

PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA

**A SUBSIDIARIEDADE COMO PRINCÍPIO
DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
E SUA APLICAÇÃO NO FEDERALISMO**

Dissertação apresentada como requisito de conclusão do Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal

BRASÍLIA
2007

FOLHA DE APROVAÇÃO

PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA

A SUBSIDIARIEDADE COMO PRINCÍPIO DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E SUA APLICAÇÃO NO FEDERALISMO

Dissertação apresentada como requisito de conclusão do Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal

Brasília, 7 de dezembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

ROGER STIEFELMANN LEAL

Doutor – Universidade de São Paulo (USP)
Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
Presidente da Banca

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA

Doutora – Universidade de São Paulo (USP)
Professora da Universidade de São Paulo (USP)
Membro Externo

CARLOS BASTIDE HORBACH

Doutor – Universidade de São Paulo (USP)
Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
Membro Interno

Para

Alnei e Marly;

Adriano;

Cláudia;

Bruna, Gabriela e Marina,

com amor.

AGRADECIMENTOS

aos professores do Mestrado, por tudo o que me ensinaram;

aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo e prazerosa convivência; em especial, aos amigos Hélio Rodrigues Júnior, Carolina Sarkis e Fábio Conforto;

aos dirigentes, colegas e amigos da Consultoria Legislativa e da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, que me apoiaram e supriram meus afastamentos para a realização deste trabalho;

aos Profs. Drs. Carlos Bastide Horbach, Jorge Fontoura, Márcio Pereira Pinto Garcia e Roger Stiefelmann Leal; a Edilenice J. Lima Passos e sua equipe, pelo material bibliográfico;

a Maria Emília Barata e Angelo Antoniani, pelas aulas e auxílio com os textos em francês e italiano, respectivamente;

a Regina Maria Moreira, pela transcrição de fitas;

aos funcionários do Mestrado, Marley, Ivan e Gigliola, pela constante atenção e cortesia; ao Seu Luís, pelas cópias e conversas;

a Mário Lisboa Theodoro e Tatiana Barroso, pelas orientações metodológicas;

ao Dr. Plauto Ribeiro, pela confiança que me deu tranquilidade para seguir adiante;

a minha família, pela compreensão e apoio incondicional;

a minha esposa, Cláudia Regina de Araujo Mohn e Souza, e ao meu irmão, Adriano Mohn e Souza, que me fizeram chegar ao final;

ao Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal, pela orientação segura e paciente, sem a qual não teria sido possível realizar esta dissertação.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é investigar a aplicação do princípio da subsidiariedade à organização do Estado e sua possível aplicação na federação brasileira. Para tanto, busca as fontes do princípio na filosofia social e na doutrina social da Igreja Católica. A partir daí, o princípio é acolhido no direito público, em suas duas modalidades de aplicação: sociopolítica e de organização do Estado. Em seguida, analisa-se a positivação do princípio na União Européia e as suas formas de controle. Posteriormente, verifica-se a aplicabilidade do princípio em cada uma das formas de Estado. São examinadas as experiências de constitucionalização do princípio em Portugal, Itália e Alemanha. O estudo analisa a relação entre o princípio da subsidiariedade e a federação, concluindo pela inexistência de uma identificação ou equivalência entre eles, embora esta forma de Estado apresente condições favoráveis à aplicação do princípio. Por fim, é realizada a análise do Estado federal brasileiro, na história constitucional e Constituição vigente, a partir de dois elementos: a autonomia federativa e o sistema de repartição de competências. Conclui-se que o princípio da subsidiariedade ainda não teve aplicação na organização do Estado brasileiro, nem mesmo como condição de exercício das competências legislativas concorrentes. Sugere-se a aplicação do princípio da subsidiariedade nos institutos de cooperação entre os entes federativos e na reforma da disciplina constitucional das competências legislativas concorrentes.

Palavras-chave: princípio da subsidiariedade, União Européia, formas de Estado, federação brasileira.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to investigate the principle of subsidiarity applied to the organization of the State and its possible application in the Brazilian federation. For that purpose, it searches the sources of the principle in social philosophy and in the social doctrine of the Catholic Church. Then, the principle is incorporated by public law, in its two modalities of application: socialpolitical and in the organization of the State. Thereafter, the study analyses the application of the principle in the European Union and its forms of control. The applicability of the principle in each existing form of State is later verified. The constitutional experiences with the principle in Portugal, Italy and Germany are examined. The study analyzes the relations between the principle of subsidiarity and the federation, concluding for the inexistence of an identification or equivalence between them, although this form of State presents good conditions for the application of the principle. Finally, the analysis of the Brazilian federal State is carried out, in constitutional history and in the 1988 Constitution, with special regard to two elements: the federative autonomy and the system of distribution of competencies. The conclusion is that the principle of subsidiarity has still not been applied in the organization of the Brazilian State, not even as a condition for the exercise of concurrent legislative competencies. It is suggested the application of the principle of subsidiarity in the cooperation between the federative components and for the change of the constitutional rules about the concurrent legislative competencies.

