

**THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AND THE CHARTER OF THE 1988 REPUBLIC  
ELEMENTS FOR DISCUSSION IN THE ECONOMIC ACTIVITIES**

**O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A CARTA DA REPÚBLICA DE 1988:  
ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO DA ADEQUAÇÃO NA SEARA ECONÔMICA**

**Gabriel Vieira de Souza<sup>1</sup>**  
gabrielsouza15000@gmail.com

**Michael Almeida di Giacomol<sup>2</sup>**  
michaeldigiacomo@hotmail.com

Recebido/Received: 01.11.2021/ November 1st, 2021.  
Aprovado/Approved: 26.01.2022/ January 26th, 2022.

**RESUMO**

O presente artigo tem por escopo analisar a adequação do princípio da subsidiariedade na organização do Estado brasileiro. Desse modo, tendo por fundamento a Constituição da República de 1988, a partir do diálogo com princípios fundantes da república, investiga-se a sua dimensão, materialidade, eficácia e alcance, a denotar a forma implícita do referido princípio no ordenamento pátrio. Nesse sentido, tem-se a aferição da aplicabilidade da subsidiariedade a reger as ações do ente estatal na seara econômica e a consubstanciar a ideia de um Estado subsidiário. Na organização do texto, tem-se um caminho dedutivo, do geral para o particular. Em breves considerações finais, a constatação de que o legislador constitucional erigiu ao ente estatal a condição de membro necessário, não limitador, no desenvolvimento da ordem econômica, com atenção à subsidiariedade a consolidar o papel do estado no equilíbrio da relação entre os entes públicos e privados.

**Palavras-chave:** Constituição. Estado. Economia. Federalismo. Subsidiariedade.

**ABSTRACT**

*This article aims to analyze the adequacy of the subsidiarity principle in the organization of the Brazilian State. Thus, based on the Constitution of the Republic of 1988, from the dialogue with founding principles of the republic, its dimension, materiality, effectiveness and scope are investigated, to denote the implicit form of the referred principle in the national order. In this sense, there is the assessment of the applicability of subsidiarity to govern the actions of the state entity in the economic field and promote the idea statehood subsidiary. In the organization of the text, there is a deductive path, from the general to the particular. In brief final considerations, the finding that the constitutional legislator has elevated the state entity to the condition of necessary member, not restrictive, in the*

1 Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Pós-Graduado em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Médico Veterinário, graduado pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra). Professor convidado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS. Deputado Estadual, Presidente da Assembleia Legislativa no Estado do Rio Grande do Sul. <http://lattes.cnpq.br/8917073886355158>.

2 Advogado. Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus – São Paulo, SP. Pesquisador no grupo de pesquisa: Sociedade da Informação e "Fake Democracy": os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP/RS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4129529576917830>.

*development of th economic order,with attention to subsidiarity to consolidate the role of the state in balancing the relationship between public and private entities.*

**Keywords:** Constitution. State. Economy. Federalism. Subsidiarity.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. SUBSIDIARIEDADE: CONCEITO, EVOLUÇÃO E ADEQUAÇÃO PRINCIPOLÓGICA; 3. A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE; 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUÇÃO

No decorrer do *século XX* a presença do estado, enquanto ente a regular as condutas individuais, sofreu inúmeras transformações nas searas política, comunitária, internacional e no meio jurídico, as quais tiveram importantes influências no que se refere à definição de seu papel e sua relação com a sociedade civil. Com efeito, a par de que o Estado Liberal não conseguiu responder de forma satisfatória as crises ocorridas no meio social, na política e na economia, é possível destacar o fortalecimento do Estado de bem-estar social como uma das mudanças mais significativas ocorridas no mencionado período histórico. A nova formatação erigiu ao estado um maior protagonismo na promoção do que se compreende sobre a concretização da igualdade substancial entre os indivíduos. Com isso, ao assumir inúmeras responsabilidades de fundo administrativas, sociais e econômicas, restou constatada uma maior concentração de competências e prestações de serviços na configuração do Estado Social em contraponto ao Estado Liberal.

Neste contexto, a partir da reordenação das competências estatais, tem-se a adequação do *princípio federativo* sob um viés de *subsidiariedade* e a consolidar uma ideia comunitária de sociedade. Desse modo, com a necessidade de promover o equilíbrio entre a liberdade dos indivíduos e o intervencionismo estatal, a atuação do estado na ordem social e econômica encontra no *princípio da subsidiariedade* o fundamento a permear a redefinição das relações intragovernamentais, a descentralização política, o fortalecimento da democracia e o aprimoramento do seu protagonismo em meio a esfera pública e privada.

