

---

# COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE?

---

*Paulo Mohn\**

## **1. Introdução**

A análise da assimilação, pelo direito constitucional brasileiro, do princípio da subsidiariedade aplicado à organização do Estado deve passar por, pelo menos, três reflexões. A primeira, de caráter genérico, trata da própria compreensão do princípio da subsidiariedade e suas formas de aplicação. A segunda, já direcionada ao Estado federal, deve abordar a relação entre o princípio da subsidiariedade e essa forma de Estado, especialmente para verificar uma possível imprescindibilidade entre elas.

A última reflexão, por sua vez, diz respeito à modalidade cooperativa de legislação entre entes federativos, com o fim de analisar de que modo a competência legislativa concorrente pode atender aos ditames do princípio da subsidiariedade. A propósito, assume relevante interesse o exame de sua adoção pela Lei Fundamental de Bonn (LF), fonte de inspiração do constituinte de 1987/1988. Mais especificamente ainda, cumpre perquirir se a sistemática de legislação concorrente implantada pela Constituição Federal (CF) de 1988 conduz à aplicação do princípio da subsidiariedade.

O presente artigo tem o objetivo de desenvolver essas três reflexões<sup>1</sup>, com ênfase na terceira. Para tanto, estrutura-se em igual número de seções, que abordam, sucessivamente, cada uma delas.

## **2. O Princípio da Subsidiariedade**

### **2.1. Elementos para compreensão do princípio da subsidiariedade**

O significado do termo “subsidiariedade” deve ser buscado nas diversas acepções de “subsidiário”, que veicula, na linguagem corrente, os sentidos de secundário, complementar

---

\* **Paulo Mohn** é Mestre em Direito e Políticas Públicas. É Consultor Legislativo do Senado Federal e Secretário-Geral da Mesa Adjunta do Senado Federal.

<sup>1</sup> Este artigo teve como base o desenvolvimento da dissertação “A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo”, sob orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal.

ou supletivo. Em sua origem latina, a palavra “subsidiário” (*subsidiarius*) deriva de subsídio (*subsidium*), que expressa as ideias de reforço, auxílio ou socorro (CLERGERIE, 1997, p. 7)<sup>2</sup>.

A noção de subsidiariedade tem sua origem na contribuição de alguns filósofos sociais e políticos, entre os quais Aristóteles, São Tomás de Aquino e Johannes Althusius. Mas a conformação dessa noção em um princípio ocorreu a partir do início do século XX, de modo que não há menção expressa dele nas obras desses filósofos<sup>3</sup>. Conforme sintetiza Delpérée (2000, p. 13), a subsidiariedade trata da questão complexa e recorrente de como se articulam, na sociedade e, sobretudo, no Estado, as intervenções das pessoas, dos grupos e das autoridades públicas<sup>4</sup>.

No século XX, a subsidiariedade é erigida pela Igreja Católica em um dos princípios solenes de sua doutrina social, com sucessivo aprofundamento nas Cartas Encíclicas. A primeira formulação da subsidiariedade como um princípio de filosofia social está na Carta Encíclica *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, divulgada no ano de 1931. Embora esse texto pontifício ainda não lhe atribua essa denominação, é por meio do seguinte trecho que o princípio da subsidiariedade é definido:

[...] 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 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. (PIO XI, 1931, § 5).

O princípio da subsidiariedade apresenta uma forma específica de concepção e regulação das relações que constituem a vida do homem em sociedade. Para sua melhor compreensão, pode ser decomposto em quatro parâmetros<sup>5</sup>, que refletem essa forma de organização da sociedade e do Estado:

- 1º) a organização social compõe-se de coletividades que se expandem progressivamente, em uma formação que tem na base o ser humano, desenvolve-se por sociedades intermédias e chega ao Estado;
- 2º) deve haver uma primazia da pessoa e das coletividades menores em relação às coletividades maiores;

<sup>2</sup> No mesmo sentido: Baracho (1997, p. 23) e Chicharro Lázaro (2001, p. 34). Para consultar os significados dos termos em latim, ver Ferreira (1999, p. 1.110) e Saraiva (1993, p. 1.146). Para a etimologia de subsidiário, consultar Houaiss e Villar (2001, p. 2.628).

<sup>3</sup> Para Clergerie (1997, p. 7 e 20-31), a noção de subsidiariedade é de origem religiosa e passa a ser laicizada do século XVI em diante, a partir da obra de Johannes Althusius.

<sup>4</sup> Delpérée (2000, p. 181, tradução nossa) afirma que a subsidiariedade aparece como um princípio que “pretende desenhar, senão impor, uma forma de organização das relações sociais”.

<sup>5</sup> Esses parâmetros constituem uma sistematização das várias projeções do princípio da subsidiariedade indicadas pela doutrina, com objetivo meramente didático.

- 3º) deve-se respeitar a autonomia da menor unidade (pessoa ou coletividade), que merece dispor da liberdade de atuar até o limite de sua capacidade;
- 4º) a intervenção da unidade maior justifica-se em face das incapacidades da menor unidade e em proveito do bem comum.

Conforme se vê, o princípio da subsidiariedade procura firmar-se como um critério de solução (ou, pelo menos, atenuação) da tensão dialética entre a autonomia da coletividade e a intervenção da autoridade de maior âmbito. Nesse sentido, a intervenção deve servir, antes de tudo, para suplementar as incapacidades e suprir as carências das pessoas e comunidades, livres e responsáveis por seu destino, mas insuficientes para atingir, sozinhas, o pleno desenvolvimento (MILLON-DELSOL, 1993, p. 3-4; ROBERT, 1995, p. 184). Para tanto, a finalidade de uma coletividade superior deve ser a mesma das coletividades menores que nela se integram. Trata-se de conciliar a liberdade com o bem comum, assim como o interesse particular com o interesse geral, e de colocá-los um a serviço do outro<sup>6</sup>.

Nesse sopesar, conforme a clássica lição de Millon-Delsol (1993, p. 7), a noção de subsidiariedade apresenta dois aspectos, ou dimensões<sup>7</sup>:

- a) *negativa*, de limite à intervenção, pelo qual a autoridade ou coletividade mais ampla não pode impedir as pessoas e agrupamentos menores de conduzir suas próprias ações, assim como deve abster-se de agir nos domínios em que a instância inferior tenha capacidade suficiente para atuar; e
- b) *positiva*, de justificativa de intervenção, pela qual a autoridade ou comunidade superior tem o dever de agir em prol do bem comum, por meio de estímulo, apoio ou suplementação das ações da instância inferior, que se mostrou insuficiente<sup>8</sup>.

O princípio da subsidiariedade, inicialmente desenvolvido como diretriz de organização social nos planos da filosofia e da teologia, estendeu sua aplicação aos campos político e jurídico (BARACHO, 1997, p. 28). Na seara política, o princípio refere-se, basicamente, ao modo de emprego das atribuições da autoridade em geral e, em particular, da autoridade pública. No campo jurídico, o princípio ganha acepção estrita, que o faz equivaler a uma norma de repartição de

<sup>6</sup> A esse propósito, Millon-Delsol (1993, p. 5, nota 1) observa que a noção de “bem comum”, utilizada pelo pensamento antigo e medieval para as sociedades orgânicas, foi substituída pela noção de “interesse geral”, concebido por Rousseau e aplicado às sociedades modernas, nas quais não se reconhece um bem comum objetivo, mas uma pluralidade de interesses diversificados.

<sup>7</sup> Sugere-se aqui o termo *dimensão* – ao invés de *aspecto*, como faz Millon-Delsol (1993, p. 7) – porque aquele parece representar melhor o fenômeno da coexistência dos dois fatores no princípio. No entanto, a denominação de Millon-Delsol (1993) é amplamente aceita e propagada pelos comentadores do princípio. São exemplos: Baracho (1997, p. 59), Chicharro Lázaro (2001, p. 42-43) e Robert (1995, p. 187).

<sup>8</sup> Modernamente, também se admite a intervenção quando a comunidade superior se mostrar mais eficiente para alcançar determinado objetivo, mesmo que instância indicada para a ação seja, inicialmente, aquela que se encontra mais próxima da realidade ou do problema vivenciado. Nesse sentido: Chicharro Lázaro (2001, p. 43) e Quadros (1995, p. 18).

competências (ROBERT, 1995, p. 185). Por essa norma, deve-se atribuir ao cidadão, ou ao nível de poder mais próximo dele, tudo o que possa realizar, deixando ao nível superior aquilo que ultrapasse a capacidade da instância inferior ou o que exija medidas uniformes ou mais eficientes em benefício de toda a comunidade (CHICHARRO LÁZARO, 2001, p. 37).

## **2.2. O princípio da subsidiariedade na organização do Estado**

Götz e Hecker (1999, p. 50) identificam duas modalidades de aplicação do princípio da subsidiariedade: a sociopolítica, que diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade; e a de organização do Estado, que se refere à estrutura estatal, especialmente no que tange à sua disposição territorial.

