

O Reconhecimento dos Municípios como Sujeitos de Direito Internacional Público. Clara Maria Faria Santos, José Blanes Sala – interáreas – Relações Internacionais – Departamento de Sociologia e Antropologia – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

Os municípios têm atuado expressivamente nas Relações Internacionais como atores políticos, estabelecendo acordos para o desenvolvimento local com diversas outras entidades governamentais centrais, subnacionais e entidades privadas. No entanto, a sua capacidade jurídica internacional não foi ainda reconhecida por teóricos internacionalistas. Nesse sentido, deseja-se demonstrar que, de acordo a doutrina do Direito Internacional Público, é possível atribuir-lhes personalidade jurídica internacional. Esta atribuição será feita com base no estudo de autores de Direito Internacional Público que reconhecem a personalidade jurídica internacional de governo subnacionais, enfocando os membros de uma federação para efeitos de comparação.

Para o esclarecimento do tema proposto, algumas definições e conceitos precisam ficar esclarecidos. Estamos tratando de governos subnacionais, que têm garantida constitucionalmente autonomia para lidar com assuntos do desenvolvimento local. Esses governos buscam soluções no exterior para os seus problemas locais, fazendo acordos internacionais com instituições privadas estrangeiras, com governos subnacionais de outros Estados e com os próprios Estados estrangeiros.

Essas negociações, em geral, não lidam com os temas restritos à união, como segurança nacional, guerra e paz, mas com temas que, dentro da sua esfera autônoma de ação, dizem respeito a administração e desenvolvimento local, como investimento, comércio e meio ambiente (Duchacek, 1990, p. 2). Por isso, a atuação dos níveis locais de governo se dá de forma limitada, ressaltando que as relações entre entidades subnacionais raramente interferem nas relações interestatais (ROUSSET, 1998).

Por isso, a literatura diferencia a política externa do Estado da paradiplomacia. Esta, segundo Noé Cornago Prieto (2004, p. 251), pode ser definida como:

o envolvimento de entidades governamentais subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

Assim, dentro da paradiplomacia é preciso diferenciar os acordos regidos pelo direito internacional privado ou pelo direito interno dos acordos regidos pelo direito internacional público. Os primeiros são celebrados normalmente entre governos subnacionais e instituições privadas, sendo classificados como contratos internacionais. Os acordos celebrados entre governos subnacionais e governos centrais, são normalmente de caráter internacional público, e nesses casos, aos governos subnacionais é reconhecida a personalidade jurídica internacional parcial.

O reconhecimento dos municípios como pessoas jurídicas internacionais é de fundamental importância para o seu relacionamento com outros sujeitos. Segundo Shaw (1997, p. 137), sem a personalidade jurídica, as instituições e grupos não podem operar, pois não possuem a capacidade de impor e sustentar reclamações.

Assim, o estudo da capacidade internacional dos municípios se faz necessário diante das transformações que os processos de globalização e regionalização impuseram aos Estados nacionais e às suas partes constituintes. Pois, explicam Kugelmas e Simão Branco (2002, p. 176), na medida em que os Estados nacionais perdem capacidade de atuar como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional, ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis locais de governo, que se vêem constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

A Corte de Justiça Internacional em parecer consultivo relativo a Reparações por Injúrias (1949, p. 179) definiu pessoa jurídica internacional como aquela que tem a capacidade para ser o titular de direitos e deveres de acordo com o Direito Internacional e que tem a capacidade de fazer prevalecer os seus direitos por meio de reclamação internacional. Esclarecendo que “os sujeitos de direito em um sistema legal não são necessariamente idênticos em sua natureza ou na extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade”.

Fica claro, diante deste parecer, que a capacidade internacional não é atributo exclusivo dos Estados e não oferece o mesmo alcance para todas as pessoas jurídicas internacionais, de forma que cada um desses sujeitos tem limitações de acordo com a sua natureza. A capacidade jurídica internacional envolve a abordagem de diversas questões, aqui serão estudadas apenas a capacidade para celebrar tratados e a responsabilidade internacional.

