiva da União. Como não é perfeitamente clara a delimitação dos domínios que são da competência exclusiva da União, também o escopo da aplicação do princípio da subsidiariedade não resta muito claro. Mas, na prática, a maioria das competências da União são não exclusivas. Portanto, em princípio, este escopo, com relação ao exercício de competências, é bastante amplo (HOFFMANN; SHAW, 2004, p. 6).

Com a finalidade de tornar mais precisa e transparente a divisão de competências, o Tratado de Lisboa introduziu, por meio dos artigos 2.º a 6.º do TFUE, um sistema de classificação das categorias de competência da UE, juntamente com uma listagem das áreas abrangidas em cada categoria. Essa classificação é idêntica a que estava prevista no projeto de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa. Lars Hoffmann, Universidade de Maastricht, e Jo Shaw, Universidade de Edimburgo, ao comentarem esse projeto, já destacavam que esta listagem não delimita com exatidão as competências (HOFFMANN; SHAW, 2004, p. 6-7). De acordo com esse sistema, as competências da União podem ser: exclusivas (artigo 3.º); partilhadas (artigo 4.º); para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-membros (artigo 6.º). Conforme o artigo 2.º(6), a delimitação exata e as regras de exercício das competências “são determinadas pelas disposições dos Tratados relativas a cada domínio”.

Há um forte debate sobre se os artigos 114.º TFUE (ex-artigo 95.º TCE), que trata da harmonização da legislação dos Estados-membros, e 352.º TFUE, que modifica a cláusula de “flexibilidade” do antigo artigo 308.º TCE, não colocariam em xeque o próprio sistema de atribuição de competências, considerando-se a vagueza de seus termos. O artigo 352.º(1) assim dispõe:

Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas.

Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu.

Alguns consideram que essa cláusula atribui à União competência ilimitada para analisar a sua própria competência (Kompetenz-Kompetenz). Outros não enxergam maiores problemas nesse dispositivo, pois ele não traria qualquer ampliação de poderes à União, quando comparado com o antigo artigo 308 TCE, o qual historicamente tem sido interpretado restritivamente pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (PERNICE, 2010, p. 395). É importante ressaltar que o próprio artigo 352.º(2) determina que, nos casos em que ele for invocado, os Parlamentos nacionais deverão ser alertados. Portanto, conclui-se que a aplicação do artigo 352.º será submetida ao procedimento de controle do princípio da subsidiariedade, pelos parlamentos nacionais, previsto no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Apesar das novas disposições do Tratado de Lisboa terem delineado melhor a distribuição de competências, no âmbito das competências partilhadas os limites de atuação da União Europeia ainda precisam ser esclarecidos. Nesse sentido, as disposições do artigo 5º TUE, concernentes aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, podem desempenhar um papel importante (PERNICE, 2010, p. 392). Na verdade, o recurso ao princípio da subsidiariedade no âmbito europeu explica-se pelo fato de que a divisão de competências assenta-se basicamente em critérios funcionais, relacionados diretamente à satisfação dos objetivos consagrados nos Tratados. Nesse contexto, tendo em vista que, nos casos em que estejam envolvidos objetivos comunitários, sempre seria possível a ação das instituições europeias, a subsidiariedade serve como um critério orientador do exercício das competências comunitárias não-exclusivas (FERNÁNDEZ FARRERES, 2003, p. 523).

O artigo 2.º(2) do TFUE determina que, nos casos de competências partilhadas, os Estados-membros “exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua. Os Estados-membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua”. Esta disposição, se interpretada estritamente, contraria o princípio da subsidiariedade (BERNHOLZ, 2009, p. 330), pois afronta a colaboração e a complementação de esforços entre a União e os Estados-membros, porque mesmo que estes não sejam capazes de atingir suficientemente os objetivos fixados pela União em determinado domínio, eles poderiam atuar complementando as medidas por ela adotadas.

2.2 Critério da capacidade ou suficiência

O critério da suficiência está consagrado no seguinte trecho do art. 5.º (3) TUE: “a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros”. A noção de insuficiência é variável no tempo, sendo possível que os entes públicos adquiram ou percam as suas capacidades no decorrer da história (MILLON-DELSOL, 1993, p. 70).

