
NOTAS ACERCA DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA UNIÃO EUROPEIA

*NOTES ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY
IN THE EUROPEAN UNION*

Renata Garcia Paiva Heine

Advogada da União

Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública

SUMÁRIO: Introdução; 1 Origem e Evolução Histórica: do ato único europeu ao protocolo n.º 2; 2 Definição; 3 Complementariedade com os Princípios da Atribuição e da Proporcionalidade; 4 Controle do Princípio da Subsidiariedade; 5 Conclusão; Referências Bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo tem como escopo delinear o princípio da subsidiariedade no âmbito da União Europeia (UE), analisando sua origem e evolução no Direito da Integração Europeia, sua importância para o funcionamento da UE e, mais precisamente, para a tomada de decisão no âmbito europeu, examinando os mecanismos de controle da aplicação do princípio na elaboração dos projetos da Comissão Europeia, controle pelos Parlamentos Nacionais e o controle a posteriori pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Sua aplicação permite determinar-se quando a UE é competente para legislar e contribui para que as decisões sejam tomadas de forma a garantir uma democracia supranacional, reduzindo, assim, o deficit democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Subsidiariedade. União Europeia. Estados-Membros. Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade. Comissão Europeia. Parlamentos Nacionais.

ABSTRACT: This article is to outline the scope of the principle of subsidiarity in the European Union (EU), analyzing their origin and evolution in the Law of European Integration and its importance to the functioning of the EU and, more precisely, to the decision-making level European examining the control mechanisms of the application of the principle in the elaboration of projects of the European Commission, control by national parliaments and a posteriori control by the Court of Justice of the European Union. Its application allows to determine when the EU is competent to legislate and contributes to decisions to be taken in order to ensure a supranational democracy, thus reducing the democratic deficit.

KEYWORDS: Principle of Subsidiarity. The Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality . European Commission. National Parliaments

INTRODUÇÃO

A distribuição de competência na União Europeia (UE) tem como base três princípios: da atribuição, da subsidiariedade e da proporcionalidade, sendo certo que estes dois últimos são especificamente disciplinados pelo Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

O princípio da subsidiariedade é fundamental para o funcionamento da UE, e, mais especificamente, para possibilitar que esta última esteja amparada na tomada de decisões, e está consagrado no Tratado¹ sobre o Funcionamento da UE. É apresentado juntamente com os dois outros princípios citados, os quais são considerados essenciais para a tomada de decisão em nível europeu.

A delimitação de competências da União rege-se pelo princípio da atribuição, enquanto o exercício de tais competências rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Conforme leciona MACHADO²:

Há que se reconhecer que a subsidiariedade permite alargar a ação da EU, dentro dos limites das suas competências, se as circunstâncias o exigirem. E, paradoxalmente, também impõe limites, haja vista que põe fim à ação subsidiária da União quando esta não mais se justifique.

1 Artigo 5º do Tratado (ex-artigo 5º do TCE) tem a seguinte redação:

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.

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.

4. 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.

2 MACHADO, Diego Pereira Machado. *Direito da União Europeia*. São Paulo, Saraiva, 2013. p.106.

O Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade define, além disso, a execução do princípio da subsidiariedade. Por outro lado, o Tratado de Lisboa, o qual conferiu personalidade jurídica à UE, reforçou significativamente o referido princípio, instaurando vários mecanismos de controle destinados a verificar a sua correta aplicação, como se verá mais detalhadamente a seguir.

1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA: DO ATO ÚNICO EUROPEU AO PROTOCOLO N.º 2

A consagração do princípio da subsidiariedade deu-se formalmente através do Tratado de Maastricht, que instituiu a Comunidade Europeia (TCE), mas o Ato Único Europeu³ já havia introduzido a regra da subsidiariedade, ainda que de forma não expressa.

Sem alterar a redação das disposições relativas ao princípio da subsidiariedade constantes do TCE⁴, o Tratado de Amsterdã de 1997 anexou a este último o Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.