O reconhecimento aos municípios da capacidade para celebrar tratados é importante, pois possibilita a conclusão de acordos internacionais respaldados juridicamente em diversos assuntos indispensáveis para o desenvolvimento local, como acordos de cooperação técnica internacional, incentivos ao comércio, empréstimos, entre outros. Para tratar do tema é necessário primeiro diferenciar a capacidade para celebrar tratados – conhecida como *treaty-making capacity* – da competência para celebrar tratados – *treaty-making power*. Cachapuz de Medeiros (1993, p. 206) ensina que o primeiro conceito se refere a um atributo inerente ao sujeito de Direito Internacional, um predicado da sua capacidade internacional, enquanto que o segundo faz referência aos poderes constituídos de um sujeito para formar e declarar a vontade estatal em assumir compromissos internacionais.

Quanto a responsabilidade internacional, Oppenheim (1961, p. 503) diz que os membros de uma federação cometem violações ao Direito Internacional apenas na esfera de atuação para a qual tenham *status* internacional e na qual, conseqüentemente, disponham de deveres próprios, de forma que somente a análise de cada caso permitirá determinar se a responsabilidade pela violação ao direito internacional será imputada ao estado federado violador ou ao Estado federal de que faça parte. O autor (p. 504) conclui então que, no caso em que um estado membro de uma federação disponha de certo grau de personalidade internacional, o estado membro, e não a federação, será normalmente responsabilizado por sua conduta ilícita dentro da esfera de atividade para a qual detenha personalidade internacional.

É necessário lembrar que estamos tratando de estados federados, pois tiveram sua personalidade jurídica internacional reconhecida por diversos juristas e, a partir deste reconhecimento, pretende-se atribuir a personalidade jurídica internacional também aos municípios. Na literatura jurídica internacional, é possível distinguir quatro tendências a respeito da capacidade internacional dos estados federados.

A primeira tendência entende que os estados federados não possuem capacidade jurídica internacional, pois agem como agentes da união, não possuindo personalidade jurídica própria.

Dentre os autores com essa visão encontra-se Ian Brownlie (1979) com seu livro *International Law*, cuja primeira edição data de 1966.

A segunda tendência diz que a capacidade jurídica internacional dos estados federados depende da Constituição nacional. Dessa forma se a Constituição de um país atribuir competência internacional aos estados federados, estes então tem reconhecida sua capacidade jurídica internacional. É possível encontrar a atribuição de competência internacional a entes federados nas Constituições da Alemanha, Bélgica, Argentina, Suíça, entre outros. Os autores que seguem esse tipo de pensamento são Lassa Oppenheim (1961, p. 185), em seu livro *International Law: a Treatise*, publicado pela primeira vez em 1905-1906; Hildebrando Accioly (1956, p. 124), em *Tratado de Direito Internacional Público*, editado pela primeira vez em 1933; Georg Schwarzenberger (1967, p. 57), em *A Manual of International Law*, datada de 1947 sua primeira edição; Charles Rousseau (1966, p. 170), em *Droit International Public*, publicado em 1957; Celso Mello (2004, p. 214-215), no *Curso de Direito Internacional Público*, editado pela primeira vez em 1968; Dinh, Daillier e Pellet (2003, p. 193), em *Droit International Publique*, publicado pela primeira vez em 1975; e José Francisco Rezek (1984, p. 32), em seu livro *Direito dos Tratados*, de 1984.

A terceira tendência assinala que a capacidade jurídica internacional dos estados federados depende da Constituição nacional e do reconhecimento pela comunidade internacional. Esta visão é defendida em publicações mais recentes do Direito Internacional Público e encontramos autores como Oliver J. Lissitzyn (1968, p. 83) em artigo “Territorial Entities Other than Independent States in the Law of Treaties” publicado no *Recueil des Courses*; Shaw (1997, p. 156) em *International Law*, cuja segunda edição data de 1986; Opekin (1996, p. 365) em artigo intitulado “Federal States in the International Legal Order” publicado no periódico *Netherlands International Review*; Jan Wouters e Leen de Smet (2001, p. 5-6) em artigo intitulado “The Legal Position of Federal States and Their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium”; W. J. Ganshof Van der Meersch e R. Ergec (1986) em “Les relations extérieures des états à système constitutionnel régional ou fédéral”, publicado no *Revue de Droit International et de Droit Comparé*.