Há uma presunção de suficiência em favor dos Estados-membros, cabendo à União provar que esses não são capazes de prosseguir os objetivos consagrados nos Tratados de modo suficiente. Por essa razão, de forma a limitar a elevada dose de discricionariedade que resta nas mãos dos órgãos da União, todos os atos legislativos por eles propostos devem, na sua fundamentação, incluir a justificação da intervenção da União em detrimento da atuação dos Estados-membros - art. 5º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Essa justificação é muito importante para a fiscalização da aplicação do princípio da subsidiariedade (QUADROS, 1995, p. 44).

A noção de capacidade ou suficiência facilmente suscita desacordos. Ela resta evidente apenas em casos extremos. No entanto, a tarefa de avaliá-la é facilitada pelo fato de que não se trata de analisar a capacidade virtual de instâncias diversas, mas de julgar a capacidade da instância mais próxima. É natural, por exemplo, reservar aos pais o cuidado de seus filhos, intervindo a assistência social somente em caso de insuficiência comprovada (MILLON-DELSOL, 1993, p. 69-70). Do mesmo modo, no âmbito europeu, a entidade mais próxima é, em princípio, julgada mais capaz, pois é a maior interessada e pode conhecer melhor o problema a ser enfrentado.

A constatação da insuficiência pode vir da instância inferior, embora haja o risco de que esta se valha do auxílio oferecido para validar a sua própria indolência. Incumbir à instância superior o julgamento, por outro lado, implica o risco de fomentar um desejo de ingerência, uma sede de poder, sem relação com uma efetiva necessidade. Para que não haja excessos, a constatação da insuficiência deve surgir de um debate entre as duas instâncias, no qual a instância inferior defenda a sua autoridade face à instância superior. Essa incessante discussão supõe que cada grupo deseje conservar as suas iniciativas, que exista no seio da sociedade uma

forte vontade de ação. A existência dessa vontade constitui condição essencial para a aplicação do princípio da subsidiariedade (MILLON-DELSOL, 1993, p. 69-70).

Cabe destacar que se a expressão “suficientemente” for interpretada de maneira muito exigente em relação à realidade europeia e à capacidade atual dos Estados-membros, então os casos de insuficiência e, em consequência, de ingerência, serão muitos, desaparecendo a autonomia dos Estados em nome de um ideal excessivamente elevado (MILLON-DELSOL, 1993, p. 118). Quanto mais conferirmos aos objetivos europeus um conteúdo preciso e exigente em termos de bem-estar dos cidadãos, mais restringiremos a soberania nacional e a autonomia local. De outro lado, atribuir um peso excessivo à soberania e à autonomia coloca em xeque a própria existência da União (MILLON-DELSOL, 1993, p. 118 e 119).

Ao avaliar-se a insuficiência, outro critério precisa ser considerado. O auxílio de um órgão superior, embora confira um contributo material, subtrai um bem imaterial. Assim, é possível que os Estados-membros aceitem menos auxílio do que poderiam com a finalidade de conservar uma maior autonomia. A capacidade dos Estados-membros decidirem acerca de sua gestão vale, em certas circunstâncias, sacrifícios financeiros, desde que estes se mostrem razoáveis (MILLON-DELSOL, 1993, p. 40-41). Interpretando a expressão “na medida em que”, constante no art. 5.º(3), conclui-se que, caso determinado objetivo da União possa ser atingido parcialmente pela ação dos Estados-membros, as instituições da União poderão atuar somente dentro da extensão em que a ação daqueles se revelou insuficiente, evitando deste modo suprimir a atuação no plano nacional (HENKEL, 2002, p. 369).

2.3 Critério da maior eficácia

O critério da maior eficácia está consagrado no seguinte trecho do art. 5.º(3) TUE: “a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada” possam “ser mais bem alcançados ao nível da União”. Este critério exprime outro aspecto nuclear da subsidiariedade: “a comunidade maior só deve intervir quando puder atuar melhor do que a comunidade menor” (QUADROS, 1995, p. 42). Assim, a prioridade da ação cabe à comunidade menor. Seria completamente contrário à subsidiariedade imaginar que isso significa que se deve apenas realizar uma análise de custo-benefício ou avaliações de impacto financeiro para extraírem-se conclusões definitivas sobre o papel da União (FLYNN, 2005, p. 24). Como afirmado, o exame da observância da subsidiariedade envolve a soma de dois elementos: “um