Desta forma, a regras de aplicação do princípio da subsidiariedade, ainda que não fossem inscritas nos Tratados, mas adotadas no âmbito da UE, tornaram-se obrigatórias e, desta forma, passíveis de controle.

O Tratado de Lisboa (TUE)⁵ prevê o princípio da subsidiariedade revogando dispositivo semelhante do TCE, ao tempo em que reforça o princípio. Por outro lado, esse Tratado substituiu o Protocolo de 1997 (pertinente à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade) por um novo protocolo, que vem a ser o Protocolo n.º 2, o qual inovou ao dar atribuição aos parlamentos nacionais no controle da observância do princípio da subsidiariedade.

2 DEFINIÇÃO

Em termos gerais, define-se o princípio da subsidiariedade como sendo a concessão de certa autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou seja, de uma autoridade local ao poder central, o que traria como consequência uma repartição

3 De 1987.

4 Artigo 5º, parágrafo 2º.

5 Artigo 5º, n.º 3.

de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal.

Tendo como foco de análise a União Europeia, mencionado princípio serve de critério regulador do exercício das competências que são de atribuição concorrente entre União e Estados-Membros e exclui a atuação da União quando uma matéria possa ser disciplinada eficazmente pelos Estados-Membros de forma central, regional ou local, conferindo, por outro lado, legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório.

Cabe assinalar que o princípio da subsidiariedade foi, e, de certa forma continua sendo⁶, um dos mais controvertidos no âmbito do direito comunitário. Ele diz respeito a atribuições de competências concorrentes, significa dizer que estas podem ser realizadas tanto pela UE quanto pelos Estados-Membros, e inicialmente interpretava-se no sentido de que a União somente poderia atuar onde os Estados membros não pudessem executar sozinhos.

Atualmente o princípio da subsidiariedade é pensado da seguinte forma: a prioridade no exercício das atribuições concorrentes é dos Estados. Entretanto, o princípio pode ser aplicado na medida em que a União conseguir demonstrar que aplicando os Tratados ela irá atingir resultados melhores do que os Estados-Membros, ou ainda, quando houver omissão por parte dos Estados-Membros.

Nesta linha de raciocínio, tem-se que o princípio da subsidiariedade é instrumento utilizado na determinação do nível de intervenção mais adequado nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros. Pode ser uma ação no âmbito europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados-Membros.

O Protocolo n.º 2 menciona três critérios que visam a confirmar ou não o cabimento da intervenção em nível europeu a saber⁷: 1) a ação contém aspectos transnacionais que não podem ser solucionados pelos Estados Membros? 2) uma ação nacional ou a ausência de ação seriam contrárias às exigências do Tratado? 3) a ação em nível europeu traduz-se em benefícios óbvios?

6 FERREIRA, Tahiana Fernandes de Macêdo. *União Europeia – O Diálogo e a Cooperação Contribuindo para a Construção da Democracia Supranacional*. Curitiba, Juruá, 2103. p. 62-63.

7 União Europeia. Sítio Oficial. Sínteses da Legislação da União Europeia. Princípio da Subsidiariedade. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm>. Acesso em: 14 out. 2014..

3 COMPLEMENTARIEDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ATRIBUIÇÃO E DA PROPORCIONALIDADE

O Tratado da UE em seu artigo 5º, delimita as competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. Referido artigo menciona, em primeiro lugar, o princípio da atribuição o qual significa que a União dispõe unicamente de competências que lhe são atribuídas nos Tratados, sendo assim algo semelhante à competência residual.

Diante do exposto acima e tendo em vista a redação do Tratado, a subsidiariedade e a proporcionalidade são princípios corolários do princípio da atribuição, e desta forma, determinam em que medida a UE pode exercer as competências que lhe são conferidas pelos Tratados.

Por força do princípio da proporcionalidade, os meios aplicados pela UE não podem exceder o necessário para concretizar os objetivos estabelecidos nos Tratados.