A quarta tendência identifica que a capacidade jurídica internacional dos estados federados pode ser conferida exclusivamente pelo Direito Internacional. Ou seja, eventualmente quando um estado federado assinar um tratado com um Estado estrangeiro e este reconhecer a sua capacidade jurídica internacional, então este estado federado terá sua personalidade jurídica internacional garantido, mesmo contra a vontade da união. Entre os autores que advogam este pensamento estão Alfred Verdross (1969, p. 137), em *Völkerrecht*, cuja primeira edição data de 1937; Silva Cunha e Maria da Assunção do Vale Pereira (1981, p. 371-372), em *Manual de Direito Internacional Público* de 1981; e Julio Barberis (1984, p. 60), em *Los Sujetos del Derecho Internacional*, editado em 1984.

Portanto, fica claro os estados federados possuem personalidade jurídica internacional, ficando controversa apenas as condições nas quais ela pode existir. Ne entanto, as tendências que vêm se firmando nas últimas décadas caminham na direção de reconhecer que o Direito Internacional Público pode atribuir a capacidade jurídica internacional aos entes federados, enquanto que a legislação interna atribui a competência em matéria internacional. Assim, aos municípios também é possível atribuir a capacidade jurídica internacional parcial por meio do Direito Internacional Público, visto que os municípios em muitos países mantêm relações com entidades estrangeiras em maior intensidade que os estados federados. E, a sua competência

interna, de acordo com a interpretação da doutrina, estaria dependente ou não da legislação interna.

Referências Bibliográficas

- ACCIOLY, H. (1956). *Tratado de Direito Internacional Público*. RJ: MRE, 2^a ed., vol. 1.
- BARBERIS, J. A. (1984). *Los Sujetos del Derecho Internacional Actual*. Madrid: Tecnos.
- BROWNLIE, I. (1979). *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon Press, 3^a ed.
- CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS de 23 de Maio de 1969. In: Mazzuoli, V. de O. (org.) (2005). *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: RT, 3^a ed.
- CORNAGO PRIETO, N. (2004). “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico”. In: VIGEVANI, T. et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP.
- CUNHA, S. e PEREIRA, M. A. do V. (1981). *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- DINH, N.; DAILLIER, P. e PELLET, A. (2003). *Direito internacional público*. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2^a ed.
- DUCHACEK, I. D. (1990). “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations”. In: MICHELMANN, H. J. et al (org.). *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Parecer Consultivo de 11 de Abril de 1949. I.C.J. Reports. Disponível em <http://www.icj-cij.org/icjwww/icjhome.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2006.
- LISSITZYN, O. J. (1968). “Territorial Entities Other than Independent States in the Law of Treaties”. In: *Recueil des Cours*, n. III, vol. 125.
- MEDEIROS, A. P. C. (1993). *O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: USP (tese).
- MEERSCH, W. J. G. V. der e ERGEC, R. (1986), “Les relations extérieures des états à système constitutionnel régional ou fédéral”. *RDIC*.
- MELLO, C. D. A. (2004). *Curso de Direito Internacional Público*. RJ: Renovar, 15^a ed., vol. I.
- OPESKIN, B. R. (1996). “Federal States in the International Legal Order”. In: *Netherlands International Review*, XLIII, 353-386.
- OPPENHEIM, L (1961). *Tratado de Derecho Internacional Publico*. Tradução para o espanhol de Lopez Olivan e Castro-Rial. Barcelona: Bosch, 9^a ed., vol. I.
- REZEK, F. J. (2002). *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 9^a ed.
- ROSSEAU, C. (1966). *Derecho Internacional Publico*. Barcelona: Ediciones Ariel, 3^a ed.
- ROUSSET, M. (1998). *L’action internationale des collectivités locales*. Paris: L.G.D.J.
- SCHWARZENBERGER, G. (1967). *A Manual of International Law*. London: Stevens, 5^a ed.
- SHAW, M. N. (1997). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 4^a ed.
- VERDROSS, A. (1969). *Derecho Internacional Publico*. Tradução de Antonio Truyol y Serra. Madrid: Aguilar, 4^a ed.
- WOUTERS, J. e SMET, L. de. *The legal position of federal States and their federated entities in international relations – the case of Belgium*. K.U. Leuven Faculty of Law, Working Paper n° 7, junho de 2001, disponível em: <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WP/WP07e.pdf>.