elemento negativo - a insuficiência da parte dos Estados membros - e um elemento positivo - a capacidade da Comunidade para prosseguir melhor os objetivos do Tratado” (QUADROS, 1995, p. 42). Se considerado isoladamente, o critério da maior eficácia pode mostrar-se centralizador. Sob o ponto de vista histórico, é justamente com fundamento na maior disponibilidade de recursos para atingir os objetivos que os Estados centralizadores usurpam as competências das autoridades locais ou regionais. O pensamento que consubstancia a subsidiariedade, todavia, exige que as atribuições sejam transferidas à comunidade maior somente em caso de insuficiência comprovada (MILLON-DELSOL, 1993, p. 104).

Assim como o critério da suficiência, o critério da maior eficácia sujeita-se a elevada dose de subjetividade (QUADROS, 1995, p. 43 a 44), podendo gerar conflitos entre a União e os Estados-membros. Por essa razão, parece-nos apropriado atribuir o controle da aplicação da subsidiariedade a órgãos deliberativos democraticamente legitimados a solucionar desacordos.

Quando analisamos qual o melhor nível para a adoção de certa medida, devemos considerar que por vezes a sua adoção no nível da UE pode ser mais vantajosa, de maneira geral, do que a adoção independente por parte dos Estados-membros. Mas, nessa hipótese, como fica a situação dos Estados que já possuem uma estrutura desenvolvida neste campo e podem ter os seus interesses prejudicados, considerando o custo envolvido, pela adoção da medida no nível da União Europeia? Com relação a essa questão, é importante destacar que o princípio da solidariedade também deve ser levado em consideração. Os Estados-membros não podem pensar apenas nos seus interesses mais imediatos. Eles devem ter presente a ideia de que o bem dos outros estados da comunidade também significará, ao seu tempo, benefício para eles próprios. Caberá às instituições da União zelar pela aplicação desse princípio e levar em consideração os aspectos mencionados no processo decisório.

O critério da suficiência e o critério da maior eficácia não podem ser interpretados como se constituíssem um único critério. Em primeiro lugar, deve-se analisar a insuficiência dos Estados-membros. Quando esta estiver presente, somos intuitivamente levados a crer que a atuação da União será mais eficaz. Contudo, necessário salientar que o simples fato da atuação dela ser mais eficaz não justifica a sua atuação se os Estados forem capazes de atingir os objetivos, ainda que de forma menos eficaz (MILLON-DELSOL, 1993, p. 109). Isto é, deve restar demonstrado: (1) que a atuação nacional será insuficiente e (2) que a ação da União será mais eficaz. Não se trata, portanto, de uma comparação simplista baseada na eficiência, embora não fique claro qual o grau de ineficiência poderá ser tolerado (FLYNN, 2005, p. 22).

Por fim, destacamos que preliminarmente aos testes de suficiência e de eficácia, deve-se analisar se a meta da ação é válida. As instituições europeias não podem eleger arbitrariamente qualquer objetivo; os seus atos devem perseguir finalidades legitimadas pelos Tratados (HENKEL, 2002, p. 369).

2.4 Nível central, nível regional e local

Para que o objetivo, enunciado no Preâmbulo do TUE, de “que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade”, seja alcançado, é imprescindível que os Estados-membros também apliquem a subsidiariedade em sua estruturação interna, observadas as peculiaridades presentes em cada constituição (FLYNN, 2005, p. 12). Como ensina Fausto de Quadros, a subsidiariedade nas relações entre Estados-membros e União Europeia “impõe, se não engloba, a subsidiariedade no Direito Administrativo interno dos Estados-membros, especialmente no Direito Administrativo das Autarquias Locais” (QUADROS, 1995, p. 69). Prossegue o professor português:

A subsidiariedade nas relações entre os Estados membros e a União Europeia só faz sentido e só é eficaz se também as relações intraestaduais, entre o Estado e as comunidades menores, particularmente, entre o Estado e as autarquias locais, se desenvolverem com respeito pelo princípio da descentralização e, se possível, também pela regra da subsidiariedade. Doutra forma, a subsidiariedade, do modo como está prevista no TUE, não cumpre a sua função última, que é a de aproximar dos cidadãos o poder político, nem consegue fazer participar devidamente as comunidades regionais e locais no processo da integração que, entre outras consequências, põe em causa a coesão econômica e social no interior do Estado respectivo, mas também, e por via disso, no espaço da própria União. (QUADROS, 1995, p. 78)