Por consequência, a UE somente poderá intervir num domínio político se⁸: 1) essa ação fizer parte das competências atribuídas à UE pelos Tratados (princípio da atribuição); 2) no âmbito das competências partilhadas com os Estados-Membros, o nível europeu for o mais pertinente para alcançar os objetivos fixados nos Tratados (princípio da subsidiariedade); e 3) o conteúdo e a forma da ação não excederem o necessário para alcançar os objetivos fixados nos Tratados (princípio da proporcionalidade).

4 CONTROLE DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Os mecanismos de controle do princípio da subsidiariedade são hoje organizados pelo já mencionado Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, o Protocolo n.º 2.

O Protocolo prevê a observância de certas obrigações durante a própria elaboração dos projetos legislativos, de forma que antes de propor um ato legislativo, a Comissão Europeia deve elaborar um Livro Verde.

Os Livros Verdes (Green Papers)⁹ consistem em consultas amplas e permitem à Comissão recolher o parecer das instituições nacionais e locais e da sociedade civil acerca de uma proposta legislativa, especialmente no que se refere ao princípio da subsidiariedade.

8 União Europeia. Sítio Oficial. Sínteses da Legislação da União Europeia. Princípio da Subsidiariedade. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

9 Parlamento Europeu. Sítio Oficial. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html>. Acesso em: 14 out. 2014.

O Protocolo acrescenta ainda a obrigação da Comissão de acompanhar os projetos dos atos legislativos pertinentes à observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O Tratado de Lisboa prevê que os parlamentos nacionais devem exercer também o controle do princípio da subsidiariedade, de maneira que possam exercer duplo controle: 1) possuem direito de oposição quando da elaboração dos projetos legislativos, podendo devolver uma proposta legislativa à Comissão se considerarem que o princípio da subsidiariedade está sendo violado; 2) através do respectivo Estado-Membro, podem impugnar um ato legislativo perante o Tribunal de Justiça da UE quando considerarem que o princípio da subsidiariedade foi ferido.

De acordo com MARTINS¹⁰

As novidades, para além das já referidas relativamente aos recursos para o Tribunal de Justiça, estão sobretudo na intervenção e posição dos parlamentos nacionais.

Estes recebem os projectos de actos legislativos da Comissão, do Parlamento Europeu e do Conselho, consoante os casos, bem como os projectos alterados, as resoluções e as posições que correspondem a fases diversas do processo legislativo europeu (v. artigo 4º).

No prazo de oito semanas, qualquer parlamento nacional pode dirigir a essas instituições europeia um parecer fundamentado em que indica as razões pelas quais considera que o projecto em causa não obedece ao princípio da subsidiariedade. Caberá ao Parlamento Nacional (ou a cada uma das câmaras se for bicameral) consultar, se for pertinente, os parlamentos regionais caso estes tenham competências legislativas (v. artigo 6º).

Esses pareceres serão tidos em conta pelas instituições das quais tiver emanado o projecto de acto legislativo (v. artigo 7º, nº 1).

A cada Parlamento Nacional é atribuído dois votos, repartidos nos termos do sistema parlamentar nacional, cabendo um voto a cada uma das câmaras nos sistemas parlamentares nacionais bicamerais (são então 54 votos).

10 MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. O novo regime do princípio da subsidiariedade e o papel reforçado dos parlamentos nacionais. *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*. Auditório da FDUL. Disponível em: <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/823-1352.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

Se houver pareceres fundamentados sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade num projecto de acto legislativo que representem pelo menos $1/3$ daqueles votos, ou seja, 18 votos (o que equivale a 9 pareceres – $1/3$ dos 27¹¹ Estados Membros da União Europeia), então o projecto deve ser reanalisado. Há uma exceção relativa ao espaço de liberdade, segurança e justiça que exige apenas $1/4$ dos votos (13,5, ou seja sete Estados). Tal reanálise não impede a manutenção do projecto, devendo esta decisão de manutenção ser fundamentada (v. artigo 7º, nº 2).