A perspectiva sociopolítica permite dois enfoques. O primeiro trata da natureza e atribuições do Estado e da sociedade civil<sup>9</sup>. Um segundo enfoque, mais específico, serve para delimitar as áreas de atuação do Estado e da iniciativa privada, em especial no que diz respeito à intervenção do Estado no campo econômico<sup>10</sup>.

Na perspectiva organizatória, o princípio da subsidiariedade refere-se, mais especificamente, aos critérios que devem nortear a delimitação das esferas de competência das unidades estatais que atuam em diferentes níveis, em geral associados a divisões territoriais. No sentido de procurar apontar esses critérios, o desdobramento do princípio em quatro parâmetros, tal qual anteriormente apresentado, pode ser rebatido para a perspectiva organizatória, num raciocínio que conduz à seguinte configuração:

- 1º) a organização do Estado compõe-se de múltiplos níveis de decisão ou autoridade, com um mínimo de autonomia e crescente amplitude territorial;
- 2º) deve haver uma primazia dos níveis mais próximos do cidadão, de modo que as decisões devem ser tomadas e as atividades públicas devem ser desempenhadas, preferencialmente, pela autoridade mais próxima do destinatário da ação;
- 3º) deve-se respeitar a autonomia do menor nível, que deve dispor da competência de atuar até o limite de sua capacidade;
- 4º) a intervenção do nível superior justifica-se em face das incapacidades do nível inferior e em proveito do conjunto.

Cumprir advertir que esses critérios constituem um sistema e devem ser observados de forma integrada para caracterização do princípio. Especialmente, importa advertir sobre a impropriedade de se reduzir a subsidiariedade aos dois primeiros parâmetros, confundindo-a

---

<sup>9</sup> Ver Quadros (1995, p. 18) e Torres (2001, p. 122).

<sup>10</sup> Ver Tatsch (2005, p. 251).

com uma diretriz que simplesmente visa à descentralização das decisões públicas. O princípio vai além e oferece uma solução peculiar para a distribuição de competências, que se configura completa pela associação dos critérios dispostos nos terceiro e quarto parâmetros.

Götz e Hecker (1999, p. 50-52) definem a aplicação do princípio na organização do Estado como a “componente federativa do princípio” e situam sua origem na teoria do federalismo alemão. Historicamente, porém, a melhor expressão dessa perspectiva não se situa em uma experiência federal, nem mesmo na organização de um Estado, mas sim na estruturação *sui generis* da União Europeia.

### **2.3. Aplicação do princípio da subsidiariedade na União Europeia**

O princípio da subsidiariedade tem sua mais adiantada positivação no direito comunitário. Sua expressa adoção no Tratado da União Europeia (TUE), firmado em Maastricht, no ano de 1992, surgiu como um compromisso entre as posições mais integracionistas e as mais céticas. Representando a primeira posição, os alemães estabeleciam uma associação entre subsidiariedade e federalismo, de modo que a adoção daquela poderia indicar uma opção próxima deste<sup>11</sup>. Já os ingleses evocavam a subsidiariedade como um meio de defesa contra a erosão dos poderes nacionais no processo de integração<sup>12</sup>. Curiosamente, a suposta ambiguidade do princípio, característica usualmente apontada para desaconselhar seu acolhimento, é que possibilitou o consenso capaz de conduzir à sua adoção na União Europeia (CHICHARRO LÁZARO, 2001, p. 55).

No Tratado de Maastricht, a subsidiariedade é consagrada como princípio do ordenamento comunitário, tanto de caráter geral (político) quanto específico (jurídico). Em caráter geral, o princípio foi contemplado no Preâmbulo do Tratado, no qual se atesta a resolução das Partes Contratantes em “continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, Preâmbulo).

De forma equivalente, o artigo 1º das Disposições Comuns (originalmente, artigo A)<sup>13</sup> dispõe, em seu segundo parágrafo, que o Tratado configura “uma nova etapa no processo de

---

<sup>11</sup> A opção pelo federalismo nunca foi adotada na construção europeia, pela ameaça que representaria para as soberanias nacionais.

<sup>12</sup> Conforme Torres (2001, p. 197), a inclusão da subsidiariedade no Tratado deveu-se à tentativa de conter o poder comunitário que, em um processo de integração, tende a se acentuar, tal como nos sistemas federais, que denotam uma clara tensão entre a retórica da diversidade e o ímpeto à universalidade.

<sup>13</sup> O Tratado de Amsterdã reenumerou os dispositivos do Tratado da União Europeia e do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. 12).

criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, artigo 1º). Em seguida, o artigo 2º (originalmente, artigo B) relaciona os objetivos da União Europeia (primeiro parágrafo), consignando que eles serão alcançados de acordo com as disposições e o calendário nele previstos, “respeitando o princípio da subsidiariedade, tal como definido no Artigo 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 1992, artigo 2º, segundo parágrafo)

Por sua vez, o artigo 8º (originalmente, artigo G) do Tratado de Maastricht promove diversas alterações no Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Entre essas mudanças, insere o artigo 5º (originalmente, artigo 3º-B), 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 suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o **princípio da subsidiariedade**, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à 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. (UNIÃO EUROPEIA, 1992, artigo 5º, grifo nosso).

Esse dispositivo contempla a subsidiariedade como um princípio jurídico de necessária observância, aplicável à decisão sobre o exercício das competências concorrentes entre a Comunidade e os Estados-membros. Para tanto, vale-se de dois critérios: o da necessidade e o da eficiência. O critério da necessidade implica um teste segundo o qual a Comunidade somente pode atuar quando seja absolutamente necessário, nos casos em que a atuação no nível estatal se mostrar insuficiente. O segundo critério, da eficiência, exige a avaliação de que a ação comunitária seja preferível à dos Estados-membros, em face da dimensão ou dos efeitos que eventualmente possa provocar. Ou seja, a centralização do poder no nível comunitário somente pode ser admitida se resultar em ganho de eficiência capaz de afastar a precedência inicialmente atribuída à competência estatal (BARBER, 2005, p. 311). Cumpre observar que o texto do dispositivo conecta os testes da necessidade e da eficiência com a expressão “e possam pois, devido a”<sup>14</sup>, o que determina que as condições contempladas devem ocorrer cumulativamente.

O princípio da subsidiariedade ganhou nova significação a partir de sua aplicação na União Europeia, pois adotou configuração jurídica específica, dirigida à habilitação do

---

<sup>14</sup> A expressão é utilizada na tradução oficial em português. Entretanto, a expressão “e, por conseguinte, possam”, utilizada na tradução em espanhol, torna mais claro o sentido do texto.

exercício das competências concorrentes. A União Europeia é resultado de uma modelagem institucional *sui generis*, que não se enquadra nos moldes de uma federação, de uma confederação ou de uma organização internacional. Os Estados-membros não renunciaram à sua soberania. A integração segue uma estratégia incremental e voltada a objetivos comuns. Esse modelo exige um mecanismo de regulação de competências dinâmico e flexível, que encontrou, no princípio da subsidiariedade, a conjugação adequada de critérios. Conforme define Henkel (2002, p. 386, tradução nossa), a União evolui como “um sistema funcional voltado à integração crescente”. Por essa razão, o princípio da subsidiariedade não pode restringir previamente campos de domínio material, mas deve consistir de salvaguardas de procedimentos que garantam sua fiel observância.

O desempenho desse papel do princípio foi reforçado nos tratados posteriores. A subsidiariedade converteu-se em um conceito-chave para a prevenção do crescimento desmesurado das competências comunitárias. Para tanto, houve a necessidade de definição de procedimentos pré-legislativos de aferição da subsidiariedade, tal qual o compromisso de a Comissão justificar todas as medidas legislativas propostas com os fundamentos requeridos pela subsidiariedade. O Tratado de Amsterdã, firmado em outubro de 1997, manteve inalterados os dispositivos de Maastricht sobre o tema, mas complementou sua disciplina com um Protocolo anexo (nº 30), relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Na mesma linha seguiram os tratados subsequentes, tanto o que tentou estabelecer uma Constituição para a Europa, de outubro de 2004 (frustrado em face da rejeição popular à ratificação na França e na Holanda, em 2005), quanto o Tratado de Lisboa, firmado em dezembro de 2007 e ainda em processo de ratificação. O princípio da subsidiariedade é mantido, aperfeiçoando-se o controle político de sua aplicação, por intermédio da possibilidade de participação direta dos parlamentos nacionais.

Por fim, cumpre registrar que o controle repressivo de aplicação do princípio fica a cargo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A verificação judicial da conformidade de uma medida comunitária com os ditames do princípio tem por principal instrumento a obrigatoriedade de fundamentação suficiente<sup>15</sup>, pela Comunidade, para adoção de seus atos e decisões. Conforme Bermann (1994, p. 336), a aferição do princípio pela Corte de Justiça não deve ser substantiva (mérito da alocação de competência entre Comunidade e Estados-membros), mas processual (exigência de que as instituições legislativas da

---

<sup>15</sup> O art. 253 do Tratado da Comunidade Europeia dispõe que “os regulamentos, diretivas e decisões adotados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e esses mesmos atos adotados pelo Conselho e pela Comissão serão fundamentados [...]” (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. 253).