Por meio das referidas ideias, à guisa de introdução, tem-se como problema de pesquisa a ser investigado: aferir o quanto o modo de organização do Estado brasileiro, a partir da *Carta Federal de 1988*, sob à luz da *subsidiariedade*, internaliza na sua ordem social e econômica elementos normativos a consubstanciar a formatação do que se pode denominar como um “Estado subsidiário”. Como objetivo geral, busca-se identificar a adequação do *princípio da subsidiariedade* a surgir de forma implícita nas competências unidas ao Estado brasileiro por meio da sua relação com os entes privados. Como objetivo específico, analisa-se o conteúdo protetivo do referido *princípio*, enquanto elemento material, a reger as ações do ente estatal na seara econômica.

Para uma melhor compreensão do leitor, o trabalho é dividido em duas etapas: na primeira, tendo o *princípio federativo* como corolário da autonomia administrativa, política, tributária e financeira na organização do Estado Federal, tem-se a análise da adequação do *princípio da subsidiariedade* na reordenação das competências estatais, a fim de consubstanciar o papel do estado no equilíbrio entre a esfera pública e a privada. Para tanto, tem-se o breve estudo da integração promovida na formação da *União Europeia*, sob a égide do referido *princípio*, introduzido pelo *Tratado de Maastricht*, a fim de delimitar as competências de cada Estado-membro. Ainda neste tópico, a par de sua historicidade, busca-se aferir a dimensão contemporânea para a aplicação metodológica da *subsidiariedade* defendida pela doutrina *Cristã*, por meio de suas encíclicas *Papais*. Considera-se, então, a articulação do estado, enquanto ente *necessário*, na diminuição da desigualdade social pelo viés do reconhecimento à livre atividade econômica e no desempenho de funções de *suplência* em situações excepcionais. Na segunda etapa, tem-se a aferição do papel destinado ao Estado brasileiro pelo legislador constituinte de 1988 e o encontro da adequação do *princípio da subsidiariedade* em simetria aos *princípios* fundantes da república, no caso, a forma federativa do estado, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Nesse aspecto, sob a estrutura de uma relação mais harmônica entre os entes públicos e privados, busca-se o encontro da *subsidiariedade* no exercício de funções estatais a equalizar e mediar matérias na ordem social e econômica. Nesse ponto, a partir de uma breve compreensão do arranjo federativo pátrio, e sob a autonomia dos Estados-membros, a pesquisa analisa o *princípio da subsidiariedade* sob sua forma implícita a permear as competências estatais na ideia da consolidação do que se pode denominar um “Estado subsidiário”. Dessa maneira, a fim de garantir a livre iniciativa e a descentralização, sob uma atuação compartilhada com entes privados, tem-se a constatação de nuances próprias a restringir a atuação estatal, porém, com a presença de um critério de exceção a par da *necessária* presença do estado no encontro do bem comum, devendo intervir na ordem econômica e social, a fim de atender a interesse coletivo.

Em relação à metodologia, adota-se o estudo empírico, tendo por fundamento a *Constituição da República de 1988*, a legislação a tratar do tema no âmbito nacional e internacional, a doutrina especializada sobre a matéria e a iniciativa de positivação da *subsidiariedade* no ordenamento *Constitucional*. Na organização do texto, foi adotado um caminho dedutivo, do geral para o particular.

## 2. **SUBSIDIARIEDADE: CONCEITO, EVOLUÇÃO E ADEQUAÇÃO PRINCIPOLÓGICA**

No que se refere às relações entre o estado e os indivíduos, na ideia de transpor o absentismo do *Estado Liberal*, a partir de um maior intervencionismo estatal e a fim de promover a resolução de demandas sociais e econômicas, é possível constatar significativas mudanças estruturais e qualitativas surgidas no decorrer do *século XX*.

