

# Capacidade jurídica internacional dos municípios

**Clara Maria Faria Santos**

## RESUMO

As entidades subnacionais, a partir da década de 90, passaram a atuar significativamente como atores internacionais, estabelecendo acordos para o desenvolvimento local com diversas outras entidades no cenário externo. Em especial os municípios apresentam grande protagonismo na condução de relações internacionais, contudo, as entidades locais não possuem o mesmo reconhecimento na esfera do direito internacional público que entidades regionais, como os estados federados. Partindo desta proposição, o objetivo deste trabalho é demonstrar que certos municípios podem ter reconhecida capacidade jurídica internacional, assim como o direito internacional público reconhece capacidade jurídica internacional para certas entidades regionais ou federadas.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado é resultado de pesquisa realizada para o projeto “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades” conduzida pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC<sup>1</sup>. Inserindo-se como uma sublinha de pesquisa da linha 6 “Caracterização do Marco Jurídico de Atuação Internacional dos Municípios Brasileiros”, coordenada pelo Prof. José Blanes Sala, esta pesquisa se transformou em Bolsa de Iniciação Científica e posteriormente em Bolsa de Mestrado, ambas financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

As entidades subnacionais são, então, o objeto desta pesquisa, analisadas sob a ótica do direito internacional público. No Brasil, tais entidades se constituem em estados e

---

<sup>1</sup> Projeto apresentado à FAPESP pelas seguintes instituições: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), cujo objetivo central é fazer “a reflexão sobre o fenômeno da crescente incorporação do tema da inserção internacional e da integração regional na agenda dos governos subnacionais de nível local” (VIGEVANI, 2006a, p. 6).

municípios, no entanto, elas podem ser denominadas de acordo com a literatura e com a estrutura de cada país, englobando as formas mais locais de governo e governos regionais. De maneira geral, são denominadas de coletividades territoriais não-estatais, governos não-centrais, infraestatais ou subestatais. Especificamente, as entidades subnacionais locais podem ser denominadas de cidade, governo local, localidade, comuna, distrito; e as entidades regionais podem ser chamadas de estado federado, comunidade autônoma, região, cantão, länder, departamento, província, entre outros.

Neste trabalho, a opção pela denominação entidade subnacional foi feita por ser um termo consagrado pela literatura específica, não obstante, o termo não seja consenso no meio acadêmico e técnico, como lembra Rodrigues (2004c, p. 26), uma vez que nomenclaturas representam ideias, culturas, práticas, realidades e concepções próprias. Nesse sentido, outros termos parecem ser inapropriados, por exemplo, como destaca o autor (RODRIGUES, 2004c, p. 28-30), o termo governo não-central, que dimensiona pela via da exclusão o ser pelo não-ser, mas a rigor não ajuda a identificar com precisão o objeto a que se refere, ou os termos subestatal e infraestatal, que podem dar margem a uma ideia de subordinação inexistente.

As entidades subnacionais analisadas neste estudo se caracterizam por possuírem determinado território e população; administração voltada para os interesses coletivos, sendo assim, regida pelo direito público; personalidade jurídica de direito interno; e por se distinguirem do Estado nacional quanto à soberania, de forma que não possuem jurisdição sobre todo o território nacional.

A primeira hipótese levantada neste estudo é a de que entidades subnacionais locais não possuem o mesmo reconhecimento na esfera do direito internacional público que entidades subnacionais regionais, apesar de estabelecerem relações internacionais mais intensas e ativas.

Partindo desta proposição, a segunda hipótese é a de que seria possível reconhecer o mesmo *status* jurídico internacional, neste caso, capacidade jurídica internacional, às entidades subnacionais locais que apresentassem as mesmas características exigidas pelo direito internacional público para reconhecer um estado federado como tendo esta capacidade.

Dada estas hipóteses, o objetivo da dissertação é mostrar que certos municípios podem ter reconhecida capacidade jurídica internacional, assim como o direito internacional público reconhece capacidade jurídica internacional para certas entidades regionais ou federadas.

A metodologia usada é a análise comparativa entre as entidades locais e regionais, por serem entes subnacionais, com personalidade jurídica de direito interno e autonomia

administrativa. Dessa forma, o reconhecimento da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais locais deve ser feito com base no estudo do direito internacional público que reconhece a certos estados federados capacidade jurídica internacional, desde que tal capacidade seja reconhecida em dois planos: no plano interno, com a autorização do Estado para o estabelecimento de relações internacionais, e no plano internacional, pelo estabelecimento de fato de relações com a comunidade internacional.

Essa temática se faz presente especialmente a partir da década de 90, quando os municípios passaram a atuar significativamente como atores internacionais, estabelecendo acordos para o desenvolvimento local com diversas outras entidades, sejam elas subnacionais, estatais, organizações internacionais ou entidades privadas.