A Constituição Alemã (Grundgesetz), por exemplo, consagra o princípio da subsidiariedade ao prever que, nos domínios de competência concorrente, o governo federal pode legislar somente se for necessário, isto é, se os estados não puderem atingir efetivamente o objetivo buscado (BERMANN, 1994, p. 338). Assim dispõe o Artigo 72(2) da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (ALEMANHA, 2006):

En las materias del artículo 74, apartados 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 y 26 [matérias abrangidas no conjunto de competências legislativas concorrentes da Federação e dos Länder], la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la

totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica.

A subsidiariedade tem por finalidade reforçar o poder dos cidadãos, promovendo os valores democráticos por meio da fragmentação do poder. Em sendo assim, ela não se aplica somente à atuação da União, mas à ação de qualquer autoridade, seja qual for a sua dimensão. No que se refere aos Estados-membros, é algo incoerente invocar o princípio da subsidiariedade para evitar que os seus poderes passem à União e, ao mesmo tempo, negar a sua aplicação face aos grupos sociais, às coletividades locais, às entidades estatais intermediárias. Isto é, não é admissível que o princípio da subsidiariedade seja empregado de forma oportunista, em nome da ação e da autonomia dos Estados-membros e em detrimento da atuação de outros órgãos (MILLON-DELSOL, 1993, p. 97).

2.5 Dimensões ou efeitos da ação considerada

O Artigo 5.º(3) estabelece “as dimensões” ou “os efeitos” da ação considerada como critérios para avaliar a insuficiência dos Estados-membros e a maior eficácia da União. Fausto de Quadros destaca os problemas interpretativos suscitados por essas expressões:

Quando é que a dimensão e os efeitos da ação em questão justificam que, por aplicação do princípio da subsidiariedade, ela deixe de ser das atribuições dos Estados e passe a ser das atribuições da Comunidade? Mais concretamente ainda: basta que aquela dimensão e aqueles efeitos ultrapassem o âmbito de um Estado para que a competência passe para a Comunidade? Ou, ao contrário, é necessário, para tanto, que essa dimensão e esses efeitos atinjam o âmbito de toda a Comunidade? Ou haverá uma solução intermédia? É muito difícil dar-se a estas perguntas, em abstrato, uma resposta definitiva. Ela deverá atender à especificidade de cada caso concreto. Mas não temos dúvidas em sustentar que, em princípio, a Comunidade só deve intervir, em detrimento dos Estados, quando a ação prevista tenha dimensão e produza efeitos a uma escala tendencialmente comunitária. (QUADROS, 1995, p. 46).

As Conclusões da Presidência do Conselho de Edimburgo já apontavam que, para verificar se as condições acima mencionadas, insuficiência e maior eficácia, estão preenchidas, deve-se seguir as seguintes diretrizes: 1) a questão em exame deve possuir aspectos transnacionais que não podem ser regulados de maneira adequada por uma ação dos Estados-membros; 2) uma ação no nível nacional ou a ausência de ação no nível europeu seriam contrárias às exigências dos Tratados - em função, por exemplo, da necessidade de corrigir

distorções de concorrência, de evitar restrições disfarçadas ao comércio ou de reforçar a coesão econômica e social - ou prejudicariam seriamente de alguma forma os interesses de determinados Estados-membros (CONSELHO EUROPEU DE EDIMBURGO, 1992, p. 20). Entendemos que a primeira diretriz, produção de efeitos transnacionais, corresponde à expressão “dimensões da ação considerada”, consagrada no TUE, enquanto que a segunda diretriz, que descreve o fenômeno das externalidades, corresponde à expressão “efeitos da ação considerada”.

As externalidades ocorrem quando uma política adotada por um Estado-membro em determinada área produz, considerando a existência de um mercado comum, efeitos negativos nos Estados-membros vizinhos. Podemos citar como exemplo o caso da política de imigração adotada pela Dinamarca: Ao esse Estado introduzir uma política mais restritiva de asilo, ele causou uma alteração no número de pessoas buscando asilo na Suécia. Quando se está adotando uma política descentralizada em determinada área, a ocorrência de externalidades indica que deveria haver a centralização dessa política (CÂMARA DOS COMUNS, 2008, p. 40): a coletividade maior deve intervir para preservar certa igualdade entre as coletividades menores (MILLON-DELSOL, 1993, p. 40-41).