Nesse contexto, ao tratarmos da adequação do *princípio da subsidiariedade* na vida orgânica do estado, por ser *princípio* analisado a partir de diversos temas correlatos, e devido sua simetria com a autonomia política e administrativa, profícua é a doutrina que o investiga a par do fortalecimento do federalismo, enquanto sistema político, a integrar entidades territoriais e a conservar a autonomia de cada ente.<sup>3</sup>

Nessa leitura, José Alfredo Baracho, assinala ser o federalismo, “a estrutura da ordem governamental [...], estabelecendo genuína autoadministração das pequenas unidades, correlacionadas com as formas institucionais superiores”<sup>4</sup>. Giza-se que nos regimes democráticos, por sua vez, o federalismo passa a exteriorizar conotações de ordem política, jurídica e econômica, tanto na ordem interna e comunitária, quanto na ordem internacional. Com efeito, ao tratarmos da adequação do *princípio da subsidiariedade* à vida do Estado, faz-se necessário pensar no federalismo como um “modelo inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários grupos sociais”<sup>5</sup> e, desse modo, a referida conjuntura “leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de base federativa”<sup>6</sup>.

Sob esse viés, um dos modelos contemporâneos de organização estrutural, no qual se tem formal e materialmente presente a adequação ao *princípio da subsidiariedade*, pode ser exemplificado à letra de Gomes Canotilho, ao referir-se sobre o *artigo 5º, item 2, do Tratado da União Europeia*, o qual prevê que “[...] a União atua [...] dentro dos limites das competências que os Estados-membros lhe tenham atribuído nos Tratados [...] As competências que não sejam atribuídas à União [...] pertencem aos Estados-Membros”<sup>7</sup>; e ao asseverar que “a integração europeia está constitucionalmente vinculada ao princípio da subsidiariedade”<sup>8,9</sup>. O magistério de Canotilho tem por fundo que o referido *item*, introduzido por meio do *Tratado de Maastricht*, de 7 de fevereiro de 1992, uma iniciativa alemã apoiada pela Inglaterra, dialoga com o *item 3* do mesmo artigo, nos seguintes termos,

Em virtude do *princípio da subsidiariedade*, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.<sup>10</sup>

3 A relação entre o princípio federativo, sob a ideia de *subsidiariedade*, é justificada pela busca do interesse público sob uma organização federal, onde se encontram grupos diversos e sobrepostos, devidamente reconhecidos em sua pluralidade e autossuficiência. Desse modo, o princípio da *subsidiariedade* robustece a ação do Estado Federal na busca da harmonização das forças contrárias à unidade e à diversidade.

4 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da *subsidiariedade*: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1995, 200:21-54, pg. 50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567> Acesso em: 03 set. 2021.

5 *Ibid.*, loc. cit.

6 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da *subsidiariedade*: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1995, 200:21-54, pg. 50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567> Acesso em: 03 set. 2021.

7 UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. In: *Jornal Oficial da União Europeia*. Copyright Eur-Lex. 7.6.2016, C 202/18. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/> Acesso em: 3 set. 2021.

8 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. 13ª reimp. - Edições Almeida, 2003, pg. 368.

9 O princípio da subsidiariedade foi formalmente internalizado pelo *Tratado de Maastricht*. No entanto, o Ato Único Europeu (1987), sem designar expressamente, já havia introduzido a regra da subsidiariedade no domínio do ambiente.

10 UNIÃO EUROPEIA. op. cit., C 202/18.

O *item 3* também traz a necessidade de atenção dos Estados-membros ao *princípio da proporcionalidade*, o qual no *item 4*, taxativamente, giza que “o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados”<sup>11</sup>. Observa-se, na leitura do *artigo 5º*, que a introdução do *princípio da subsidiariedade* visa desenvolver o exercício das competências dos Estados-membros o mais próximo possível da realidade dos cidadãos. A sua eficácia, no pensamento de Canotilho, encontra a ideia de “freio e balanço” a um crescente “centralismo europeu”; fortalece os processos de decisão comunitária; e respeita o pluralismo, diferenças culturais e dimensões territoriais dos Estados.<sup>12</sup>

Ainda na seara de sua aplicação na *União Europeia*, o *princípio da subsidiariedade*, a partir do *Tratado de Lisboa*, 2007-2009, estabeleceu uma série de delimitações às competências da *União*, em que as classifica como exclusivas, partilhadas e de apoio. O *Tratado* também reforçou o papel dos parlamentos nacionais e do *Tribunal de Justiça* no controle e respeito ao *princípio da subsidiariedade*.<sup>13</sup> Desse modo, entre as responsabilidades dos entes federativos, tem-se o governo local como protagonista na efetivação de seus agentes políticos, administrativos e econômicos, a partir da ideia a encontrar ações que “devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e qualidade de vida”<sup>14</sup>.

