



O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

No âmbito das competências não exclusivas da União, o princípio da subsidiariedade, inscrito no Tratado da União Europeia, define as condições em que esta última tem prioridade de ação em relação aos Estados-Membros.

BASE JURÍDICA

Artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

OBJETIVOS

O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade regem o exercício das competências da União Europeia. Nos domínios em que a União Europeia não tem competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União, se os objetivos de uma ação não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União, «devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada». A sua introdução nos tratados da UE visa, assim, aproximar o exercício das competências o mais possível dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10.º, n.º 3, do TUE.

REALIZAÇÕES

A. Origem e evolução histórica

O princípio da subsidiariedade foi formalmente consagrado pelo Tratado de Maastricht, que o enunciou no Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE). Todavia, o Ato Único Europeu (1987) havia já introduzido a regra da subsidiariedade no domínio do ambiente, sem no entanto a designar expressamente. O Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias afirmou, no seu acórdão de 21 de fevereiro de 1995 (T-29/92), que antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o princípio da subsidiariedade não constituía um princípio geral de direito em relação ao qual devesse ser fiscalizada a legalidade dos atos comunitários.

Sem alterar a redação das disposições relativas ao princípio da subsidiariedade constantes do renumerado artigo 5.º, segundo parágrafo, do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, o Tratado de Amesterdão anexou a este último um «Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade». A abordagem geral da aplicação do princípio de subsidiariedade acordada no Conselho



Europeu de 1992 em Edimburgo tornou-se, deste modo, legalmente vinculativa e passível de controlo judicial através do protocolo relativo à subsidiariedade.

O Tratado de Lisboa inscreveu o princípio da subsidiariedade no artigo 5.º, n.º 3, do TUE e revogou a disposição correspondente do TCE, embora retomando a sua redação. Acrescentou, além disso, uma referência explícita à dimensão regional e local do princípio da subsidiariedade. Além disso, o Tratado de Lisboa substituiu o Protocolo de 1997 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade por um novo protocolo com o mesmo título (Protocolo n.º 2), cujo aspeto mais inovador dizia respeito ao novo papel desempenhado pelos parlamentos nacionais no controlo da observância do princípio da subsidiariedade (ver ficha [1.3.5.](#)).

B. Definição

A finalidade geral do princípio da subsidiariedade é garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central. Isto implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal.

Aplicado ao contexto da União Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências não exclusivas da União. Exclui a intervenção da União quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos Estados-Membros a nível central, regional ou local e confere legitimidade à União para exercer os seus poderes quando os objetivos de uma ação não puderem ser realizados pelos Estados-Membros de modo satisfatório e a ação a nível da União puder conferir um valor acrescentado.

Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do TUE, para que as instituições da União intervenham em nome do princípio da subsidiariedade deverão estar preenchidas três condições prévias: a) não pode tratar-se de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva); b) os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade); c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

C. Âmbito de aplicação

1. Delimitação das competências da União

O princípio da subsidiariedade é aplicável apenas aos domínios de competências não exclusivas partilhadas entre a União e os Estados-Membros. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa estabeleceu uma delimitação mais precisa das competências conferidas à União. Com efeito, a primeira parte, título I, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) classifica as competências da União em três categorias (competências exclusivas, competências partilhadas e competências de apoio) e enumera os domínios abrangidos por estas três categorias de competências.

2. Destinatários do princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade aplica-se a todas as instituições da União e tem importância prática, em particular, no âmbito dos processos legislativos. O Tratado



de Lisboa reforça os papéis dos parlamentos nacionais e do Tribunal de Justiça no controlo do respeito do princípio da subsidiariedade. Ao inscrever uma referência explícita à dimensão infranacional do princípio da subsidiariedade, o Tratado de Lisboa reforçou igualmente o papel do Comité das Regiões e ofereceu uma possibilidade, deixada ao critério dos parlamentos nacionais, de participação dos parlamentos regionais com poderes legislativos no mecanismo de «alerta precoce» ex ante.

D. Controlo dos parlamentos nacionais

Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, segundo parágrafo, e do artigo 12.º, alínea b), do TUE, os parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no Protocolo n.º 2. Em virtude do processo («alerta precoce» ex ante) acima referido, qualquer parlamento nacional ou qualquer das câmaras de um parlamento nacional pode, no prazo de oito semanas a contar da data de transmissão de um projeto de ato legislativo, dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado no qual exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade. Caso emanem pareceres fundamentados de, pelo menos, um terço dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais (um voto por câmara nos parlamentos com sistema bicameral e dois votos nos parlamentos que usem o sistema unicameral), o projeto deverá ser reexaminado («cartão amarelo»). A instituição autora do projeto de ato legislativo pode decidir mantê-lo, alterá-lo ou retirá-lo, fundamentando a decisão tomada. No que se refere aos projetos de atos legislativos sobre a cooperação policial ou judiciária em matéria penal, este limiar é inferior (um quarto dos votos). Se, no âmbito do processo legislativo ordinário, pelo menos uma maioria simples dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais contestar a conformidade de um ato legislativo proposto com o princípio da subsidiariedade, e a Comissão decidir manter a sua proposta, a questão será reenviada ao legislador (o Parlamento Europeu e o Conselho), que se pronuncia em primeira leitura. Caso o legislador considere que a proposta legislativa não é compatível com o princípio da subsidiariedade, poderá rejeitá-la por uma maioria de 55 % dos membros do Conselho ou pela maioria dos votos expressos no Parlamento Europeu («cartão laranja»).