Com relação às dimensões da ação considerada, Fausto de Quadros entende que a União só deve intervir, em detrimento dos Estados-membros, nos casos em que a “ação prevista tenha dimensão e produza efeitos a uma escala tendencialmente comunitária” (QUADROS, 1995, p. 46). Caso alguns dos Estados membros não estejam em condições de adotar determinada ação, enquanto que a maioria deles está, a União deve, inicialmente, por medidas administrativas ou financeiras, encorajar e ajudar aqueles, com o intuito de que adquiram a suficiência necessária para o prosseguimento da ação pretendida. Somente em um segundo momento, caso persista a insuficiência, a União deverá substituir a atuação dos Estados-membros (QUADROS, 1995, p. 47).

Contudo, destacamos que mesmo se os critérios da dimensão - caráter transnacional - e dos efeitos - externalidades - não forem satisfeitos, a intervenção da União poderá mostrar-se necessária sempre que os Estados-membros, por outro modo, demonstrarem insuficiência. De fato, como ensina Chantal Millon-Delsol, a insuficiência parece ser o critério mais importante:

Na realidade, segundo o significado histórico da ideia de subsidiariedade, o critério de insuficiência constitui a única justificativa de intervenção; enquanto as dimensões e os efeitos da ação são apenas causas, entre outras, de

insuficiência; e a maior capacidade do nível superior, um corolário da insuficiência do nível inferior.²

2.6 Proporcionalidade e subsidiariedade

O princípio da proporcionalidade está consagrado da seguinte forma no art. 5.º (4) do TUE:

Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O princípio da subsidiariedade, a partir de uma interpretação do artigo 5.º, responderia à questão “a União deve atuar?”, enquanto que o princípio da proporcionalidade responderia à questão “como a União deve atuar?”. Este seria aplicável à todas as competências da União; aquele, somente à competências não-exclusivas (COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 2). De acordo com a proporcionalidade, todos os encargos, administrativos ou financeiros, que recaírem sobre a União, os Estados-membros, as autoridades locais, os operadores econômicos e os cidadãos devem ser reduzidos ao mínimo, mantendo proporção com o objetivo a ser alcançado (CONSELHO EUROPEU DE EDIMBURGO, 1992, p. 21).

Antes de sua consagração nos Tratados, o princípio da proporcionalidade já era aplicado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, hoje Tribunal de Justiça da União Europeia, e. g., Processo 29/69 e Processo 11/70. Esta aplicação baseava-se no Direito Constitucional Alemão e nas decisões do Tribunal Constitucional Alemão (Bundesverfassungsgericht), embora o método de aplicação não fosse idêntico. O Tribunal de Justiça sempre aplicou o princípio da proporcionalidade de forma bastante reservada, examinando basicamente se a medida em questão estava viciada por erro manifesto ou por exceder os limites de discricionariedade (HENKEL, 2002, p. 374-376). O mecanismo de aplicação desse princípio é dividido em três exames: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Humberto Ávila - segundo o

² En réalité, selon l'acception historique de l'idée de subsidiarité, le critère d'insuffisance demeure la seule justification de l'intervention; tandis que les dimensions et effets de l'action ne sont que des causes, parmi d'autres, de l'insuffisance; et la plus grande capacité de l'échelon supérieur, un corollaire de l'insuffisance de l'échelon inférieur (MILLON-DELSOL, 1993, p. 109).

qual a proporcionalidade não é um princípio, mas um postulado, isto é, uma metanorma, ou norma a respeito da aplicação de outras normas - sintetiza essas etapas da seguinte forma (ÁVILA, 2007, p. 162):

O exame de proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito).

As instituições da União Europeia e a doutrina em geral consideram que ambos os princípios devem ser observados em diferentes etapas: A subsidiariedade determinaria “se” a União deve atuar; a proporcionalidade, “como” a União deve atuar, qual a natureza e extensão da atuação (HENKEL, 2002, p. 377-378; BERMAN, 1994, p. 369). Entretanto, esta distinção é problemática, pois as questões do “se” e do “como” a respeito de ações específicas estão inerentemente conectadas (SCHÜTZE, 2009, p. 532).