Importa gizar que o desenvolvimento da dimensão contemporânea do *princípio da subsidiariedade* e sua dogmática, encontra consenso na doutrina, em relação à sua caracterização, a partir da leitura da Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931, na qual o *Papa Pio XI* ao declarar que,

[...] seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira bem criticável a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer.<sup>15</sup>

A doutrina social da *Igreja Católica*, por meio da *Mater et Magistra*, de 15 de maio de 1961, escrita pelo *Papa João XXIII*, também prestou importante fundamento para uma abordagem metodológica na aplicação do *princípio da subsidiariedade*. A leitura da encíclica aprofunda o reconhecimento de que o trabalho deve ser considerado “um modo de expressão direta da pessoa humana”. Ainda, que propriedade privada, um direito natural, comporta uma função social e que: “O Estado, [...] não pode manter-se ausente do mundo econômico, deve intervir com o fim de promover a produção de uma abundância suficiente de bens materiais.”<sup>16</sup>

É na Encíclica *Centesimus Annus*, escrita pelo *Papa João Paulo II*, em 01 de maio de 1991, que a doutrina *Cristã* critica uma concepção do estado que deixe totalmente

11 *Ibid.*, loc. cit.

12 CANOTILHO, op. cit., p. 368.

13 PARLAMENTO EUROPEU. **O princípio da subsidiariedade**. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Copyright European Parliament 2017, pg. 1. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/010202/04A\\_FT\(2013\)010202\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf) Acesso em: 04 set. 2021.

14 BARACHO, op. cit., p. 33.

15 *Ibid.*, loc. cit., p. 37.

16 JOÃO XXIII. *Mater et Magistra*. **Carta Encíclica**. Copyright Libreria Editrice Vaticana, 1961, Primeira Parte, item 20. Disponível em: [https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html) Acesso em: 04 set. 2021.

a esfera da econômica fora do seu campo de interesse e ação. Ao se referir sobre o enquadramento jurídico, em relação aos interesses econômicos, o *Pontífice* acentua que existe uma legítima esfera de autonomia do agir econômico onde o estado não deve entrar. No entanto, considera que compete ao estado salvaguardar condições primárias de uma livre economia, na qual pressupõe determinada igualdade entre as partes. A assertiva tem por objeto a busca pela garantia de níveis salariais adequados ao sustento do trabalhador e de sua família; a qualificação constante e a vigilância assídua, com medidas legislativas, a fim de barrar iniciativas que causem prejuízo “sobretudo aos trabalhadores mais débeis, imigrantes ou marginalizados”. E, para garantir a realização de inúmeros objetivos na seara econômica, o estado deve concorrer direta e indiretamente,

[...] segundo o *princípio da subsidiariedade*, criando as condições favoráveis ao livre exercício da *atividade econômica*, que leve a uma oferta abundante de postos de trabalho e de fontes de riqueza. *Directamente*, e segundo o princípio da solidariedade, pondo, em defesa do mais débil, algumas limitações à autonomia das partes, que decidem as condições de trabalho.<sup>17</sup>

Ainda na referida encíclica é possível notar que a doutrina *Cristã*, ao defender o *Estado de Direito* na tutela dos direitos humanos, reconhece “o papel fundamental e positivo da empresa, do mercado, da propriedade privada e da consequente responsabilidade pelos meios de produção, [...] no *sector* da economia”<sup>18</sup>. E, de mesma importância, a visão de que o “Estado também tem o direito de intervir [...] pode desempenhar funções de *suplência* em situações excepcionais”<sup>19</sup>. Dessa maneira, a intervenção deve se ater a razões urgentes que se prendam ao bem comum e “[...] limitadas no tempo, para não retirar permanentemente aos mencionados *sectores* e sistemas de empresas as competências que lhe são próprias”<sup>20, 21</sup>

A lógica empregada na doutrina *Cristã*, no que se refere ao papel do estado, pode ser melhor compreendida ao aplicarmos critérios advindos da ciência política e econômica. Desse modo, na ideia da consolidação de um “Estado subsidiário”, a fim de corrigir o caminho de um estado interventivo, que acabou por não alcançar seu objeto pretendido, tem-se que, “[...] sem perder a função de tutor das hipossuficiências sociais [...] ao Estado contemporâneo são requisitadas funções de equalizador, mediador e árbitro ativo das relações econômicas e sociais”<sup>22</sup>.