Segundo Vigevani (2006b, p. 131):

A marcante e crescente presença dos níveis subnacionais no cenário externo vem sendo operada via contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, em algumas circunstâncias ultrapassando – sem contudo rompê-los abertamente – os limites aos quais cada entidade subnacional está constitucionalmente vinculada. Trata-se de um campo onde há formas difusas de atuação e onde os limites legais não são precisos. Visando a alcançarem eficiência e operacionalidade, é de fundamental importância esclarecer a atribuição dos respectivos papéis e os parâmetros jurídico-legais que envolvem esses contatos e subsequentes acordos.

No Brasil, este estudo é importante, pois a atividade externa de municípios como São Paulo, por sua amplitude, demanda o esclarecimento da legalidade e legitimidade de tais ações e pode ensejar a consolidação do *status* jurídico internacional da cidade, fortalecendo suas relações externas.

O trabalho está dividido em seis capítulos. O primeiro analisa a ascensão das entidades subnacionais como atores nas relações internacionais, impulsionada pelos processos de globalização e regionalização, com ênfase na ascensão das entidades locais; e as mudanças do direito internacional público no sentido de regular a atividade externa desses novos atores.

No segundo capítulo, faz-se uma discussão a respeito do conceito de capacidade jurídica internacional e do reconhecimento dessa capacidade a algumas entidades subnacionais pelo direito interno e pelo direito internacional. O tema estudado levanta a questão sobre o *status* jurídico no direito internacional público das entidades locais: a constatação de que as entidades subnacionais locais possuem capacidade jurídica internacional é condição suficiente para lhes reconhecer personalidade jurídica internacional?

Mesmo não sendo o objetivo central do trabalho, este é um questionamento relevante e pertinente, merecendo algumas considerações.

No terceiro capítulo, analisa-se as formas de manifestação da capacidade jurídica internacional das entidades subnacionais, como o direito de legação, o direito de se filiar em organizações internacionais, o direito de assinar acordos internacionais, o direito de impor reclamação internacional; por fim, discute-se a questão da responsabilidade internacional pelos atos praticados pelas entidades subnacionais.

O quarto capítulo estuda as doutrinas de direito internacional público sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados e descreve dois casos nos quais entidades regionais possuem tal capacidade, sendo eles os Cantões suíços e belgas. A escolha de tais entidades regionais se deve ao fato de possuírem efetivo reconhecimento da capacidade jurídica no plano interno e internacional. Neste capítulo se descreve ainda as discussões sobre a capacidade para firmar acordos internacionais dos estados federados durante a elaboração da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.

O quinto capítulo situa as abordagens a respeito dos municípios feitas pelo direito internacional, lembrando das cidades-estado e das cidades internacionalizadas, e dando ênfase ao mais recente debate sobre as localidades, o “direito local internacional”. Neste capítulo há também uma discussão sobre normas internacionais que criam direitos e obrigações para as cidades, como a Agenda 21, a Carta Mundial de Autonomia Local e a Convenção de Madri sobre Cooperação Transfronteiriça e seus Protocolos Adicionais. Por fim, há a interpretação das doutrinas de direito internacional público sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados e sua adaptação aos municípios. Serão apresentados exemplos que demonstram a viabilidade do reconhecimento da capacidade jurídica internacional aos municípios, englobando o estudo do arcabouço jurídico nacional sobre atuação internacional e a atividade externa das cidades de Buenos Aires e Barcelona. A escolha de tais cidades se deve ao volume e profundidade das relações internacionais praticadas por esses municípios, com base na competência interna para a realização de atos internacionais, e a proximidade de relações dessas cidades com São Paulo.

O sexto capítulo trata da possibilidade de reconhecimento da capacidade jurídica internacional do Município de São Paulo. Para tanto, estuda-se a estrutura jurídica brasileira, nas esferas constitucional, infraconstitucional e municipal a respeito de competências internacionais em favor dos entes federados; e o apoio federal às relações internacionais destas entidades. Por fim, faz-se a análise da atividade internacional de São Paulo. Este Município foi escolhido como a análise central deste estudo devido a grande importância e

influência que ele representa em âmbito interno e devido a consistente atividade internacional que pratica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As entidades subnacionais, principalmente a partir dos anos 90, passaram a buscar recursos para o desenvolvimento local no cenário internacional. A evolução da paradiplomacia está inserida num contexto no qual as relações internacionais se tornavam cada vez mais interdependentes e a solução de problemas internos exigiam a cooperação entre os Estados nacionais, estimulando também a cooperação entre os níveis subnacionais de diferentes países.