Comunidade sigam um procedimento capaz de considerar seriamente a capacidade dos Estados-membros de atingir os objetivos e justificar a necessidade da ação comunitária). Com essa forma de atuação, a Corte não substitui a aferição complexa de custos e benefícios e o juízo político dos legisladores, mas garante que os poderes políticos “levem a subsidiariedade a sério”, com o que pretende assegurar a confiança dos Estados-membros e o apoio da opinião pública europeia (BERMANN, 1994, p. 337 e 391).

### **3. O Princípio da Subsidiariedade e o Estado Federal**

#### **3.1. A relação entre o princípio da subsidiariedade e o Estado federal**

É quase consensual a observação de que o princípio da subsidiariedade tem relação com o federalismo, mas o grau desse relacionamento é apresentado de forma variada na doutrina, indo desde a mera preferência até a imprescindibilidade.

A posição moderada apresenta o federalismo como a forma de Estado que mais se ajusta à aplicação do princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, Millon-Delsol (1993, p. 38, tradução nossa) afirma que é “na organização federal que o princípio da subsidiariedade encontra, sob o plano estritamente político, sua mais significativa expressão”<sup>16</sup>. Essa relação é mostrada, por vezes, nos dois sentidos. Segundo Quadros (1995, p. 19-20), “o federalismo confere o substrato organizativo ideal à subsidiariedade”, mas também, o princípio da subsidiariedade consiste num instrumento adequado para a aplicação do federalismo<sup>17</sup>.

A relação entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo é tratada, em outras vezes, como imprescindível. Para Clergerie (1997, p. 39), o princípio da subsidiariedade “é inseparável do federalismo”. Na mesma linha, Millon-Delsol (1993, p. 4, tradução nossa) chega a afirmar que “a ideia de subsidiariedade sobrevive apenas nos regimes federalistas, que valorizam a autonomia não somente do indivíduo, mas também dos grupos sociais [...]”. Um passo adiante, encontra-se o raciocínio da identidade ou da relação implícita entre federalismo e subsidiariedade. Conforme Baracho (1997, p. 46), “o federalismo pode ser considerado a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado”, o que “leva ao entendimento de que o federalismo, de fato, é a aplicação do princípio da subsidiariedade”. Igualmente, para Torres (2001, p. 35), a relação entre federalismo e subsidiariedade não só é incontestável, como também a subsidiariedade “traduz-se no princípio federativo”, sobretudo

---

<sup>16</sup> Baracho (1997, p. 39) invoca e reforça essa lição. Zimmermann (1999, p. 199) vê, no federalismo, sob o plano político, a “máxima significação” do princípio da subsidiariedade.

<sup>17</sup> Para Torres (2001, p. 211), é por meio da subsidiariedade que se pode alcançar, de forma mais apropriada, a finalidade do Estado federal.



como critério de repartição de competências entre as esferas federativas. Disso conclui que a subsidiariedade “está implícita no princípio federativo” (TORRES, 2001, p. 212)<sup>18</sup>.

O exame da adequação dessas posições exige o cotejo das características do Estado federal com os parâmetros do princípio da subsidiariedade. O primeiro parâmetro organizatório do princípio da subsidiariedade dispõe que a organização do Estado compõe-se de múltiplos níveis de decisão ou autoridade, com um mínimo de autonomia e crescente amplitude territorial. Quanto a essa diretriz, duas características do Estado federal mostram-se especialmente adequadas: a garantia da autonomia das unidades territoriais e a pluralidade dos ordenamentos jurídicos. Com efeito, essa autonomia tem maior garantia no Estado federal do que no Estado unitário descentralizado ou no Estado regional, especialmente porque encontra amparo na Constituição Federal. A autonomia federativa configura-se, sobretudo, pela capacidade de auto-organização (dar-se uma Constituição própria) e enseja a pluralidade de ordenamentos jurídicos. Nesse sentido, tem razão Quadros (1995, p. 20) ao afirmar que o federalismo fornece o substrato organizativo ideal à [aplicação da] subsidiariedade.

Quanto ao segundo parâmetro organizatório, que determina a primazia de decisão política no nível mais próximo do cidadão, sua noção converge para a descentralização das decisões e políticas públicas, de forma que o exercício das responsabilidades públicas possa caber, preferencialmente, à autoridade mais próxima do destinatário da ação. Ocorre que, no Estado federal, esse processo ganha contornos complexos, pelo menos por três fatores.

O primeiro fator relaciona-se com os processos de formação do Estado federal. No caso da formação por agregação, o parâmetro seria de aplicação natural, pois corresponderia à retenção, pelas coletividades locais, das decisões que afetassem diretamente à respectiva população. Já no Estado federal formado por segregação, o segundo parâmetro organizatório demandaria um esforço de devolução de competências às coletividades locais, comparável ao da descentralização no Estado unitário ou regional.

Em segundo lugar, vale recordar que o federalismo desenvolve-se sempre em um paralelogramo de forças centrípetas e forças centrífugas (SOMMERMANN, 2003, p. 2.281), que busca um equilíbrio entre as tendências opostas de integração e desintegração num determinado espaço geográfico, de modo a manter tanto a unidade quanto a diversidade. Disso não se pode extrair, obrigatoriamente, uma primazia da coletividade local na atribuição das competências, pois ela corresponderia à prevalência, no arranjo federativo, das forças centrífugas em prejuízo das centrípetas, ou da diversidade em detrimento da unidade.

---

<sup>18</sup> Para Delpérée (2000, p. 17), federalismo e subsidiariedade vão de concerto e um supõe o outro.

Finalmente, deve-se observar que a estrutura do Estado federal demanda uma necessária repartição de competências entre os entes federativos, que pode adotar tanto a técnica de repartição horizontal quanto a de repartição vertical, cada qual resultando em um diferente modelo de funcionamento do sistema federal. Nem sempre, porém, será possível que a primazia da coletividade local e, especialmente, a proximidade das decisões com o cidadão, seja o fator preponderante a presidir essa repartição.

À questão agregam-se novas dificuldades ao serem considerados os demais parâmetros organizatórios, que procuram exatamente conduzir ao balanceamento das competências entre a menor instância, que merece dispor da competência até o limite de sua capacidade (terceiro parâmetro organizatório) e a justificativa de intervenção do nível superior, em face das incapacidades do nível inferior e em proveito do conjunto (quarto parâmetro organizatório). Esses parâmetros são, necessariamente, os que presidem a repartição de competências em um Estado federal? Apenas uma resposta positiva conduziria à identidade entre o princípio da subsidiariedade e o federalismo.

O exame do federalismo norte-americano desmente a existência dessa relação necessária. Conforme Bermann (1994, p. 403), o princípio da subsidiariedade não se encontra nem no léxico nem na prática constitucional norte-americana<sup>19</sup>. Para o autor, o federalismo estabelece uma distribuição de poderes entre níveis federativos, mas não expressa preferência por nenhum critério particular de distribuição. No federalismo norte-americano, a distribuição de poderes entre a União e os Estados é uma questão política que os poderes políticos devem resolver, o que se faz com maior ênfase para um balanceamento global de poder entre essas instâncias do que para uma regra singular de alocação de competências, como a subsidiariedade (BERMANN, 1994, p. 404 e 450).

Com a adoção do princípio da subsidiariedade no direito comunitário, procurou-se traçar um paralelo entre a função por ele desempenhada e o papel atribuído à Décima Emenda<sup>20</sup> no direito constitucional norte-americano, pois, embora textualmente diferentes, os dois institutos teriam por objetivo a contenção do poder central (EDWARDS, 1996, p. 543 e 572). Contudo, verifica-se que as fórmulas adotadas são bem distintas. O princípio da subsidiariedade vale-se dos critérios de eficiência e necessidade de atuação do poder de maior

---

<sup>19</sup> Essa opinião é compartilhada por Quadros (1995, p. 20), para quem, no federalismo norte-americano, “a ideia da subsidiariedade foi totalmente ignorada na repartição das atribuições entre a União e os *States*”, a ponto de os manuais de direito constitucional sequer mencioná-la.

<sup>20</sup> Conforme Almeida (2005, p. 48), a Décima Emenda estabelece que “os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo”.

nível, enquanto a Décima Emenda pretende delimitar esse poder atribuindo-lhe as competências cedidas pelo nível inferior e expressamente enumeradas.

Vause (1995, item III) cogita de um domínio onde, em tese, o princípio da subsidiariedade poderia encontrar aplicação no direito constitucional norte-americano. Trata-se da cláusula de comércio interestadual, pela qual o Congresso tem o poder de regular o comércio entre os diferentes Estados-membros (seção 8 do artigo I da Constituição norte-americana). Entretanto, o autor constata que a Suprema Corte nunca adotou o princípio da subsidiariedade em suas decisões. As recomendações da Corte foram para que o Congresso considerasse cuidadosamente se os Estados não poderiam regular uma determinada área, sem intervenção federal, pois o governo federal deveria suportar o ônus financeiro da realização das políticas federais. Mas, em geral, os defensores de um governo central forte saíram vitoriosos. No final, tratava-se menos de preservar ou equilibrar as competências entre a União e os Estados, e mais de evitar a intervenção excessiva do governo a qualquer nível, fosse ele federal, estadual ou local.