A par do referido magistério, o *princípio da subsidiariedade* é possível de adequar-

17 JOÃO PAULO II. Centesimus Annus. **Carta Encíclica**. Copyright Libreria Editrice Vaticana, 1991, Il Rumos às “coisas novas” de hoje, item 15. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html) Acesso em: 04 set. 2021.

18 *Ibid.*, item 42.

19 *Ibid.*, item 47.

20 *Ibid.*, loc. cit.

21 A doutrina *Cristã* aponta que a fim de responder de forma satisfatória a muitas necessidades e carências houve um vasto alargamento dessa esfera de intervenção. Com isso, o Estado do bem-estar passou a ser qualificado como “Estado assistencial”. Nesse âmbito de atuação do estado, devido a inadequada compreensão de suas próprias tarefas, se deve respeitar o *princípio da subsidiariedade*, onde “uma sociedade de ordem superior não de interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a de suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade [...] visando o bem comum”. In: JOÃO PAULO II, op. cit., item, 48.

22 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 2002, 228:13-29, pg. 16. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46521/57635>. Acesso em: 05 set. 2021.

se a matérias de fundo administrativo ou econômico, pois, como bem assinala Baracho:

Apesar de sugerir uma função de *suplência*, convém ressaltar que compreende também a limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior. Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado. Postula-se, necessariamente, o respeito das liberdades dos indivíduos e dos grupos, desde que não implica determinada concepção das funções do Estado na sociedade.<sup>23</sup>

A ideia de *supletividade* deve ser aferida a partir de dois significados, no caso, a *complementariedade* e a *suplementariedade*. Nessa leitura, tem-se que os dois conceitos não devem ser vistos como dissociáveis, pois, o primeiro, admitido na área administrativa, é comumente aplicado na estrutura organizacional de determinados órgãos. O segundo, é o que acrescenta, “entende-se que representa a questão subsidiária, [...], implica, nesse aspecto, a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos, que se distinguem um dos outros, por suas relações entre si”<sup>24</sup>.

Na seara econômica, o *princípio da subsidiariedade* surge como instrumento à adequação da colaboração do estado com as comunidades e os organismos particulares, conforme preceitua José Roberto Dromi,

[...] a função subsidiária corresponde, em sua própria essência, a um Princípio político de divisão de competências [...] a ordem de competência não é necessariamente uma ordem de exclusões, já que a realidade comunitária *funda-se* na necessidade de suplências complementares. As competências completam-se em função da necessidade e das suplências, possibilitando que o Princípio da Subsidiariedade realize-se através do instrumento da participação ou mesmo da parceria.<sup>25</sup>

Ainda sob esse aspecto, na compreensão do *princípio da subsidiariedade* como elemento da atuação estatal na atividade econômica, importa o magistério de Maria Sylvia Pietro, ao asseverar que, “*subsidiariedade* não constituiu um mero limite à ação do poder público e sim a tarefa de estimular, coordenar, integrar e complementar a sociedade”<sup>26</sup>. Nesse sentido, é possível denotar uma situação de *complementariedade* e *colaboração*, onde o estado assume uma posição de atuação quando for necessário para o bem comum, sendo que a necessidade da “intervenção da autoridade se estabelece, pois, eventualmente, e cessa, rapidamente, assim que os particulares voltem a manifestar capacidade de resolver o problema sem ajuda”<sup>27</sup>.

Com efeito, o *Estado* subsidiário toma forma apoiado em outros *princípios* igualmente importantes. Em sede de ilustração, tem-se, por exemplo, a descentralização, com a ampliação da liberdade de atuação e das funções dos indivíduos e das organizações, na qual, o ente público somente transferirá

23 BARACHO, op. cit., p. 37.

24 *Ibid.*, p. 36.

25 DROMI, José Roberto. Autoridade e liberdade no direito administrativo. Revista de Direito Público, São Paulo, n.59/60, 1981, p. 173.

26 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na administração pública**: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 2011, p. 33-34.

27 BARACHO, op. cit., p. 44.

competências as quais os entes sociais apresentem capacidade de exercer. O dever de fomentar, colaborar e fiscalizar a iniciativa privada com o intento de que os propósitos empreendedores sejam alcançados. E, também, o encontro de parcerias entre os setores públicos e privados, sob um processo de maior responsabilidade na execução e realização de ações que visem o desenvolvimento econômico sustentável.