Considerados atores nas relações internacionais, as entidades subnacionais se tornaram objeto de interesse também para o direito internacional, que cada vez mais cria regras para regular as atividades dessas entidades. Em especial os municípios se destacam na condução da paradiplomacia, atuando no cenário internacional com maior frequência e intensidade que entidades regionais. A importância da atuação internacional dos municípios levantou o questionamento da existência de capacidade jurídica internacional destas entidades, tema que foi estudado neste trabalho.

A abordagem feita consistiu na análise da teoria do direito internacional público que reconhece a determinados estados federados a capacidade de ser titular de direitos e deveres no plano internacional. A partir das considerações teóricas sobre a capacidade jurídica internacional dos estados federados, buscou-se extrair a fundamentação para o reconhecimento dessa capacidade jurídica internacional a certos municípios, uma vez que ambas entidades são subnacionais, dotadas de personalidade de direito interno e autonomia político-administrativa.

A conclusão tirada foi a de que os municípios têm capacidade jurídica internacional desde que exista duas condições fundamentais: competência do município em matéria de relações internacionais e que este município estabeleça relações de fato com membros da comunidade internacional, ensejando o reconhecimento de tal capacidade.

A competência para que o município se relacione com o exterior pode ter diversas naturezas: a mais evidente é aquela disposta nas Constituições nacionais; ela pode também ser regida por regras infraconstitucionais; ou pode vir da autorização do governo central para a realização de atividades externas, de forma tácita, quando não há impedimento ou até mesmo existe incentivo para a atividade internacional dos entes componentes do Estado, ou de forma explícita, como no caso da Convenção de Madri. Nestes casos, a competência para agir no exterior vai até o limite das competências que a entidade tem para agir internamente.

O reconhecimento desta capacidade jurídica internacional pela comunidade internacional, em geral, consiste no estabelecimento de relações formais ou assinatura de acordos com sujeitos de direito internacional, sejam eles Estados, organizações internacionais ou outras entidades subnacionais igualmente possuidoras de competências para agir internacionalmente.

Dadas as especificações acima descritas, buscou-se identificar a capacidade jurídica internacional dos municípios de Barcelona, Buenos Aires e São Paulo. Foi possível verificar que tais cidades possuem algum tipo de competência no direito interno para estabelecer relações externas e o consentimento do governo central para tal. Verificou-se também que essas localidades têm expressivo contato com a comunidade internacional, assinando acordos com entidades subnacionais igualmente autorizadas a fazê-lo, com Estados e com organizações internacionais, que conferem às cidades direitos e deveres no plano internacional.

Os municípios brasileiros possuem competência para fazer acordos internacionais de natureza financeira, conferida pelo art. 52, inc. V, da Constituição. As atividades internacionais dos municípios brasileiros não entram em choque com os artigos 21 e 84 da Constituição, o qual preveem que apenas o Estado brasileiro é responsável pela política externa. Isto porque as atividades subnacionais não interferem na diplomacia e nos assuntos de *high politics*, como guerra e paz, mas tratam apenas de assuntos de *low politics*, dentro do quadro das suas competências internas.

O governo federal, por sua vez, legitima e incentiva outras iniciativas internacionais por meio das agências de cooperação internacional e assessorias federativas, como a AFEPA e a ABC. A ação internacional de São Paulo, especificamente, é legitimada por sua legislação municipal, a qual dispõe na Lei Orgânica que o Município tem competência para estabelecer relações internacionais, e a qual não foi considerada inconstitucional, havendo, portanto, consentimento tácito do governo à atividade internacional do Município.

A comunidade internacional reconhece a capacidade jurídica internacional de São Paulo, uma vez que o município já firmou convênio com diversos Estados, como França, Inglaterra e Japão; com organizações internacionais como BIRD, BID, Banco Mundial, UE, FAO, ONU-Habitat e OMS; e com outras entidades subnacionais como Buenos Aires, regiões francesas e Toronto. Diante desse quadro, podemos reconhecer a capacidade jurídica internacional do Município de São Paulo.

Por fim, conclui-se que é tendência do direito internacional levar em consideração as entidades subnacionais e regular mais intensamente as relações dessas entidades com o

exterior e com o próprio Estado nacional, modificando o seu papel dentro de seus países e com a comunidade internacional. É possível identificar essa tendência pelo surgimento de teorias como o direito local internacional e pelos diversos tratados internacionais que criam regras para as entidades locais como a Agenda 21, a Carta Europeia de Autonomia Local e a Convenção de Madri.

A incorporação das entidades subnacionais nas relações internacionais e nas regras do direito internacional deixa um saldo positivo não apenas para essas entidades, que se beneficiam de caminhos legítimos e legais para buscar o desenvolvimento local, mas também para o sistema internacional que passa a contar com regras para regular a atividade de novos protagonistas, conferindo estabilidade a um sistema no qual os Estados nacionais não mais os únicos atores.