Até à data, o procedimento de «cartão amarelo» foi acionado três vezes, enquanto o procedimento de «cartão laranja» nunca foi utilizado. Em maio de 2012 foi utilizado o primeiro «cartão amarelo» em relação a uma [proposta de Regulamento da Comissão relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços \(«Monti II»\)](#)^[1]. 12 de 40 parlamentos nacionais ou câmaras desses parlamentos consideraram que a proposta não se coadunava, em termos de conteúdo, com o princípio da subsidiariedade. A Comissão acabou por retirar a proposta, considerando, no entanto, que não se tinha verificado uma infração ao princípio da subsidiariedade. Em outubro de 2013, 14 câmaras dos parlamentos nacionais de 11 Estados-Membros utilizaram outro «cartão amarelo» no seguimento da apresentação da [proposta de Regulamento que instituiu a Procuradoria Europeia](#)^[2]. Após apreciar os pareceres

[1]Proposta de regulamento do Conselho relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços — (COM(2012)0130).

[2]Proposta de Regulamento do Conselho que instituiu a Procuradoria Europeia ([COM\(2013\)0534](#)).



fundamentados provenientes dos parlamentos nacionais, a Comissão decidiu [manter a sua proposta](#)^[3], argumentando que a mesma estava em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Por último, em maio de 2016, 14 câmaras de 11 Estados-Membros emitiram um terceiro «cartão amarelo» contra a [proposta de revisão da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores](#)^[4]. A Comissão apresentou numerosas [razões](#)^[5] para manter a sua proposta, considerando que a mesma não violava o princípio da subsidiariedade porque o destacamento de trabalhadores é, por natureza, uma questão transfronteiriça.

E. Controlo judicial

O respeito pelo princípio da subsidiariedade pode ser controlado a posteriori (após a adoção do ato legislativo), mediante recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Esta possibilidade é igualmente referida no protocolo. As Instituições da União usufruem, no entanto, de uma ampla margem de apreciação no que se refere à aplicação deste princípio. Nos seus acórdãos nos processos [C-84/94](#) e [C-233/94](#), o Tribunal de Justiça deixou claro que o respeito do princípio da subsidiariedade figurava entre as condições abrangidas pelo requisito de fundamentação para os atos da União, nos termos do artigo 296.º do TFUE. Este requisito é considerado cumprido sempre que se infira globalmente da leitura dos considerandos que o princípio foi respeitado. Num seu acórdão mais recente ([Processo C-547/14](#), *Philip Morris*, n.º 218), o Tribunal de Justiça reafirmou que lhe competia verificar «se o legislador da União [podia considerar], com base em elementos circunstanciados, que o objetivo prosseguido pela ação projetada podia ser mais bem realizado ao nível da União». No que se refere às garantias processuais, e em especial ao dever de fundamentação relativamente à subsidiariedade, o Tribunal recordou que o respeito desta obrigação «deve ser apreciado não só à luz da letra do ato impugnado, mas também do seu contexto e das circunstâncias do caso» (n.º 225).

Os Estados-Membros podem interpor recurso de anulação junto do Tribunal de Justiça contra um ato legislativo por violação do princípio da subsidiariedade em nome do seu Parlamento nacional ou de uma câmara deste, em conformidade com o seu ordenamento jurídico. Também o Comité das Regiões pode interpor recurso contra atos legislativos para cuja adoção o TFUE preveja a sua consulta.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Foi o Parlamento Europeu que criou o conceito de subsidiariedade quando, em 14 de fevereiro de 1984, aquando da adoção do projeto do Tratado da União Europeia, propôs uma disposição estipulando que, sempre que o Tratado atribua à União uma competência concorrente com as competências dos Estados-Membros, estes podem intervir enquanto a União não tiver legislado. A referida proposta insiste ainda no

[3]Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Parlamentos Nacionais sobre a revisão da proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia relativamente ao princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo n.º 2 (COM(2013)0851).

[4]Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (COM(2016)0128).

[5]Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais sobre a proposta de Diretiva que altera a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, no que respeita ao princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2 (COM(2016)0505).



facto de a União dever intervir unicamente para levar a cabo as tarefas suscetíveis de serem empreendidas em comum de forma mais eficaz do que por cada Estado-Membro separadamente.