Desse modo, não há como identificar no Estado federal norte-americano a aplicação do princípio da subsidiariedade. Por isso, não se afigura correto afirmar que o princípio tenha aplicação universal no Estado federal, nem defender a identidade entre o federalismo e o princípio da subsidiariedade<sup>21</sup>. Negar essa identidade, porém, não significa afirmar que o princípio deixe de ter valia nas federações<sup>22</sup>. Nesse sentido, é interessante verificar a aplicação que a subsidiariedade teve no Estado federal alemão, por se tratar do modelo mais frequentemente mencionado.

### **3.2. Aplicação do princípio da subsidiariedade na Alemanha**

As controvérsias sobre o acolhimento do princípio da subsidiariedade pela Lei Fundamental de Bonn (LF) tiveram força desde as décadas que se seguiram à sua edição. Nos anos 1950, verificou-se um renascimento do direito natural cristão e a preponderância de uma corrente do pensamento jurídico alemão que mostrava disponibilidade em acolher a subsidiariedade como um valor constitucional importante, apesar de não haver expressa menção a ela no texto (GÖTZ E HECKER, 1999, p. 46). Na década seguinte, a tendência se

---

<sup>21</sup> Tanto assim que Delpérée (2000, p. 16) observa que as constituições federais têm resistido a utilizar o vocábulo subsidiariedade. O autor menciona a Áustria, a Bélgica e os Estados Unidos. Relata, ainda, que a Suíça evitou mencioná-lo na reforma de janeiro de 2000 e que os canadenses o julgam demasiado centralizador.

<sup>22</sup> Para Quadros (1995, p. 20), o federalismo e a subsidiariedade se completam e formam um complemento ideal, mas isso “não significa que a subsidiariedade forneça a legitimação jurídica ao federalismo e, portanto, não significa que não possa haver, e não haja, federalismo sem subsidiariedade”.

inverteu, com prevalência de uma corrente positivista, que, embora admitisse haver elementos residuais do princípio em algumas disposições<sup>23</sup>, negavam à subsidiariedade consistência suficiente para caracterizar-se como um princípio constitucional (WEBER e GAS, 2000, p. 172). Depois, o debate ficou estacionado por aproximadamente vinte e cinco anos, porque “o Tribunal Constitucional Federal não acolheu, sob nenhum ponto de vista, a tese da existência de um princípio geral e vinculante de subsidiariedade, e assim, muito pelo contrário, deixou aberta a questão” (GÖTZ e HECKER, 1999, p. 48, tradução nossa).

O Tratado de Maastricht fez ressurgir na Alemanha o debate sobre o princípio da subsidiariedade. Em dezembro de 1992, logo depois da ratificação do Tratado, procedeu-se a uma modificação da Lei Fundamental, que deu nova redação ao seu art. 23, para dispor de forma pormenorizada sobre o ingresso e forma de participação da Alemanha na União Europeia<sup>24</sup>. O novo art. 23 dispõe que, para edificar uma Europa unida, a Alemanha colabora no desenvolvimento da União Europeia, que está vinculada aos princípios federativos, sociais, de Estado de direito e da democracia, assim como ao princípio da subsidiariedade e à garantia da proteção dos direitos fundamentais substancialmente comparáveis aos da Lei Fundamental (alínea 1, 1ª frase). Para esse efeito, a Federação pode transferir os direitos de soberania, por meio da lei aprovada pelo Conselho Federal (alínea 1, 2ª frase) (ALEMANHA, 1949, art. 23).

Além disso, o art. 23 procurou garantir maior participação dos Estados federados (*Länder*) em assuntos relativos à União Europeia e, para tanto, foi providencial a menção expressa ao princípio da subsidiariedade no texto constitucional (GÖTZ e HECKER, 1999, p. 47). O dispositivo estabelece que, nos assuntos da União Europeia, participam o Parlamento Federal e os *Länder*, por meio do Conselho Federal (art. 23, alínea 2, 1ª frase). Assegura, ainda, que o Conselho Federal deve participar na formação de vontade da Federação (União), desde que a medida nacional exija a sua participação ou que os *Länder* sejam competentes em nível nacional (alínea 4)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Götz e Hecker (1999, p. 56) mencionam, entre essas disposições, as que tratam da autonomia comunal (art. 28, alínea 2) e da legislação concorrente (art. 72, alínea 2).

<sup>24</sup> O antigo art. 23 estabelecia a área de jurisdição da Lei Fundamental e ficou superado com a unificação, tendo sido revogado em agosto de 1990 (36ª modificação constitucional – Tratado da União).

<sup>25</sup> Conforme o dispositivo, ainda, o governo federal deve tomar em consideração a opinião do Conselho Federal quando, num domínio de competência exclusiva da União, sejam lesados os interesses do *Länder*, ou a Federação possua o poder legislativo (alínea 5, 1ª frase). Se estiverem em causa, a título principal, as competências legislativas dos *Länder*, a organização de sua administração ou os seus procedimentos administrativos, a opinião do Conselho Federal deverá ser considerada decisivamente na formação da vontade da Federação (alínea 5, 2ª frase). Se, porém, estiverem em causa, de modo preponderante, competências legislativas exclusivas dos *Länder*, nos domínios da formação escolar, da cultura, do rádio e da televisão, a defesa dos direitos que pertençam à Alemanha como membro da União Europeia deverá ser transferida da Federação para um representante dos *Länder*, nomeado pelo Conselho Federal (alínea 6, 1ª frase), embora

Conforme se verifica, o art. 23 da Lei Fundamental estabelece as condições pelas quais deverá ser realizada a construção da União Europeia na visão dos alemães. E nela se inclui, expressamente, o respeito tanto ao princípio federativo<sup>26</sup> quanto ao princípio da subsidiariedade. Contudo, embora esteja clara a aplicação da subsidiariedade na relação entre o Estado alemão e a União Europeia, não se resolveram as controvérsias sobre sua extensão ao âmbito interno da federação alemã. De um lado, estão aqueles que interpretam o princípio da subsidiariedade à luz do senso histórico de sua menção no art. 23, destinado exclusivamente a impedir que a União Europeia erodisse a competência dos Estados, em particular da Alemanha e, sobretudo, dos *Länder*. De outro, estão os que defendem que a inclusão do princípio no sistema constitucional enseja sua extensão a toda a federação, inclusive porque o país somente pode requerer que a União Europeia salvguarde um princípio se este for constitutivo na ordem jurídica alemã.

De um ponto de vista geral da repartição de competências entre os entes federativos alemães, porém, não se pode extrair a aplicação do princípio da subsidiariedade, que tem sua aplicação restrita à sistemática das competências legislativas concorrentes. Com efeito, como bem resumem Götz e Hecker (1999, p. 60), a repartição de competências entre a Federação e os *Länder* é produto de um desenvolvimento histórico que se iniciou com a fundação do Estado alemão e atravessou diversas fases até chegar à sua fisionomia atual, e não o resultado da aplicação de apenas um determinado princípio. Além disso, a regra de precedência que a Lei Fundamental procurou conceder aos *Länder* para o desempenho das atividades públicas (arts. 30 e 70) inverteu-se na prática e a prevalência do direito federal sobre o estadual (art. 31) impôs uma real prioridade do poder federal em matéria legislativa (CLERGERIE, 1997, p. 37; WEBER e GAS, 2000, p. 144).

Somente na disciplina da repartição das competências legislativas concorrentes, cujo funcionamento é regulado pelo art. 72 da Lei Fundamental<sup>27</sup>, é que a aplicação do princípio da subsidiariedade ganha maior reconhecimento. Esse dispositivo permaneceu com a mesma redação de 1949 até 1994. Alterado em outubro de 1994 (Lei de Modificação da LF nº 42), voltou a sofrer mudança em agosto de 2006 (Lei de Modificação da LF nº 52). Essas alterações demonstram o interesse despertado pelo tema da legislação concorrente,

---

esse direito deva ser exercido com a colaboração e em harmonia com o governo federal (alínea 6, 2ª frase) (ALEMANHA, 1949, art. 23, tradução nossa).

<sup>26</sup> O respeito ao princípio federativo enseja polêmica, principalmente por parte dos países que não adotam essa forma de Estado ou não pretendem ver, na União Europeia, essa modalidade de união.

<sup>27</sup> O art. 74 relaciona as matérias objeto da competência concorrente. O art. 75, revogado em 2006, disciplinava a elaboração de normas gerais. O art. 73 relaciona os dezessete domínios de competência exclusiva da União (ALEMANHA, 1949, arts. 73 a 75).

especialmente ocasionado pela grande preponderância da legislação federal, pelo processo de unificação (dos lados oeste e leste) e pelo impacto da União Europeia no arranjo territorial e de competências do Estado alemão. Em nenhuma dessas modificações, porém, o princípio da subsidiariedade obteve referência expressa.