Como é possível de se notar, o debate doutrinário sobre a contextualização desse modelo de estado, por meio da adequação do *princípio da subsidiariedade* à realidade e às necessidades contemporâneas, rompe a ideia do estado ser tão somente o mantenedor da sociedade, ser o Estado “Providência”. Por certo, não coaduna também com o pensamento clássico liberal, no qual estado e sociedade restariam apartados, uma vez que na forma *subsidiária* atuam de modo concertado e complementar.

### 3. A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A *Carta da República de 1988*, diferente de *Cartas Constitucionais*<sup>28</sup> de outras nações, não faz menção expressa ao *princípio da subsidiariedade*. No entanto, em uma leitura atenta do texto *Constitucional*, é possível perceber que o legislador lapidou o papel do estado sob o viés do desenvolvimento de uma ação mais coordenada e participativa em meio à sociedade. E, no mesmo sentido, estruturou uma relação mais harmônica entre os entes públicos e privados.

A premissa pode ser aferida com precisão a partir da estreita relação dos *princípios* fundantes da *República* brasileira, em especial, aos que tratam da forma federativa do estado, com atenção à cidadania, à dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.<sup>29</sup>

Não obstante a falta da menção expressa no texto *Constitucional*, há doutrinadores que entendem que o *princípio da subsidiariedade* transita de forma implícita desde *Cartas* pretéritas como, por exemplo, Machado Horta, ao assinalar,

[...] a preexistência da competência supletiva ou complementar, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, e da competência da legislação concorrente ou mista na Constituição Federal de 1988, [...] considerando a equivalência entre o Princípio e a legislação concorrente, dotada de natureza subsidiária, complementar ou supletiva [...] O princípio da subsidiariedade projetou-se na autonomia da subsidiariedade constitucional, dispensando o Tratado ou a revisão.<sup>30</sup>

No profícuo debate doutrinário, também surgem autores a defender que a *Carta* de 1988 se deixou inspirar de forma mais intensa pelo *princípio da subsidiariedade*, consagrando-o em matérias distintas no corpo do texto. Nesse sentido, Silvia

28 Um dos exemplos é a *Carta Constitucional* de Portugal, 1976, em seu artigo 7º/6. In: CANOTILHO, op.cit., p. 368.

29 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 1º [...]”. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 06 set. 2021.

30 HORTA, Raul Machado. Federalismo e princípio da subsidiariedade. In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) *As vertentes do direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 471-472.

Torres entende que pelo viés *jurídico-político*, o legislador constituinte ao prever as competências comum e concorrente, a valorizar o potencial de cooperação entre os entes nos três níveis da república, restou por acenar “embrionariamente com um federalismo cooperativo concertado”<sup>31</sup>.

Com efeito, o *princípio da subsidiariedade* torna-se de fácil constatação nesse arranjo federativo sob o viés da autonomia entre os Estados-membros. E, em relação à *União*, pela formatação de um *Pacto Federativo* a materializar a organização territorial por meio de uma *Constituição* própria, competência legislativa e administrativa, e um *Poder Judiciário* conferido aos entes da federação.<sup>32</sup>

Ainda, a par da cognição de Silvia Torres, tem-se como exemplo o *artigo 227 da Carta Federal*, ao tratar da relação Estado-sociedade, estabelecendo que: “Educação é um dever da família, da sociedade e do Estado”<sup>33</sup> e, ao robustecer sua argumentação, afirma que,

[...] está exatamente dando prioridade aos corpos sociais intermédio para a prossecução desse interesse público, que é corroborado pelos arts. 209, que assegura o livre exercício da educação à iniciativa privada, 213, a que cabe incentivar o exercício desse direito-dever [...] e 205, pelo qual o Estado assume para si a função educativa, tendo em vista a insuficiência da família e da sociedade em suprirem as necessidades educacionais que o país demanda.<sup>34</sup>

A *Seguridade Social* também pode ser analisada a partir da adequação do *princípio da subsidiariedade* na formulação e implementação de políticas públicas. A assertiva é confirmada com a leitura do *artigo 194 da Carta* de 1988 que, ao tratar as disposições gerais, prevê um conjunto integrado de ações e iniciativas dos entes federados e da sociedade. A *subsidiariedade* na referida matéria é de fácil constatação junto aos *artigos 198, inciso III*, ao prever a participação comunitária; *artigo 199*, em seus *parágrafos*, ao firmar que “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde”.<sup>35</sup>

Outra matéria de relevância na implantação de políticas públicas, sob a égide da *subsidiariedade*, é a *Cultura*. A *Carta Federal* traz de forma taxativa, junto ao *artigo 216-A*, que o *Sistema Nacional de Cultura* deve ser “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” e, entre seus *princípios*, confere “a complementariedade nos papéis dos agentes culturais”.<sup>36</sup>

Na seara econômica, as transformações ocorridas na última parte do *século XX* tiveram reflexos na formatação do Estado brasileiro restringindo o intervencionismo estatal e elencando a livre iniciativa e a propriedade à condição de valores sociais

31 TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 242.

32 A competência *Judiciária* cabe somente no âmbito nacional e dos Estados-membros.

33 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 227 [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 06 set. 2021.