Além do exposto, prevê-se que, no quadro do processo legislativo ordinário, caso os pareceres fundamentados sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade numa proposta de acto legislativo representem pelo menos a maioria simples dos votos, a proposta deve ser reanalisada, podendo a Comissão, se entender manter a proposta, especificar a razão pela qual entende que a mesma obedece ao princípio da subsidiariedade.

Esse parecer da Comissão e os pareceres dos parlamentos nacionais deverão ser ponderados no processo legislativo da seguinte forma:

- antes da primeira leitura, o legislador (Parlamento Europeu e Conselho) pondera a compatibilidade da proposta com o princípio da subsidiariedade verificando as razões invocadas por uns e outra;
- se por maioria de 55% dos membros do Conselho (15 membros) ou por maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu, o legislador considerar que a proposta não é compatível com o princípio da subsidiariedade, a proposta legislativa não continuará a ser analisada (v. artigo 7º, nº 3 do Protocolo).

A adequação ao princípio da subsidiariedade pode ser controlada a posteriori (após a adoção do ato legislativo), mediante a interposição de recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia, ainda segundo a lição de MARTINS¹²:

11 Note-se que atualmente são 28 os Estados-Membros da UE, após a adesão da Croácia em 01/07/2013.

12 op. cit.

Dispõe assim o artigo 8º do Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexo ao Tratado de Lisboa:

‘O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um acto legislativo que sejam interpostos nos termos do artigo 230º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia por um Estado-Membro, ou por ele transmitidos, em conformidade com o seu ordenamento jurídico interno, em nome do seu Parlamento nacional ou de uma câmara desse Parlamento.

Nos termos do mesmo artigo, o Comité das Regiões pode igualmente interpor recursos desta natureza relativamente aos actos legislativos para cuja adopção o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia determine que seja consultado.

No mais, releva registrar que o Conselho, o Parlamento e a Comissão concluíram um acordo interinstitucional¹³ onde as três instituições comprometeram-se a respeitar o princípio da subsidiariedade, no âmbito das respectivas competências.

As três instituições verificam regularmente, no âmbito dos seus procedimentos internos, se a medida prevista está de acordo com o princípio da subsidiariedade, tanto no que respeita à escolha dos instrumentos jurídicos, como no tocante ao conteúdo da proposta.

Assim, por exemplo, o Regimento do Parlamento estabelece que na análise de propostas legislativas, o Parlamento dará enfoque aos direitos fundamentais e aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, cabendo à Comissão redigir um relatório anual sobre o respeito do princípio da subsidiariedade.

5 CONCLUSÃO

A evolução do princípio da subsidiariedade no âmbito da União Europeia, e os mecanismos de controle de sua aplicação trazem a possibilidade de uma atuação por parte da UE de forma mais democrática, com decisões sendo tomadas em uma perspectiva mais próxima dos cidadãos europeus, contribuindo, assim, para a diminuição do deficit democrático e colaborando com a construção de uma democracia supranacional.

¹³ Em 25 de outubro de 1993.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Tahiana Fernandes de Macêdo. *União Europeia – O Diálogo e a Cooperação Contribuindo para a Construção da Democracia Supranacional*. Curitiba: Juruá, 2103.

MACHADO, Diego Pereira Machado. *Direito da União Europeia*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. O novo regime do princípio da subsidiariedade e o papel reforçado dos parlamentos nacionais. *Jornadas sobre o Tratado de Lisboa*. Auditório da FDUL. Disponível em: <<http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/823-1352.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

NEUSTEIN, Fernando Dantas M.; DA SILVA, Beatriz Pereira. O Princípio da Primazia no Direito Comunitário e o Déficit Democrático da União Européia. In: Piovesan, Flávia (Coord.). *Direitos Humanos, Globalização Econômica E Integração Regional: desafios do direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 367-383.

Parlamento Europeu. Sítio Oficial. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html>. Acesso em: 14 out. 2014.

União Europeia. Sítio Oficial. *Sínteses da Legislação da União Europeia. Princípio da Subsidiariedade*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.