Key words: principle of subsidiarity, European Union, forms of State, Brazilian federation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADIn MC – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Económica Européia
CE – Comunidade Européia
CF – Constituição Federal de 1988
CIG – Conferência Intergovernamental
DJ – Diário da Justiça
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
EURATOM – Comunidade Européia de Energia Atômica
JAI – Justiça e Assuntos Internos
LF – Lei Fundamental de Bonn (Constituição Alemã, de 1949).
MS – Mandado de Segurança
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
STF – Supremo Tribunal Federal.
TCE – Tratado que institui a Comunidade Européia
TUE - Tratado da União Européia
UE - União Européia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

1 DA NOÇÃO AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

1.1 Significado e parâmetros do princípio.....Erro! Indicador não definido.

1.2 Origem filosófica.....Erro! Indicador não definido.

1.2.1 Aristóteles **Erro! Indicador não definido.**

1.2.2 São Tomás de Aquino **Erro! Indicador não definido.**

1.2.3 Johannes Althusius **Erro! Indicador não definido.**

1.3 Dimensões negativa e positiva do princípioErro! Indicador não definido.

1.4 Origens na doutrina social da Igreja Católica.....Erro! Indicador não definido.

1.4.1 O princípio nos documentos da Igreja **Erro! Indicador não definido.**

1.4.2 O personalismo e a subjetividade..... **Erro! Indicador não definido.**

1.4.3 O Estado e a sociedade civil **Erro! Indicador não definido.**

1.5 O princípio da subsidiariedade no direito público..Erro! Indicador não definido.

1.5.1 Controvérsias: juridicidade e ambigüidade..... **Erro! Indicador não definido.**

1.5.2 Polimorfismo **Erro! Indicador não definido.**

1.5.3 Aplicações do princípio da subsidiariedade: classificações..**Erro! Indicador não definido.**

1.5.4 Aplicação sociopolítica **Erro! Indicador não definido.**

1.5.5 Aplicação na organização do Estado: parâmetros organizatórios **Erro! Indicador não definido.**

1.5.6 As funções do princípio da subsidiariedade na repartição de competências **Erro! Indicador não definido.**

1.6 Considerações finaisErro! Indicador não definido.

2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA UNIÃO EUROPÉIAERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

2.1 O evolução do processo de integração europeuErro! Indicador não definido.

2.1.1 Os tratados constitutivos, aprofundamentos e alargamentos **Erro! Indicador não definido.**

2.1.2 As principais instituições comunitárias e o processo decisório ... **Erro! Indicador não definido.**

2.2 O princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht... Erro! Indicador não definido.

2.2.1 Antecedentes **Erro! Indicador não definido.**

2.2.2 A positivação do princípio no Tratado de Maastricht **Erro! Indicador não definido.**

2.2.3 A dupla natureza do princípio no Tratado..... **Erro! Indicador não definido.**

2.2.4 Os princípios comunitários contidos no artigo 5º do TCE**Erro! Indicador não definido.**

2.2.4.1 O princípio da atribuição de competências..... **Erro! Indicador não definido.**

2.2.4.2 O princípio da subsidiariedade **Erro! Indicador não definido.**

2.2.4.3 O princípio da proporcionalidade **Erro! Indicador não definido.**

2.3 O Tratado de Amsterdã e a justiciabilidade do princípio Erro! Indicador não definido.

2.3.1 Antecedentes **Erro! Indicador não definido.**

2.3.2 O Protocolo relativo à aplicação da subsidiariedade e da proporcionalidade **Erro! Indicador não definido.**

2.3.3 O controle e a justiciabilidade do princípio da subsidiariedade.. **Erro! Indicador não definido.**

2.4 O reforço do controle prévio no futuro Tratado Reformador Erro! Indicador não definido.

2.4.1 Antecedentes: a tentativa de “Constituição” europeia.....**Erro! Indicador não definido.**

2.4.2 O Tratado Reformador e o princípio da subsidiariedade.....**Erro! Indicador não definido.**

2.4.3 O controle da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais **Erro! Indicador não definido.**

2.5 Considerações finais Erro! Indicador não definido.

3 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E FORMAS DE ESTADO ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

3.1 As formas de Estado Erro! Indicador não definido.

3.2 Estado unitário..... Erro! Indicador não definido.

3.2.1 Características do Estado unitário **Erro! Indicador não definido.**

3.2.2 Desconcentração e subsidiariedade..... **Erro! Indicador não definido.**

3.2.3 Descentralização e subsidiariedade..... **Erro! Indicador não definido.**

3.2.4 A subsidiariedade no Estado unitário descentralizado.....**Erro! Indicador não definido.**

3.2.5 A subsidiariedade na experiência constitucional portuguesa **Erro! Indicador não definido.**

3.3 Estado regional e Estado autônomico..... Erro! Indicador não definido.

3.3.1 Características do Estado regional e do autônomico **Erro! Indicador não definido.**

3.3.2 A subsidiariedade no Estado regional ou autônomico **Erro! Indicador não definido.**

3.3.2.1 O princípio da subsidiariedade no Estado autônomico espanhol .. **Erro! Indicador não definido.**

3.3.2.2 O princípio da subsidiariedade no Estado regional italiano **Erro! Indicador não definido.**

3.4 Confederação Erro! Indicador não definido.

3.4.1 Características da confederação..... **Erro! Indicador não definido.**

3.4.2 *Inaplicabilidade do princípio da subsidiariedade à confederação* **Erro! Indicador não definido.**

