

# O princípio da subsidiariedade na União Européia

MARCUS SIQUEIRA DA CUNHA

Desde a assinatura do Tratado de Paris (18 de abril de 1951) que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço e posteriormente com a assinatura do Tratado de Roma (25 de março de 1957) que instituiu a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia da Energia Atômica, o continente europeu liberal está em débito com a democracia.

A questão do *déficit* democrático estrutural verificado dentro da Comunidade Européia nunca teve a merecida atenção por parte da classe política de seus países-membros.

Os idealizadores do Tratado de Maastricht da União Européia estão entre os primeiros que tentaram objetivamente frear o rápido e constante processo de agigantamento do poder comunitário verificado principalmente com o alargamento de competências "implícitas" em favor da Comunidade.

O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor no dia 1.º de novembro de 1993, tentou atenuar essa circunstância de degeneração democrática. Por um lado, com um procedimento de co-decisão que ampliou a participação do Parlamento Europeu em algumas matérias, ainda que de importância secundária, e por outro lado, incluindo o artigo 3ºB que expressamente eleva o princípio da subsidiariedade a princípio fundamental dentro do ordenamento jurídico comunitário.

O novo artigo 3ºB do Tratado da União Européia define a subsidiariedade nos seguintes termos:

"A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das

Marcus Siqueira da Cunha é Licenciado em História e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas, pós-graduando em Direito Comunitário Europeu junto à Università degli Studi di Genova - Itália.

suas atribuições exclusivas, a Comunidade apenas intervém, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação previstos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e possam, pois, devido a dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado.”

Favorecido por sua ambigüidade, tal princípio de subsidiariedade obteve o consenso tanto por parte dos parlamentares europeus, que viram neste princípio a possibilidade de retorno a um processo decisório mais democrático, com as decisões sendo tomados a um nível mais próximo dos cidadãos, quanto por parte da burocracia europeia de Bruxelas que com tal princípio de subsidiariedade mantém ainda assim uma boa margem de ação, haja vista as atribuições da Comunidade não serem expressamente delimitadas e seus objetivos serem amplos.

Se examinarmos a origem de tal princípio da subsidiariedade dentro da tradição cultural europeia, encontraremos como constante a de ter sido esse sempre pensado como meio de defesa dos indivíduos, das comunidades menores, contra a mais ou menos natural tendência à centralização do poder.

É consenso entre os doutrinadores que se trata de um princípio diretamente relacionado ao sistema federativo próprio, porque é sobretudo nessa forma de organização que se verificam as relações mais marcantes entre um poder “superior” e um ou mais poderes hierarquicamente “inferiores”.

Já Pierre Proudhon, no século XVII, quando definia o federalismo como um contrato onde as partes reservam para si um âmbito de soberania e ação maior do que aquele que estão dispostos a transferir ao ente federal, falava de subsidiariedade.

Também encontramos presente tal princípio da subsidiariedade na Doutrina Social da Igreja Católica, primeiro com a Encíclica *Quadragesimo anno* (1931)

“princípio importantíssimo da filosofia social: que como é ilícito tolher dos indivíduos aquilo que esses podem realizar com as forças e indústria própria para confiar à comunidade, assim é injusto remeter a uma maior e mais alta sociedade aquilo que nas menores e inferiores

comunidades se pode fazer.” e depois reafirmado na Encíclica papal *Later et Magistra* (1962) e retomado uma outra vez na Encíclica *Pacem in terris* (1963)

“O princípio da subsidiariedade ... significa que os poderes públicos da comunidade mundial devem afrontar e resolver os problemas de conteúdo econômico, social, político, cultural que se opõem ao bem comum universal; problemas no entanto que pela sua amplitude, complexidade e urgência os poderes públicos de cada comunidade política não têm condições de afrontar com perspectiva de solução positiva.”

Não obstante a interpretação do princípio de subsidiariedade tenha sido feita quase sempre nesta ótica de descentralização, não faltam aqueles que entendem a subsidiariedade sob um ponto de vista mais jurídico do que político e que defendem exatamente o processo inverso, ou seja, a garantia da decisão mais geral, de um grau superior em detrimento da decisão menos geral de um grau inferior.

Assim Federico del Giudice, em seu *Dicionário Jurídico*, recorda que “A subsidiariedade, ... vem utilizada junto aos critérios de especialidade como critério para resolver os casos de concurso aparente de normas... (*lex prima-ria derogat legi subsidiariae*), onde por norma subsidiária se entende a disposição que tutela um grau inferior do mesmo interesse tutelado por disposição principal em grau superior.”

De fato é nesse sentido que a Constituição Federal alemã assume a subsidiariedade. O que por si só pode influenciar decisivamente na escolha do modelo a ser seguido pela Comunidade, se tivermos presente que após sua reunificação a Alemanha passou a exercer mais do que nunca um papel determinante no processo de União Europeia.

Porém, o processo de formação da União Europeia não corresponde ao tipo federal de organização: é um processo *sui generis*, o que torna ainda mais complicada a interpretação do artigo 3ºB e o que será entendido por subsidiariedade ou não dentro desse contexto.

Certamente a competência interpretativa jurídica caberá ao Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. Mas, antes de ser jurídico, o princípio da subsidiariedade é político e, como tal, estará nas mãos do executivo comunitário.

Fruto do pensamento liberal e da Doutrina Social da Igreja Católica, o princípio da subsidiariedade, embora elevado à condição de “cons-

titucional" dentro do Tratado de Maastricht, não parece ser instrumento eficaz, capaz de regenerar o sistema democrático comunitário em franca decadência.

As novidades introduzidas pelo Tratado de Maastricht não modificam a estrutura institucional da Comunidade Européia em sua substância. Não altera o desequilíbrio na relação de forças entre os burocratas, que tudo podem, e os democratas, quase todos confinados em um

Parlamento sem seus plenos poderes.

Continuando nessa estrada, com belos e válidos princípios mas sem estruturas que assegurem sua aplicação e garantam as regras do convívio democrático, a União Européia, e sua tradição liberal, que um dia inspirou democratas em todo o mundo, corre o risco de ser nesse início de novo milênio um exemplo absolutamente a não ser seguido.