34 TORRES, op. cit., p. 148-149.

35 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 194 [...]; 198 [...] e 199 [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 06 set. 2021.

36 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 216- A [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 06 set. 2021.

tutelados constitucionalmente.<sup>37</sup> Com isso, a ordem econômica brasileira recebe do ordenamento *Constitucional* nuances próprias a restringir a atuação estatal, face a livre iniciativa e a descentralização, e a razões previamente tipificadas no texto do *artigo 173*, nos seguintes termos:

Ressalvados os casos previsto nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.<sup>38</sup>

Com efeito, é de se notar que a *Carta* de 1988 nos faz compreender que a ação dos indivíduos na sociedade deve ser tida como a força motriz do desenvolvimento econômico. Em adequada simetria com o *princípio da subsidiariedade*, a referida ação comporta um critério de exceção, com a presença do estado por meio de legislação própria a tratar de temas pertinentes ao *interesse público* e a *segurança nacional*.

Em uma análise mais apurada, é de gizar que o referido *princípio* não restringe a ação do estado no encontro do bem comum, razão do seu próprio existir. Do mesmo modo, não restringe a função de intervir na ordem *econômica e social* com primazia a atender o interesse coletivo, e a fim de coordenar ações participativas na ideia de que todos possam usufruir da percepção dos frutos advindos de tal esforço. E tais ações devem estar em consonância com os *princípios gerais* da ordem econômica, tipificados no *artigo 170* da *Carta* de 1988, os quais perfazem um conjunto obrigatório a ser cumprido pelos agentes que se apresentam a desenvolver as atividades econômicas.<sup>39</sup>

No decorrer dos anos, após a promulgação da *Carta* de 1988, o Brasil percorreu, por meio de reformas estruturais e *Emendas à Carta*, o caminho da consolidação do que se pode compreender por um Estado “subsidiário”. Nesse sentido, é possível destacar a delegação para que os entes estaduais pudessem “explorar diretamente ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado”, conforme disposto no *artigo 25, § 2º*, em redação dada pela *Emenda Constitucional nº 05* de 1995.<sup>40</sup>

Um outro instituto muito presente na vida dos brasileiros, são os serviços de telecomunicações e radiodifusão, os quais, por meio da *Emenda Constitucional nº 08* de 1995, surgem taxativamente entre as competências da *União*, que os explora “de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão”.<sup>41</sup> Importa também

37 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 1º, IV, [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 07 set. 2021.

38 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. “Art. 173 [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 07 set. 2021.

39 “Soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução as desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “Art. 170 [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 07 set. 2021.

40 BRASIL. Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995. “Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 16 out. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm) Acesso em: 08 set. 2021.

41 BRASIL. Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995. “Altera o inciso XI e a alínea ‘a’ do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 16 out. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm) Acesso em: 08 set. 2021.

a definição do papel da *União*, que restou autorizada a contratar com empresas estatais ou privadas para realização de atividades que envolvam,

[...] a pesquisa e lavras das jazidas de petróleo e gás natural [...] a refinação [...] a importação e exportação de produtos derivados [...] o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional [...] a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.<sup>42</sup>

As atividades supramencionadas, mesmo sob o monopólio da *União*, conforme disposto no *artigo 177 da Carta de 1988*, por meio da *Emenda Constitucional nº 09 de 1995*, acabou por determinar um importante paradigma da atuação do estado na ordem econômica nacional.

Neste breve diálogo, observa-se que o *princípio da subsidiariedade* é fundamento a permear as relações entre as iniciativas públicas e privadas, tendo a atuação do estado a partir de um protagonismo *necessário*, não limitador, nem secundário, no desempenho e promoção de medidas que assegurem o direitos e garantias fundamentais no meio político, social e econômico.