Mas, desde a redação original do art. 72, era possível identificar a equivalência do dispositivo com os parâmetros organizatórios do princípio da subsidiariedade. A alínea 1 estabelecia a prevalência dos *Länder* no domínio da legislação concorrente, enquanto e na medida em que a Federação não fizesse uso da sua competência legislativa por meio de uma lei<sup>28</sup>. Originalmente, a alínea 2 estabelecia que, nos domínios de competência concorrente, o direito de legislação caberia à Federação, desde que houvesse necessidade de regulamentação por lei federal em face de três possíveis razões: 1) um assunto não poder ser regulamentado satisfatoriamente pela legislação dos diversos *Länder*; 2) a regulamentação de um assunto pela lei de um *Land* poder prejudicar os interesses de outros *Länder* ou os interesses gerais; ou 3) o exigir a manutenção da unidade jurídica e econômica, especialmente a manutenção da uniformidade das condições de vida para além do território de um dos *Länder*.

Como essas condições não conseguiam conter o uso abusivo das competências federais, a alínea 2 do art. 72 passou a dispor, a partir de 1994, que a Federação tem o direito de legislar, no domínio da legislação concorrente, se e na medida em que a realização de condições de vida iguais no território federal ou a salvaguarda da unidade jurídica ou econômica tornem necessária, no interesse do conjunto do Estado, uma regulamentação legislativa federal. Tanto na redação anterior quanto nesta, verifica-se a manifestação do princípio da subsidiariedade, no que concerne ao critério da necessidade de uma regulamentação federal.

A modificação promovida na Lei Fundamental em 2006 (Lei de Modificação da LF nº 52) alterou não só os catálogos de competências, mas significou uma mudança radical no sistema de competências concorrentes (HANSCHERL, 2007, p. 13). Mantiveram-se as condições impostas desde 1994 para o exercício da legislação federal, mas tais critérios aplicam-se apenas para parte dos domínios relacionados no rol de matérias de legislação concorrente (art. 74). Além disso, foi suprimido o art. 75, que previa o direito de a União estabelecer normas gerais para a legislação dos *Länder* nas matérias relacionadas no dispositivo<sup>29</sup>, atendidas as condições do art. 72.

---

<sup>28</sup> Essa redação foi mantida pelas modificações constitucionais de 1994 e 2006.

<sup>29</sup> Com isso, o sistema alemão distancia-se do brasileiro, pois era o art. 75 da LF que estabelecia a sistemática de legislação concorrente não-cumulativa, por meio de normas gerais, tal qual adotado pelo art. 24 da

Foi inserida, ainda, uma nova alínea 3 no art. 72, pela qual, mesmo que a União faça uso de sua competência legislativa, os *Länder* podem adotar, nos domínios relacionados na 1ª frase dessa alínea<sup>30</sup>, disposições legislativas que se desviem da legislação federal. A 2ª frase da mesma alínea estipula que a legislação federal nesses domínios somente entra em vigor após seis meses de sua promulgação, exceto se disposto diferentemente com autorização do Conselho Federal. Nesses domínios, a 3ª frase da alínea 3 determina que, entre a lei federal e a de um *Land*, prevalece a lei mais recente<sup>31</sup>.

Apesar dessas modificações no sistema, foi mantido o critério de necessidade da alínea 2 do art. 72, de onde se extrai a aplicação implícita do princípio da subsidiariedade. Contudo, para Götz e Hecker (1999, p. 61), a jurisprudência da Corte Constitucional não permitiu, originalmente, que o princípio tivesse conotação jurídica adequada na Alemanha, pois não considerou que a necessidade de uma legislação federal pudesse ser submetida à jurisdição constitucional e, portanto, evitou substituir a discricção do legislador federal por sua própria avaliação. Apenas com a Lei de Modificação da Lei Fundamental nº 42, de 1994, que acrescentou, entre as competências da Corte Constitucional, a de apreciar os casos de divergência de opinião acerca da conformidade de uma lei com os critérios de necessidade<sup>32</sup>, a Corte Constitucional tornou mais restritivo o escopo da legislação federal. Mas, mesmo assim, não foi refreada a contínua extensão da legislação pela União, pois grande parte das decisões relativas aos conflitos de competência foi favorável ao aumento do poder federal (CLERGERIE, 1997, p. 38).

Por fim, observe-se que, embora representem formas de aplicação do princípio da subsidiariedade, os critérios de necessidade da Lei Fundamental de Bonn são diferentes das condições positivadas no direito comunitário<sup>33</sup>. Neste, a atuação da Comunidade ampara-se em sua maior eficiência ou na necessidade de sua atuação por incapacidade do Estado-membro, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista. Na Alemanha, a atuação da

---

Constituição de 1988 (muito embora, no Brasil, seu exercício nunca tenha sido dependente de condições equivalentes às do art. 72 da LF).

<sup>30</sup> Esses domínios constavam, em sua maioria, no art. 75 suprimido, mas de forma mais abrangente (ALEMANHA, 1949, art. 72, al. 3, 1ª frase).

<sup>31</sup> Hanschel (2007, p. 12-15) apresenta ressalvas quanto a essa solução, pois: *a*) pode-se estabelecer um jogo de “ping-pong” entre a legislação federal e a dos *Länder*; *b*) a regra da *lex posterior* deve aplicar-se entre normas do mesmo nível de hierarquia, e não entre uma norma federal e uma estadual. Por isso, o autor teme que o esquema resulte em incerteza, imprecisão e falta de transparência.

<sup>32</sup> Essa competência é exercida por requerimento do Conselho Federal, do governo de um *Land* ou da representação do povo de um *Land* (art. 93, alínea 1, nº 2a).

<sup>33</sup> Essa diferença leva Quadros (1995, p. 23) a afirmar que, em termos estritamente jurídicos, o federalismo alemão não se encontra organizado em harmonia com o princípio da subsidiariedade.

União depende da necessidade de criar condições de vida iguais no território federal ou de salvaguardar a unidade jurídica ou econômica, no interesse do conjunto.

#### **4. Competência Legislativa Concorrente no Brasil e o Princípio da Subsidiariedade**

##### **4.1. Competência legislativa concorrente: classificação e experiência constitucional**

A competência legislativa concorrente possibilita que mais de um ente federativo legisle sobre um mesmo domínio. As competências concorrentes podem ser de duas espécies: cumulativas (ou clássicas); e não-cumulativas (ou limitadas).

Conforme Ferreira Filho (1997, p. 182), a concorrência cumulativa existe quando não há limites prévios para o exercício da competência por parte dos entes federativos envolvidos. Mas, havendo choque entre a norma estadual e a federal, prevalece a norma da União. Por isso, Moreira Neto (1988, p. 131) caracteriza a concorrência cumulativa (clássica) “pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la”. Aos Estados remanescem os poderes de suprir a ausência de norma federal, ou de complementá-la, se existir, para preencher lacunas.

Essa espécie de competência concorrente supõe a prevalência da norma de maior abrangência, de modo que o direito nacional tem preferência sobre o direito local. Essa preferência justifica-se, sobretudo, pelo “primado do *interesse nacional*, prestigiando-se sua expressão política máxima com vistas aos efeitos integradores sobre a nação como um todo” (MOREIRA NETO, 1988, p. 130, grifos do autor).

A competência concorrente não-cumulativa (ou limitada) implica uma repartição vertical, em que se verifica uma correspondência entre o nível federativo e a abrangência da legislação, de modo que cabe à União dispor sobre normas gerais e aos Estados adotar normas suplementares, dirigidas para o seu âmbito e especificidade de atuação<sup>34</sup>.

Conforme observa Moreira Neto (1988, p. 132), as constituições federais brasileiras não trataram de forma sistemática a distinção entre a competência concorrente cumulativa e não-cumulativa (que o autor prefere denominar, respectivamente, de clássica e limitada). Em 1891, nem uma nem outra recebeu acolhida.

A Constituição de 1934 inaugurou a competência concorrente, das duas espécies, misturando-as no artigo 5º, que arrolava as competências privativas da União, mas cujo § 3º admitia, em diversos domínios, a “legislação estadual supletiva ou complementar” para

---

<sup>34</sup> Esse é o termo adotado pela Constituição de 1988. Ferreira Filho (1997, p. 183) prefere o termo “complementar”, mas verifica ambiguidade entre esta expressão e as competências “supletiva” e “suplementar”. A Constituição de 1988 adota esta última como gênero e aquelas como espécies.



atender “às peculiaridades locais, suprir lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (art. 5º da CF-1934). A distinção entre as espécies de legislação concorrente era possível porque, no caso da não-cumulativa (limitada), a matéria foi precedida pelas expressões “diretrizes”, “normas fundamentais” ou “normas gerais”.

A mesma fórmula foi adotada pela Constituição de 1946. O art. 6º apontava as alíneas do inciso XV do art. 5º, que relacionava as matérias de competência privativa da União, nas quais não estava excluída “a legislação estadual supletiva ou complementar” (art. 6º da CF-1946). Entre essas, duas alíneas continham domínios de competência concorrente limitada: “*b) normas gerais* de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário”; e “*d) diretrizes e bases da educação nacional*” (art. 5º, XV, da CF-1946, grifos nossos).