O princípio da proporcionalidade auxilia e completa o que dispõe o princípio da subsidiariedade acerca da determinação do exercício das competências, ambos são empregados para regular o poder da União com a finalidade de evitar a violação de direitos e valores considerados de grande importância. Há autores que dizem que a proporcionalidade constitui um dos elementos da subsidiariedade (FERNÁNDEZ FARRERES, 2003, p. 525; HENKEL, 2002, p. 377). O princípio da subsidiariedade determina que tudo aquilo que a coletividade menor puder fazer bem deve, com o intuito de preservar a sua autonomia, por ela ser feito. O princípio da proporcionalidade, por outro lado, diz que uma ação, sendo a que causa menos encargos e restrições de direitos dentre aquelas igualmente adequadas a produzir o resultado almejado, só deve ser adotada se esse resultado significar um benefício superior aos encargos e restrições de direitos por ela causados. Logo, eles não se confundem. Mas, tendo em vista a subsidiariedade, uma vez demonstrada a insuficiência da coletividade menor para cumprir integralmente determinado objetivo, não significa que a sua atuação deva ser descartada. Imaginemos, por exemplo, que um município é incapaz de suprir integralmente as necessidades de sua população na área da educação, é incapaz, digamos, de manter uma universidade de qualidade. Isso não significa que a coletividade superior, ao atuar para preencher essa lacuna, deva eliminar a atuação do município. Esse poderá ser capaz, talvez, de fornecer um ensino fundamental de

qualidade. Uma atuação da coletividade maior que não deixasse qualquer espaço ao município violaria tanto a subsidiariedade, quanto a proporcionalidade.

Por outro lado, é possível imaginar uma medida que não viole o princípio da subsidiariedade, e viole a proporcionalidade. Podemos imaginar, por exemplo, uma atuação da União no domínio da política monetária para os Estados-membros que adotam o Euro, âmbito de competência exclusiva da União, que seja manifestamente ineficaz em relação ao objetivo visado, digamos garantir a estabilidade do Euro. Essa medida será desproporcional por não superar sequer o exame da adequação. Isto é, não há nada que impeça que uma medida seja adotada pela coletividade que deveria atuar com base nos Tratados, respeite a autonomia das coletividades menores, mas seja desproporcionalmente onerosa.

Robert Schütze entende que a proporcionalidade foi concebida para proteger valores liberais, para proteger os indivíduos da ação excessiva do Estado, enquanto que a subsidiariedade seria uma “dimensão federal” da proporcionalidade, ou seja, o princípio da proporcionalidade nos diria se uma medida interfere desproporcionalmente com os valores liberais, enquanto o princípio da subsidiariedade nos diria se uma medida restringe desproporcionalmente a autonomia dos Estados-membros. Esta distinção não se coaduna com o desenvolvimento histórico do princípio da subsidiariedade. O fim último desse princípio é proteger a dignidade humana. O ser humano é visto como um ser livre, capaz de tomar as suas próprias decisões e de assumir as consequências desses atos. Impedir que o indivíduo construa aquilo que pode construir por si mesmo, violaria essa dignidade. A proporcionalidade, por sua vez, é um postulado que se aplica a situações “em que há uma relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim, de tal sorte que se possa proceder aos três exames fundamentais”, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (ÁVILA, 2007, p. 162).

George A. Bermann considera possível que o princípio da subsidiariedade e o da proporcionalidade entrem em conflito (BERMANN, 1994). Convém notar, entretanto, que só é possível pensar em um conflito entre proporcionalidade e subsidiariedade se entendermos que os valores que fundamentam esta não são considerados na aplicação daquela, isto é, se entendermos que a proporcionalidade limita-se à análise dos custos matérias envolvidos em determinada medida sob a ótica da eficiência, não incluindo a limitação da autonomia dos Estados-membros. Na verdade, quando o art. 5.º(4) do TUE determina que “o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados”, ele está justamente determinando que a autonomia dos Estados-membros não deve

sofrer restrição maior do que aquela justificada pelo exame da proporcionalidade. Pela aplicação desse exame, a restrição da autonomia dos Estados-membros por determinada medida só seria proporcional se ela promovesse um resultado benéfico capaz de justificar a restrição. Ora, isso se coaduna perfeitamente com a subsidiariedade, a qual nos diz que uma restrição da autonomia se justifica quando a coletividade menor for incapaz de atingir determinado resultado. A proporcionalidade assenta-se sobre a existência de uma relação entre um meio e um fim. Se o fim em questão puder ser alcançado por uma coletividade menor, não há como impedir a sua atuação sem violar a proporcionalidade e a subsidiariedade.