3.5 O Estado federal**Erro! Indicador não definido.**

3.5.1 *Origem do Estado federal* **Erro! Indicador não definido.**

3.5.2 *Características principais do Estado federal*..... **Erro! Indicador não definido.**

3.5.3 *Processos de formação*..... **Erro! Indicador não definido.**

3.5.4 *Repartição de competências*..... **Erro! Indicador não definido.**

3.5.4.1 *A repartição horizontal de competências e o federalismo dual* **Erro! Indicador não definido.**

3.5.4.2 *A repartição vertical de competências e o federalismo cooperativo* **Erro! Indicador não definido.**

3.5.5 *O princípio da subsidiariedade e o Estado federal* **Erro! Indicador não definido.**

3.5.5.1 *Qual a relação entre a subsidiariedade e o Estado federal?*..... **Erro! Indicador não definido.**

3.5.5.2 *O princípio da subsidiariedade e o federalismo norte-americano* . **Erro! Indicador não definido.**

3.5.5.3 *O princípio da subsidiariedade no federalismo alemão*. **Erro! Indicador não definido.**

3.5.5.4 *O princípio da subsidiariedade e o federalismo de competição* **Erro! Indicador não definido.**

3.6 Considerações finais**Erro! Indicador não definido.**

4 FEDERAÇÃO BRASILEIRA E PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE..ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

4.1 Consideração inicial**Erro! Indicador não definido.**

4.2 Histórico constitucional da federação brasileira**Erro! Indicador não definido.**

4.2.1 *Da proclamação da República à Revolução de 1930***Erro! Indicador não definido.**

4.2.2 *Da Constituição de 1934 ao Estado Novo* **Erro! Indicador não definido.**

4.2.3 *Da Constituição de 1946 à Emenda Constitucional 1/1969* ..**Erro! Indicador não definido.**

4.2.4 *O histórico da federação e o princípio da subsidiariedade*...**Erro! Indicador não definido.**

4.3 A autonomia federativa na Constituição de 1988....**Erro! Indicador não definido.**

4.3.1 *A autonomia estadual e o princípio da subsidiariedade*.....**Erro! Indicador não definido.**

4.3.1.1 *A autonomia estadual e seus limites na Constituição e doutrina*... **Erro! Indicador não definido.**

4.3.1.2 *As limitações à autonomia estadual na jurisprudência*.. **Erro! Indicador não definido.**

4.3.1.3 *A autonomia estadual à luz do princípio da subsidiariedade*..... **Erro! Indicador não definido.**

4.3.2 *A autonomia municipal e o princípio da subsidiariedade***Erro! Indicador não definido.**

4.4 A repartição de competências na Constituição de 1988.....**Erro! Indicador não definido.**

4.4.1 *Visão geral do sistema*..... **Erro! Indicador não definido.**

4.4.2	<i>As competências privativas da União</i>	Erro! Indicador não definido.
4.4.2.1	As competências materiais privativas da União	Erro! Indicador não definido.
4.4.2.2	As competências legislativas privativas da União.....	Erro! Indicador não definido.
4.4.2.3	Delegação de competências legislativas privativas da União	Erro! Indicador não definido.
4.4.2.4	Observações quanto ao princípio da subsidiariedade	Erro! Indicador não definido.
4.4.3	<i>As competências remanescentes dos Estados</i>	Erro! Indicador não definido.
4.4.3.1	Descrição e análise	Erro! Indicador não definido.
4.4.3.2	Observações quanto ao princípio da subsidiariedade	Erro! Indicador não definido.
4.4.4	<i>As competências privativas dos Municípios</i>	Erro! Indicador não definido.
4.4.4.1	Descrição e análise	Erro! Indicador não definido.
4.4.4.2	Observações quanto ao princípio da subsidiariedade	Erro! Indicador não definido.
4.4.5	<i>As competências comuns (materiais concorrentes)</i>	Erro! Indicador não definido.
4.4.5.1	Enumeração das competências comuns.....	Erro! Indicador não definido.
4.4.5.2	Formas de cooperação	Erro! Indicador não definido.
4.4.6	<i>As competências legislativas concorrentes</i>	Erro! Indicador não definido.
4.4.6.1	Classificação das competências legislativas concorrentes	Erro! Indicador não definido.
4.4.6.2	Enumeração das competências legislativas concorrentes.....	Erro! Indicador não definido.
4.4.6.3	Normas gerais e normas suplementares.....	Erro! Indicador não definido.
4.4.6.4	A competência suplementar dos Municípios.....	Erro! Indicador não definido.
4.4.6.5	As competências concorrentes à luz do princípio da subsidiariedade..	Erro! Indicador não definido.
4.5	Considerações finais	Erro! Indicador não definido.
	CONCLUSÃO	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
	REFERÊNCIAS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.