Cabe gizar que a presença implícita do *princípio*, na leitura do ordenamento *Constitucional*, é tão evidente que na atual reforma administrativa, proposta pelo *Poder Executivo*, entre os *princípios* a serem obedecidos pela *Administração Pública*, previstos no *artigo 37*, junto ao *princípio da eficiência* surge a proposta de positivação da *subsidiariedade* em nossa *Carta Magna*.<sup>43</sup>

Desse modo, ao cumprir sua função *jurídica-política*, de romper o acúmulo do poder sob um órgão centralizado, o referido *princípio* resta por fortalecer os pressupostos de *eficácia e eficiência* das ações promovidas pelo estado em meio a esfera pública.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par de que a sociedade não é estanque, evidentemente, o ente estatal deve seguir os avanços e transformações sociais, políticas e econômicas, no encontro da *eficiência* na prestação das demandas de interesse coletivo. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro, ao ter promulgado nova *Carta Constitucional*, no ano de 1988, internalizou em nosso ordenamento *princípios* fundamentais na consolidação de uma sociedade livre, justa, solidária e com garantia aos direitos individuais e coletivos.

Embora não haja a previsão explícita na *Carta Federal*, a partir da adequação harmônica do *princípio da subsidiariedade*, por meio da colaboração entre a esfera pública e a privada na elaboração de políticas públicas, em inúmeras matérias, é

42 BRASIL. Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995. "Dá nova redação ao artigo 177 da Constituição Federal [...]" In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 10 nov. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm) Acesso em: 08 set. 201.

43 BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição, 037, de 02 de setembro de 2020. "**Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**". Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083> Acesso em: 08 set. 2021.

possível crer que o referido *princípio* surge como elemento material necessário para compreender o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na última parte do *século XX*, e no limiar do presente século.

Nessa combinação doutrinária, ao estabelecer a primazia pela participação estatal e da sociedade no cenário econômico, o legislador constituinte promoveu o equilíbrio entre o Estado intervencionista e a livre iniciativa, e erigiu ao ente estatal a tarefa de assumir a condição de membro *necessário*, não limitador, no desenvolvimento da ordem econômica, na ideia da promoção do bem comum a permear a consolidação de um Estado “subsidiário”.

Infere-se nesse contexto, o debate atual promovido pela *Emenda Constitucional nº 032 de 2020* que, ao reconhecer a materialidade do *princípio da subsidiariedade*, enquanto fundamento para as ações do ente estatal, busca internalizar no ordenamento pátrio como elemento formal a ser obedecido pela *Administração Pública*. O referido debate corrobora com a atenção à *subsidiariedade*, não como elemento de menor importância e, sim, como *princípio* alçado a valores constitucionais e a justificar a presença do ente estatal no fomento do desenvolvimento sustentável, frente às *necessidades* de maior relevância do coletivo social.

## REFERÊNCIAS

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1995, 200:21-54 Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>. Acesso em: 03 set. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 set. 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 05, de 15 e agosto de 1995. “Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 16 out. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm). Acesso em: 08 set. 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 08, de 15 e agosto de 1995. “Altera o inciso XI e a alínea ‘a’ do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 16 out. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm). Acesso em: 08 set. 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995. “Dá nova redação ao artigo 177 da Constituição Federal [...]”. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 10 nov. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em: 08 set. 2021.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição, 037, de 02 de setembro de 2020. “**Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 08 set. 2021.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. 13ª reimp. - Edições Almeida, 2003.
- HORTA, Raul Machado. Federalismo e princípio da subsidiariedade. In: Martins, Ives Gandra da Silva (Coord.) **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

JOÃO PAULO II. Centesimus Annus. **Carta Encíclica**. Copyright Libreria Editrice Vaticana, 199. Disponível em: [http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_01051991\\_centesimus-annus.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html). Acesso em: 04 set. 2021.

JOÃO XXIII. Mater et Magistra. **Carta Encíclica**. Copyright Libreria Editrice Vaticana, 1961. Disponível em: [https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html). Acesso em: 04 set. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 2002, 228:13-29. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46521/57635>. Acesso em: 05 set. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **O princípio da subsidiariedade**. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Copyright European Parliament 2017. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/010202/04A\\_FT\(2013\)010202\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf). Acesso em: 04 set. 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na administração pública**: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 2011.

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

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. *In*: **Jornal Oficial da União Europeia**. Copyright Eur-Lex. 7.6.2016, C 202/18. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/> Acesso em: 3 set. 2021.