O Parlamento viria a retomar estas propostas em numerosas resoluções (nomeadamente de 23 de novembro de 1989, 14 de dezembro de 1989, 12 de julho de 1990, 21 de novembro de 1990 e 18 de maio de 1995), nas quais reafirma o seu apego ao princípio da subsidiariedade.

A. Acordos interinstitucionais

O Parlamento Europeu adotou uma série de medidas para desempenhar o seu papel nos termos dos Tratados, no que diz respeito à aplicação do princípio da subsidiariedade. Nos termos do artigo 42.º do seu Regimento, o Parlamento estabelece que, «durante a apreciação de uma proposta de ato legislativo, o Parlamento dá especial atenção à questão de saber se essa proposta respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade». A Comissão dos Assuntos Jurídicos é a comissão parlamentar com responsabilidade horizontal pelo controlo da observância do princípio da subsidiariedade. A este respeito, a Comissão elabora regularmente um relatório sobre os relatórios anuais da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade.

Em 25 de outubro de 1993, o Conselho, o Parlamento e a Comissão celebraram um acordo interinstitucional que exprime claramente a determinação das três instituições em dar passos decisivos neste domínio. As instituições comprometeram-se, assim, a respeitar o princípio da subsidiariedade. O acordo define, através de procedimentos relativos à aplicação do princípio da subsidiariedade, as modalidades do exercício das competências atribuídas pelos Tratados às instituições da União, para que possam ser realizados os objetivos previstos nos Tratados. A Comissão prometeu que iria ter em conta o princípio da subsidiariedade, cabendo-lhe demonstrar o seu respeito. O mesmo acontece com o Parlamento e o Conselho no âmbito das respetivas competências.

Nos termos do [«Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor»](#), de abril de 2016^[6] (que substitui o Acordo Interinstitucional de dezembro de 2003 e a Abordagem Interinstitucional Comum para a avaliação de impacto de novembro de 2005), a Comissão deve justificar, na exposição de motivos, as medidas propostas à luz do princípio da subsidiariedade e ter em conta este princípio nas suas avaliações de impacto. Além disso, ao concluírem o [Acordo-Quadro de 20 de novembro de 2010](#)^[7], o Parlamento e a Comissão comprometeram-se a cooperar com os parlamentos nacionais a fim de facilitar o exercício, por estes, do seu poder para verificar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

[6]Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

[7]Acordo-Quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia (JO L 304 de 20.11.2010, p. 47).



B. Resoluções do Parlamento Europeu

Já na sua [resolução de 13 de maio de 1997](#)^[8], o Parlamento Europeu considerava que o princípio da subsidiariedade constituía uma norma jurídica imperativa mas recordava que a sua aplicação não deveria constituir um obstáculo ao exercício das competências exclusivas da União, nem ser usado como pretexto para pôr em causa o acervo comunitário. Na sua [resolução de 8 de abril de 2003](#)^[9], o Parlamento acrescentava que a resolução dos diferendos deveria efetuar-se, de preferência, a nível político, observando, porém, as propostas da Convenção sobre o Futuro da Europa relativas à criação de um «mecanismo de alerta precoce» dos parlamentos nacionais em matéria de subsidiariedade. Tal mecanismo foi efetivamente incorporado no Tratado de Lisboa (ver supra e a ficha [1.3.5.](#)).

Na sua [resolução de 13 de setembro de 2012](#)^[10], o Parlamento congratula-se com a participação mais estreita dos parlamentos nacionais no controlo das propostas legislativas à luz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e sugere que se investigue o número de obstáculos à participação dos parlamentos nacionais no mecanismo de controlo da subsidiariedade que podem ser minimizados.

Na sua mais recente [resolução de 18 de abril de 2018](#)^[11], o Parlamento registou um aumento acentuado no número de pareceres fundamentados apresentados pelos parlamentos nacionais, o que revela o crescente envolvimento destes no processo de tomada de decisões da União. Além disso, congratula-se com o interesse dos parlamentos nacionais na adoção de um papel mais pró-ativo, através da utilização de um procedimento de «cartão verde». A este respeito, recomenda a plena utilização dos instrumentos existentes, que permitem aos parlamentos nacionais participarem no processo legislativo sem criar novas estruturas institucionais e administrativas.

Roberta Panizza
04/2019

[8]Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu — «Legislar melhor» de 1997, JO C 98 de 9.4.1999, p. 500.

[9]Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar Melhor 2000 (em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo do Tratado CE relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade) e sobre o relatório da Comissão ao Conselho Europeu Legislar Melhor 2001 (em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo do Tratado CE relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade), JO C 64 E de 12.3.2004, p. 135.

[10]Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de setembro de 2012, sobre o 18.º relatório sobre Legislar Melhor - Aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (2010) JO C 353 E de 3.12.2013, p. 117.

[11]Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de abril de 2018, sobre os relatórios anuais de 2015-2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (Textos Aprovados, [P8_TA\(2018\)0120](#)).