Tanto a Constituição de 1967 quanto a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantiveram a sistemática anterior. No texto constitucional de 1969, o parágrafo único do art. 8º remete às alíneas do inciso XVII do mesmo dispositivo, que contempla as matérias de competência legislativa privativa da União, nas quais “não exclui a [competência] dos Estados para legislar supletivamente [...], respeitada a lei federal” (art. 8º da CF-1967, com a redação da EC 1/1969). Entre essas alíneas, quatro são de competência cumulativa. As duas não-cumulativas são: “*c) normas gerais* sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registro públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário” (redação da EC 7/77); e “*q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos*” (art. 8º da CF-1967, com a redação da EC 1/1969).

#### **4.2. O artigo 24 da Constituição de 1988: normas gerais e suplementares**

A competência legislativa concorrente não-cumulativa ganhou disciplina específica no art. 24 da Constituição de 1988. O *caput* do dispositivo relaciona os domínios nos quais ela se aplica e os parágrafos determinam a forma de repartição da competência legislativa. Nessa sistemática, a União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Aos Estados, cabe editar a legislação suplementar (art. 24, § 2º)<sup>35</sup>. Inexistindo a lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades

---

<sup>35</sup> Observe-se que “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados [...]” (art. 32, § 1º, da CF-1988).

(art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Esse mecanismo impõe o esclarecimento do que sejam as normas gerais e as normas suplementares. Como visto, a menção a normas gerais não é uma novidade em nosso direito constitucional, pois a Constituição de 1934 já se referiu a normas gerais na competência da União (art. 5º, XIX, *i*, da CF-1934), utilizando-se, ainda, de expressões equivalentes, como “normas fundamentais” e “diretrizes”. Desse modo, as “normas gerais” impõem um limite à legislação federal, mas de precisão duvidosa. Com efeito, há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é “geral”, não está particularizando o tema e, com isso, invadindo a esfera de competência estadual.

Ainda sob a égide da Constituição pretérita, Ramos (1986, p. 129) observa que o conceito de normas gerais “contém uma considerável zona de indeterminação, aclarável somente pelo aplicador da lei, no deslinde do caso concreto”. Afirma que “não pode haver normatividade genérica se a preocupação não é a de regular os caracteres jurídicos básicos, fundamentais, da situação subjacente”, de modo que se deve repelir, com veemência, a ideia de que a União pode, por lei, transformar em geral todo e qualquer aspecto da matéria em foco. Conclui que o conceito de normas gerais “não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais ao campo da generalidade, dos princípios básicos” (RAMOS, 1986, p. 129).

Conforme Moreira Neto (1988, p. 140), “a dificuldade está em precisar o critério distintivo do que sejam normas gerais e do que sejam normas específicas”. O autor lembra que essa discussão teve maior desenvolvimento no âmbito do direito financeiro. Nessa seara, Carlos A. C. Pinto (1949, p. 24, apud Almeida, 2005, p. 148) procura identificar as normas gerais por meio de excludentes. Desse modo, afirma que *não* são normas gerais:

- a) as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas;
- b) as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie;
- c) as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Em busca de um ângulo positivo, após inventário da doutrina, Moreira Neto (1988, p. 149) sintetiza as seguintes características das normas gerais:

- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas;

- b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado;
- c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos;
- d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas;
- e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito;
- f) devem se referir a questões fundamentais;
- g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados;
- h) são normas de aplicação direta.

Há, ainda, uma “sobrecaracterística” de grande relevância: as normas gerais configuram-se como “conceito-limite”, o que as torna peculiares no contexto do poder organizado de uma federação. Segundo o autor, elas “endereço limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais, embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais [...]” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152).

Essa peculiaridade, por sua vez, leva à caracterização das normas gerais como um terceiro gênero normativo, intermediário entre as normas-princípios, que se situam no extremo de abstração e generalização dos princípios, e as normas-particularizantes, que se colocam no outro extremo, de concreção e particularização dos atos jurídicos. As normas-princípios dirigem-se predominantemente aos legisladores e as normas-particularizantes voltam-se à disciplina das relações jurídicas substanciais entre os indivíduos. As normas gerais, embora se destinem ordinariamente ao legislador, se dirigem extraordinariamente ao aplicador. Na primeira hipótese, têm eficácia jurídica indireta e mediata; na última, têm eficácia direta e imediata (MOREIRA NETO, 1988, p. 158).

Moreira Neto (1988, p. 159) chega, enfim, à seguinte definição:

[...] Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feita das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos (MOREIRA NETO, 1988, p. 159).

Para Ferraz Júnior (1995, p. 249), dois critérios auxiliam na caracterização das normas gerais. O primeiro é o lógico e enseja a classificação das normas quanto ao conteúdo e quanto ao destinatário. Quanto ao conteúdo, as normas são gerais quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie, distinguindo-se das normas singulares (um só caso) e particulares (alguns casos). Quanto ao destinatário, uma norma é geral quando se

aplica à universalidade deles, distinguindo-se das normas especiais, que se destinam a uma coletividade ou categoria de destinatários.

Contudo, segundo o autor, o critério mais útil é o teleológico, pois a caracterização das normas gerais há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. Como o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade “porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral” (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249).

Por fim, vale ressaltar uma característica das normas gerais que é mencionada por todos, qual seja o fato de serem nacionais. Conforme observa Cambi (1998, p. 252), na elaboração das normas gerais, a União desempenha atividade diversa daquela que exerce quando elabora a legislação federal (dirigida somente à União). Ao dispor sobre as normas gerais, o Congresso Nacional exerce o poder de prescrever normas nacionalmente uniformes, vinculantes a todos os entes federativos. Na síntese de Moreira Neto (1988, p. 158), “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”.

Diz o § 2º do art. 24 que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. O termo “suplementar” merece ser esclarecido, especialmente porque não foi adotado pelas Constituições brasileiras anteriores, que preferiram, desde 1934, as expressões “supletiva” e “complementar”. Antes, podia-se entender que a competência supletiva se referia a suprir, substituir ou fazer as vezes de algo; enquanto a competência complementar significaria acrescentar pormenores, desdobrar ou detalhar o conteúdo de uma regra geral. Agora, surge a competência suplementar, que tem um sentido abrangente, que compreende tanto a competência supletiva quanto a complementar (Almeida, 2005, p. 152).

No caso de existirem as normas gerais da União, os Estados permanecem, então, com a competência complementar de pormenorizá-las, pela elaboração de suas normas específicas. Se as normas gerais fixam o que é uniforme a todos, as normas complementares virão dispor sobre as necessidades e especificidades de cada Estado.

Faltando, porém, as normas gerais da União, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º), o que equivale a dizer que passam a exercer a competência supletiva. Trata-se de uma competência que o Estado exerce em caráter excepcional. Nesse caso, o Estado disporá da competência legislativa plena, vale dizer, poderá até mesmo estabelecer normas gerais ou princípios, que servirão de base para o

seu desenvolvimento próprio e específico da matéria, mas deve se ater ao necessário para atender a suas peculiaridades.

Conforme Ferraz Júnior (1995, p. 250, grifo do autor), trata-se de uma competência legislativa plena com “função *colmatadora* de lacuna”, pois o legislador estadual pode “legislar sobre normas gerais naquilo que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares”. Por essa razão, acrescenta o autor, “só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual”. Ou seja, a norma elaborada pelo Estado, no desempenho da competência supletiva, somente tem validade no âmbito de seu território, não se podendo estender suas disposições (gerais ou específicas) para outros Estados.

Por fim, sobrevindo a lei nacional sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). Tanto as normas estaduais decorrentes da competência supletiva quanto as provenientes da competência complementar que se coloquem em choque com as normas gerais terão sua eficácia suspensa. Isso resulta na inaplicabilidade da lei estadual, e não em sua revogação, de forma que se, no futuro, houver a revogação da lei federal, a lei estadual recobrará sua eficácia e voltará a incidir.

Sobre a aplicação do disposto no art. 24, § 4º, Cambi (1998, p. 257) faz uma interessante advertência: “antes de se averiguar se a legislação nacional contraria a legislação estadual, é preciso verificar se o exercício da competência concorrente por parte da comunidade total foi legítimo”. Com razão o autor, pois somente estará suspenso aquilo que contrariar as normas gerais da União, não se podendo admitir que a legislação nacional trate de especificidades e, com isso, acabe por suspender normas estaduais estabelecidas no regular exercício do direito de legislar dos Estados.

### **4.3. Legislação concorrente no Brasil e a aplicação do princípio da subsidiariedade**

O fato de que a Constituição de 1988 ter adotado a sistemática de legislação concorrente em seu art. 24, com inspiração na Lei Fundamental de Bonn (LF), pode levar, a primeira vista, à conclusão de que desse dispositivo também decorre uma aplicação do princípio da subsidiariedade no direito constitucional brasileiro. É preciso, contudo, verificar a pertinência dessa conclusão, especialmente diante do fato de que o princípio não é indissociável ou inerente ao federalismo, como ficou demonstrado.