A proporcionalidade é um conceito mais amplo do que o conceito expresso no art. 5.º(4). Esse artigo mistura a proporcionalidade com a subsidiariedade, consagrando o princípio da proporcionalidade como se fosse uma faceta do princípio da subsidiariedade. A definição do art. 5.º(4) centra-se sobre a zona de intersecção entre os dois princípios, ou seja, os casos em que o exame da proporcionalidade envolve questões referentes à autonomia dos Estados-membros. Em suma, o TUE traz uma definição de subsidiariedade bastante restrita e chama de proporcionalidade algo que deveria estar incluído no conceito de subsidiariedade.

CONCLUSÃO

No âmbito europeu, a dupla perspectiva da subsidiariedade - negativa e positiva - implica que a subsidiariedade pode ser vista como um mecanismo que condiciona a intervenção da União, mas também como um mecanismo que a favorece. Isso dependerá da forma como for valorada a suficiência ou insuficiência da ação dos Estados e a eficiência da ação da União. Logo, este princípio coloca-se como um método, um critério formal para legitimar o exercício de competências. A subsidiariedade coloca-se como um critério flexível e dinâmico, pois, conforme as circunstâncias, pode operar tanto a favor dos Estados, como a favor da União, permitindo que a intervenção desta seja alargada, caso necessário, ou limitada, se deixar de se justificar, tendo em vista os objetivos fixados no Tratado. Embora as competências estejam fixadas nos Tratados, o seu exercício não é limitado por fronteiras imutáveis, implica, pelo contrário, no exame da questão de fato. Apesar das novas disposições do Tratado de Lisboa terem delineado melhor a distribuição de competências, no âmbito das competências partilhadas os limites de atuação da União Europeia ainda precisam ser esclarecidos. Nesse sentido, as disposições do artigo 5º TUE,

concernentes aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, podem desempenhar um papel importante.

O artigo 2.º (2) do TFUE - o qual determina que nos casos de competências partilhadas os Estados-membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua e que os Estados-membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua - não deve ser interpretado estritamente, pois a subsidiariedade exige a colaboração e a complementação de esforços entre a União e os Estados-membros, ou seja, mesmo que estes não sejam capazes de atingir suficientemente os objetivos fixados pela União em determinado domínio, eles podem atuar complementando as medidas por ela adotadas.

A prioridade da ação cabe aos Estados-membros. Seria completamente contrário à subsidiariedade imaginar que isso significa que se deve apenas realizar uma análise de custo-benefício ou avaliações de impacto financeiro para extrair-se conclusões definitivas sobre o papel da União Europeia. A observância da subsidiariedade envolve a soma de dois elementos: um elemento negativo - a insuficiência da parte dos Estados membros - e um elemento positivo - a capacidade da Comunidade para prosseguir melhor os objetivos do Tratado. Se considerado isoladamente, o critério da maior eficácia pode mostrar-se centralizador.

Por fim, para que o objetivo, enunciado no Preâmbulo do TUE, de que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade, seja alcançado, é imprescindível que os Estados-membros também apliquem a subsidiariedade em sua estruturação interna, observadas as peculiaridades presentes em cada constituição. A subsidiariedade tem por finalidade reforçar o poder dos cidadãos, promovendo os valores democráticos por meio da fragmentação do poder. Em sendo assim, ela não se aplica somente à atuação da União, mas à ação de qualquer autoridade, seja qual for a sua dimensão.

Se o princípio da subsidiariedade de fato exercer a influência pretendida sobre o processo legislativo europeu, sobre a interpretação dos Tratados e sobre a estruturação dos Estados-membros, ele pode desempenhar a função de construir uma maior confiança das entidades que os compõem em relação ao processo de integração europeu e, conseqüentemente, de reforçar a confiança dos cidadãos, colaborando para a legitimidade da União Europeia.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Deutscher Bundestag, 2006. Disponível em: <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/2677062/Daten/375140/ConstituicaoEspanhol_PDF.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BERMANN, George A. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*, Nova Iorque, v. 94, nº 2, p. 331-456, 1994.

BERNHOLZ, Peter. How to Safeguard Subsidiarity and Competition in the European Union. *RMM-Journal*, Frankfurt, v. 0, p. 327-334, 2009. Disponível em: <http://www.rmm-journal.de/downloads/024_bernholz.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012.

CÂMARA DOS COMUNS - COMITÊ EUROPEU DE CONTROLE (European Scrutiny Committee). *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*. 33. relatório da sessão 2007-08. Londres: Câmara dos Comuns, 2008. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/563/563.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*. v.1, 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota. *Manual de Direito Europeu*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. *Rapport de la Commission sur la subsidiarité et la proportionnalité (17e rapport «Mieux légiférer», 2009)*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0547:FIN:FR:PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

COMUNIDADES EUROPEIAS. Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, n. C 191, 29.07.1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm>>. Acesso em: 29 nov 2012.

CONSELHO EUROPEU DE EDIMBURGO. *Conclusions de la présidence*. Bruxelas: Conselho Europeu, 1992. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm>. Acesso em: 29 nov. 2012.

COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, London, v. 44, n° 2, 2006, p. 281-304.

ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Reflexiones sobre el valor jurídico de la doctrina de la subsidiariedad en el derecho administrativo español. NETO, Diogo de Figueiredo Moreira (coord.). *Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 491-529.

FINNIS, John. *Lei Natural e direitos naturais*. Trad. Leila Mendes. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

FLYNN, Brendan. *Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe: Can it deliver on expectations?* Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/5916/1/FC0507e.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

GONÇALVES, Vânia Mara Nascimento. *Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

HENKEL, Christoph. The Allocation of Powers in the European Union: A Closer Look at the Principle of Subsidiarity. *Berkeley Journal of International Law*, Berkeley, v. 20, p. 359-386, 2002.

HOFFMANN, Lars; SHAW, Jo. *Constitutionalism and Federalism in the 'Future of Europe' debate: The German Dimension*. Londres: The Federal Trust for Education and Research, 2004. Disponível em: <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/03_04.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2012

HORTA, Raul Machado. Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *As vertentes do direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: América jurídica, 2002. p. 461-472.

JOÃO XXIII. *Encíclica Pacem in Terris*. Vaticano: Santa Sé, 1963. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem_po.html>. Acesso em: 29 nov. 2012.

LAPOINTE, Benoît. "Le principe de subsidiarité sous l'éclairage de l'enseignement social de l'église: limitation ou extension des compétences de la communauté européenne?". In: *L'identité politique*. Paris: PUF, 1994, p. 445-460.

LEÃO XIII. *Encíclica Rerum Novarum*. Vaticano: Santa Sé, 1891. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 29 nov. 2012.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra, 2003.

MEDINA, Paulo. O Princípio da Subsidiariedade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: América jurídica, 2002. p. 243-252.

MILLON-DELSOL, Chantal. **Le principe de subsidiarité**. 1. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NEGRUT, Vasilica. The Lisbon Treaty and the new dimensions of the principles of proportionality and subsidiarity. **Acta Universitatis Danubius Juridica**, Galați, v. 8, n. 3, p. 56-64, 2010. Disponível em: <<http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/view/667>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. **Columbia Journal of European Law**, Nova Iorque, v. 15, p. 349-407, 2009.

PIO XI. **Encíclica Quadragesimo Anno**. Vaticano: Santa Sé, 1931. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html>. Acesso em: 29 nov. 2012.

QUADROS, Fausto de. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

SANDER, Florian. Subsidiarity infringements before the European Court of Justice: futile interference with politics or a substantial step towards EU federalism? **Columbia Journal Of European Law**, Nova Iorque, v. 12, p. 517-571, 2006.

SCHÜTZE, Robert. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism. **Cambridge Law Journal**, Cambridge, v. 68 (3), p. 525-536, nov. 2009.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALDÉS, Jorge Tapia. Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. **Estudios Constitucionales**, Santiago, v. 1, n. 1, p. 99-111, 2003.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Trad. Antônio Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

Recebido em: 03.12.2012

Revisado em: 19.03.2013

Aprovado em: 04.04.2013