Na verdade, para verificar se aquela conclusão é adequada, torna-se necessário perquirir sobre a equivalência entre os critérios e parâmetros que presidem a repartição de

competências pelo princípio da subsidiariedade, no modelo alemão e até na experiência comunitária, e a forma adotada pela legislação concorrente na Constituição de 1988.

De início, não se pode concluir, a partir da admissão do princípio da subsidiariedade na disciplina da legislação concorrente alemã, que ele se aplica à legislação concorrente brasileira, porque o esquema brasileiro de competências concorrentes não reproduz, com exatidão, o sistema alemão<sup>36</sup>.

Como informa Moreira Neto (1988, p. 131), a Constituição de Weimar instituiu duas “novas imaginativas modalidades” de legislação concorrente: a legislação de necessidade e a legislação concorrente limitada (normas gerais). Essas modalidades foram assimiladas pela Lei Fundamental de Bonn, que originalmente as contemplou, respectivamente, em seus arts. 72 e 75. A admissão do princípio da subsidiariedade no direito constitucional alemão prende-se, com maior consenso, à interpretação da alínea 2 do art. 72, que institui a legislação concorrente de necessidade. A alínea 1 do dispositivo declara que, no domínio da legislação concorrente, cabe aos *Länder* a faculdade de legislar, desde que a Federação não faça uso de sua faculdade legislativa. A alínea 2 determina caber à Federação, nesse domínio, o direito de legislar desde que haja necessidade de uma regulamentação por lei federal, discriminando em seguida os motivos para que isso ocorra. Como visto, esses motivos já passaram por duas redações: a original, de 1949; e a de 1994, reproduzida na reforma de 2006. A ocorrência dos motivos previstos dá ensejo à legislação federal e afasta a possibilidade de legislação estadual.

Na redação vigente da alínea 2 do art. 72 da LF, a legislação federal uniforme somente é admitida em alguns domínios da legislação concorrente se e na medida em que a criação de condições de vida iguais no território federal ou a salvaguarda da unidade jurídica ou econômica a tornarem necessária, no interesse do Estado na sua totalidade. O dispositivo encontra correspondência com o princípio da subsidiariedade, pois busca uma prevalência do direito estadual, admitindo a intervenção da legislação federal apenas em vista da necessidade de uniformização, nas condições expressamente estabelecidas.

Não obstante, vale observar que essas condições diferem dos critérios fixados no direito comunitário, pelos quais a atuação da União fundamenta-se na necessidade decorrente da incapacidade do Estado-membro de atingir os objetivos almejados ou na maior eficiência comunitária, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista.

Cumpre, então, verificar a possibilidade de equiparação dos esquemas alemão e comunitário com as duas modalidades de competência legislativa concorrente adotadas na

---

<sup>36</sup> Nesse sentido, Almeida (2005, p. 77) observa que não há identidade plena entre as constituições alemã e brasileira, sobretudo quanto às regras relativas ao exercício da competência legislativa concorrente.

história do direito constitucional brasileiro: a cumulativa, que prevaleceu nas Constituições de 1934, 1946 e 1967/69; e a não-cumulativa, implantada na Constituição Federal vigente.

Sobre a competência legislativa concorrente cumulativa, cumpre lembrar dois aspectos:

- a) nela, não há limites prévios para o exercício da competência pelos entes habilitados; e
- b) o direito nacional tem preferência sobre o direito local, especialmente em face do primado do interesse nacional.

A grande diferença com o sistema alemão é que nas Constituições brasileiras esse mecanismo foi utilizado no âmbito das competências *privativas* da União, o que reforçou o que Moreira Neto (1988, p. 131) caracterizou como a “disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la”. Aos Estados foram conferidos apenas os poderes para suprir a ausência da norma federal, ou de complementá-la para preencher lacunas ou deficiências. Nesses casos, talvez se pudesse qualificar essa competência suplementar dos Estados de legislação “decorrente” (e não de “concorrente”), pois se trata somente de uma “legislação de regulamentação”<sup>37</sup>.

A alínea 2 do art. 72 da LF também não encontra equivalência com a legislação concorrente não-cumulativa, tal como fixada pelo art. 24 da Constituição Federal brasileira. Na verdade, este artigo encontraria mais semelhança com a competência legislativa estabelecida no antigo art. 75 da LF<sup>38</sup>, que admitia, nas mesmas condições da alínea 2 do art. 72, o direito de a Federação dispor normas gerais para a legislação dos *Länder*, nos domínios que relacionava<sup>39</sup>. Nessa espécie, há limites predeterminados para a legislação federal (normas gerais) e para a legislação estadual (normas específicas) nos domínios contemplados. Frise-se, porém, que essa atuação legislativa da Federação, na Alemanha, também se sujeitava à existência das condições estipuladas na alínea 2 do art. 72.

Contudo, o art. 24 da Constituição Federal brasileira não estabelece uma prevalência da legislação estadual (implica, até, o contrário disso), nem apresenta qualquer condição para que se admita a intervenção da legislação federal, com vistas a dar tratamento uniforme às matérias. A condição de exercício da competência da União foi preestabelecida pelo constituinte, não a partir da ocorrência de determinadas condições ou critérios, mas a partir da própria natureza da matéria objeto da legislação. Disso se extrai que o art. 24 da Constituição

---

<sup>37</sup> Essa qualificação é inspirada em Ferraz Júnior (1995, p. 250), que a utiliza em outro contexto.

<sup>38</sup> O art. 75 foi suprimido em agosto de 2006, pela Lei de Modificação da LF nº 52.

<sup>39</sup> Nesse sentido, Moreira Neto (1988, p. 131, grifos do autor) identifica no dispositivo da Constituição de Weimar, que autorizava o *Reich* a fixar normas gerais sobre certos domínios, “a origem e o modelo do instituto da *competência concorrente limitada*, tal como veio a fincar raízes e a se expandir em nosso País”.

pátria não institui uma dinâmica que demande a incidência do princípio da subsidiariedade como condição de exercício da competência concorrente.

Importa aqui resgatar os parâmetros organizatórios do princípio da subsidiariedade, para confrontá-los com os dispositivos examinados. O segundo parâmetro estabelece uma primazia da decisão nos níveis mais próximos do cidadão. A isso corresponde, no caso da legislação concorrente, a preferência do direito estadual em face do federal. Isso é o que pretendem impor as alíneas 1 e 2 do art. 72 da LF, tornando a competência estadual uma atuação ordinária e a competência federal uma atuação extraordinária, submetida a determinadas condições de exercício. No caso do art. 24 da CF-1988, contudo, a atuação da União é ordinária (na verdade, se aproxima de um dever de legislar) e não está submetida a qualquer condição, a não ser situar-se dentro do domínio legislativo e dos limites das normas gerais.

Cumpra, então, verificar se os terceiro e quarto parâmetros, que se constituem nos critérios de incidência do princípio da subsidiariedade, encontram (ou não) correlação com o art. 24 da Constituição Federal brasileira. Transplantados para a linguagem da competência concorrente, eles significam que os Estados-membros devem atuar até o limite de sua capacidade, justificando-se a intervenção da União apenas se isso se fizer necessário para o proveito do conjunto da nação. Entretanto, a competência legislativa concorrente do art. 24 da Constituição não faz aplicação desses parâmetros, pois determina *a priori* a competência da União para as normas gerais e a competência dos Estados para as normas específicas nas matérias contempladas.

Em confronto com esse preceito, o direito constitucional alemão e o direito comunitário adotam uma aplicação dinâmica do princípio da subsidiariedade. Embora com suas correspondentes condições de aplicação, os terceiro e quarto parâmetros organizatórios atuam para distinguir a que ente cabe o exercício da competência legislativa: se o Estado-membro permanece com a capacidade para exercê-la ou se é a União que está habilitada a atuar. Para essa decisão, contudo, as condições de exercício são verificadas em face de uma determinada realidade e não estão preestabelecidas no texto de uma Constituição ou tratado.

É bem verdade que essa aferição se viu atenuada na Alemanha, pelo menos até 1994, em virtude da orientação da Corte Constitucional de reconhecer que a necessidade de uma legislação federal ficava à discricção do legislador federal (GÖTZ e HECKER, 1999, p. 61). Na União Europeia, porém, esse exame ganhou contornos mais rígidos, inclusive com perspectiva de controle pelos parlamentos nacionais.

Duas são as possíveis razões para essa aplicação mais tenaz do princípio da subsidiariedade no direito comunitário europeu. A primeira é que a legislação comunitária



contempla objetivos (e não domínios) e esse esquema se mostra mais dinâmico do que a tradicional repartição de competências conforme a matéria. Trata-se de possibilitar que a União cumpra as finalidades definidas pelos tratados comunitários, o que pode atravessar diversos domínios legislativos, numa espécie de transversalidade temática. Isso facilita a aferição da necessidade de intervenção comunitária, a partir dos critérios de incapacidade dos Estados ou da maior eficácia da União para atingir os objetivos almejados.

Mas em segundo lugar, e mais importante, a dinâmica da subsidiariedade serve muito à União Europeia porque lá ainda não se deu a transferência definitiva da soberania dos Estados-membros, como ocorreria em um modelo federativo. A estratégia dinâmica de exercício de competências concorrentes exige o aporte do princípio da subsidiariedade, porque ele serve como o mecanismo que freia ou acelera a integração com vistas a um determinado objetivo. De certo modo, esse mecanismo ainda se mantém sob controle dos Estados-membros (até com a possível intervenção dos parlamentos nacionais). Na federação, diferentemente, a integração já se deu de forma definitiva e o mecanismo descrito, se existir, já se encontra todo ele (ou quase) sob controle da própria União. Nesse contexto, torna-se muito difícil impedir que as competências fluam preponderantemente para a instância superior, e a União, enfim, prevalece.

## **5. Considerações finais**

A sistemática de competência legislativa concorrente adotada pela Constituição de 1988 não se amolda com adequação ao princípio da subsidiariedade. Como visto, ela não pode ser equiparada com as experiências nas quais se identifica a aplicação do princípio, tais como a formatação da legislação concorrente na Lei Fundamental de Bonn e a disciplina das competências concorrentes no direito comunitário<sup>40</sup>.

Também não se pode concluir que a aplicação do princípio da subsidiariedade resulta implicitamente da adoção do federalismo. Embora seja uma forma de Estado que possibilita boas condições para a aplicação do princípio, a federação pode desenvolver-se sem a sua observância, tal como ocorre nos Estados Unidos da América. A associação automática entre o princípio da subsidiariedade e o Estado federal parece emprestar prestígio ao princípio, mas acaba por transformá-lo em uma fórmula vazia, que lhe retira as principais diretrizes e potencialidades.

Para Zimmermann (1999, p. 212), o princípio da subsidiariedade poderia servir para remediar alguns dos males da federação brasileira, pois sua aplicação “contribuiria para a

---

<sup>40</sup> Em sentido contrário, ver Horta (2002, p. 470).

reformulação do confuso universo político-institucional deste País”. Para o autor, o princípio poderia concretizar duas finalidades primordiais: a “reformulação do pacto federativo brasileiro (com a redefinição de um modelo político mais cômico das pluralidades naturalmente existente neste País)” e a “recusa do excessivo providencialismo do Estado, e em especial da União (com a redefinição de sua atuação e a participação da sociedade civil nas decisões governamentais)” (ZIMMERMANN, 1999, p. 212).

Também para Horta (2002, p. 469), a adoção expressa do princípio da subsidiariedade na Constituição Federal permitiria a “esquematização, pelo poder constituinte, de nova repartição de competências, para, incorporando a experiência histórica da técnica da repartição, redimensionar os poderes da União, dos Estados-membros e dos Municípios na Federação Brasileira”.

Com efeito, na complexa configuração da federação brasileira, o princípio da subsidiariedade pode ser um instrumento de modulação da atribuição e exercício de competências entre os entes federativos. Para isso, seus parâmetros, dimensões e critérios de aplicação devem ser bem compreendidos e ajustados aos aspectos da realidade nacional. A subsidiariedade traz consigo duas dimensões e sua adoção deve ser cuidadosa, para não acentuar a intervenção da União em detrimento da autonomia dos demais entes federativos, conforme sói acontecer com os mecanismos concebidos para conferir maior equilíbrio à federação nacional. Afinal, mesmo a Constituição de 1988, de propagadas esperanças centrífugas, privilegiou a concentração de competências na União, inclusive por meio da legislação concorrente, que a prática converteu em mais uma forma de regular, na quase inteireza, domínios legislativos relevantes.

É preciso reconhecer que a intrincada realidade vigente conduz à universalização e uniformização das demandas por políticas públicas, de uma forma que leva os desafios a serem encarados quase sempre na maior instância de decisão. Isso ameaça erodir as competências municipais e estaduais. Tal como demonstra sua origem, que o vincula à solidariedade e ao bem comum, o princípio da subsidiariedade conjuga-se com medidas de incentivo à cooperação entre os entes federativos, que podem servir para a construção de um modelo participativo de enfrentamento dos problemas e desafios nacionais.

Observa-se, ainda, que o grande aporte que o princípio da subsidiariedade poderia trazer para o Estado federal brasileiro seria seu possível aproveitamento na reformulação das competências legislativas concorrentes. O sistema vigente mostrou-se apto à centralização, pautando-se quase por uma indistinção entre as competências legislativas privativas da União e a sua competência para dispor sobre normas gerais nos domínios de legislação concorrente.

É interessante observar que a Alemanha, fonte de inspiração do constituinte de 1987/1988, reformulou em grande medida seu sistema de legislação concorrente, em busca de maior equilíbrio federativo. O Brasil, contudo, embora pródigo em reformas constitucionais, permanece acomodado quanto às distorções da sistemática de legislação concorrente implantada. Se, um dia, vier a lume uma maior reflexão sobre a federação no Brasil, seria pertinente verificar a contribuição que o princípio da subsidiariedade pode trazer a uma nova disciplina da competência legislativa concorrente.

## Referências bibliográficas

ALEMANHA. Constituição (1949). *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Disponível em: <http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/>. Acesso em: 10 jul. 2007. Inclui as modificações até 28 de agosto de 2006.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBER, N. W. The limited modesty of subsidiarity. *European Law Journal*, Oxford, v. 11, n. 3, p. 308-325, maio 2005. Disponível na base de dados Academic Search Premier. Acesso restrito.

BERMANN, George A. Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States. *Columbia Law Review*, New York, v. 94, n. 2, p. 332-455, mar. 1994.

BRAULT, Philippe; RENAUDINEAU, Guillaume; SICARD, François. *Le principe de subsidiarité*. Paris: La Documentation Française, 2005.

CAMBI, Eduardo. Normas gerais e fixação da competência concorrente na federação brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 23, n. 92, p. 244-261, out.-dez. 1998.

CHICHARRO LÁZARO, Alicia. *El principio de subsidiariedad em la Unión Europea*. Navarra: Aranzadi, 2001.

CLERGERIE, Jean-Louis. *Le principe de subsidiarité*. Paris: Elipses, 1997.

DELPÉRÉE, Francis. Justice constitutionnelle et subsidiarité: observations liminaires. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Justice constitutionnelle et subsidiarité*. Bruxelas: Bruylant, 2000. p. 11-25. XVII<sup>es</sup> Journées Juridiques Jean Dabin – Centre d'études constitutionnelles et administratives.

EDWARDS, Denis J. Fearing federalism's failure: subsidiarity in the European Union. *The American Journal of Comparative Law*. Berkeley, v. 44, n. 4, p. 537-583, 1996.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995.

FERREIRA, Antonio Gomes. *Dicionário de latim-português*. Porto: Porto, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

GÖTZ, Volkmar; HECKER, Michael. Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco com particolare riferimento allá sua dimensione federale. In: RINELLA, Angelo; COEN, Leopoldo; SCARCIGLIA, Roberto. (Org.). *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*. Padova: CEDAM, 1999. p. 45-64.

HANSCHERL, Dirk. Mechanisms of Conflict Resolution in Federalist States: The Redistribution of Legislative Powers as a Viable Means? In: *VII World Congress of the International Association of Constitutional Law (IACL)*, 7, 2007, Atenas. (Versão preliminar interna para a Conferência).

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, n. 2, p. 359-386, 2002.

HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *As vertentes do direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 461-472.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, abr.-dez. 1988.

PIO XI. *Carta Encíclica 'Quadragesimo anno'*. Cidade do Vaticano: 1931. Disponível em: [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno\\_po.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html). Acesso em: 17 jan. 2007.

PINTO, Carlos Alberto de Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

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

RAMOS, Elival da Silva. Federação – competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan.-mar. 1986.

ROBERT, Eric. La subsidiarité: principe juridique et concept politique. *Revue Hellenique de Droit International*, Atenas, n. 48, p. 183-208, 1995.

SARAIVA, Francisco Rodrigues dos Santos. *Novíssimo dicionário latino-português*. Rio de Janeiro: Garnier, 1993.

SOMMERMANN, Karl-Peter. El federalismo cooperativo. In: SEGADO, Francisco Fernández (Ed.). *The spanish constitution in the European constitutional context*. Madrid: Dykinson, 2003. p. 2279-2294.

TATSCH, Simone. *O princípio da subsidiariedade: deveres de abstenção e de atuação estatal na atividade econômica*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado)-Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

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

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Maastricht, 1992. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Acesso em: 9 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Amsterdã*. Amsterdã, 1997. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. Acesso em: 19 jul. 2007.

VAUSE, W. Gary. The subsidiarity principle in European Union law: American federalism compared. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Cleveland, v. 27, issue 1, p. 61-81, Winter 1995. Disponível na base de dados Academic Search Premier. Acesso restrito.

VAZ, Audrey Choucair. *Princípio da subsidiariedade e democracia no paradigma da União Europeia*. Belo Horizonte, 2002. Dissertação (Mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

WEBER, Albrecht; GAS, Tonio. Republique Fédérale d'Allemagne: justice constitutionnelle et subsidiarité. In: DELPÉRIÉE, Francis (Org.). *Justice constitutionnelle et subsidiarité*. Bruxelas: Bruylant, 2000. p. 137-177.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.